

*La Internacionalización de la Educación Superior: una apuesta y una
oportunidad del presente.*

**La Internacionalización de la Educación Superior:
una apuesta y una oportunidad del presente**

| | |
|---|-----------|
| Introducción..... | 04 |
| | |
| 1. Redes internacionales como instrumentos estratégicos para el fortalecimiento de la ciencia en México..... | 08 |
| <i>Dr. Edgar Góngora Jaramillo</i> | |
| Introducción..... | 09 |
| Colaboración internacional y redes científicas para la gestión y producción de conocimiento..... | 12 |
| México frente a la internacionalización de la ciencia..... | 18 |
| Conclusiones | 23 |
| Bibliografía | 25 |
| | |
| 2. Las empresas transnacionales y la oligopolización de la educación superior en México..... | 28 |
| <i>Dr. Germán Álvarez Mendiola</i> | |
| Introducción..... | 30 |
| La inversión transnacional en la educación superior..... | 30 |
| El crecimiento reciente de la ESPRI..... | 36 |
| El poderío económico y la concentración en grupos corporativos de la educación superior privada..... | 38 |
| Las empresas transnacionales: sus matrículas e instituciones..... | 41 |
| Las empresas trasnacionales: crecimiento y oligopolización..... | 43 |
| Las estrategias de mercado de las empresas transnacionales..... | 45 |
| Un gran negocio..... | 47 |
| Conclusiones | 49 |
| Bibliografía..... | 52 |

| | |
|--|-----------|
| 3. La UAM en la internacionalización de los programas de posgrado. Retos y desafíos..... | 56 |
| <i>Dr. Oscar Comas Rodríguez</i> | |
| Introducción..... | 58 |
| Antecedentes | 58 |
| Desafíos actuales en América Latina..... | 61 |
| Posgrados latinoamericanos y su internacionalización..... | 64 |
| Conclusiones | 68 |
| Bibliografía..... | 70 |
| Anexos..... | 72 |
| 4. Acreditación internacional de la calidad en la educación superior: pendientes y proyectos regionales en América Latina..... | 77 |
| <i>Dr. Pablo Henri Ramírez</i> | |
| Introducción: de la acreditación nacional a la regional..... | 79 |
| La acreditación en la educación superior y sus retos: masificación de la matrícula, diversificación institucional y comercialización de los servicios educativos..... | 80 |
| La acreditación: ¿un instrumento para medir la calidad o para fomentarla?..... | 84 |
| Las iniciativas regionales de aseguramiento de calidad: una tendencia en auge..... | 85 |
| El Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA): | |
| la concertación como una respuesta contextual..... | 85 |
| El Sistema de Acreditación Regional de Carreras Universitarias de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados: hacia el reconocimiento de créditos y títulos en el Cono Sur..... | 88 |
| El Consejo de Evaluación y Acreditación Internacional de la UDUAL: hacia una evaluación y acreditación institucional inclusiva y solidaria..... | 90 |
| Conclusiones | 96 |
| Bibliografía..... | 98 |

| | |
|--|-----|
| 5. La internacionalización de las IES públicas y privadas mexicanas de la estadounidización a la diversificación territorial de la cooperación académica..... | 101 |
| <i>Dr. Juan José Ramírez Bonilla</i> | |
| Introducción..... | 104 |
| 1. Los claroscuros del sistema educativo mexicano..... | 105 |
| 1.1. El sistema mexicano de educación superior..... | 109 |
| 1.1.1. La estructura de la matrícula del SES..... | 110 |
| 1.1.2. La certificación como indicador directo de la calidad e indirecto de la internacionalización de los programas educativos..... | 113 |
| 2. La internacionalización de las IES, públicas y privadas, mexicanas..... | 120 |
| 2.1. Los contextos de la internacionalización de las IES mexicanas..... | 120 |
| 2.2. Los medios para la internacionalización..... | 123 |
| 2.3. Mecanismos y tendencias de la internacionalización de las IES mexicanas..... | 127 |
| 2.4. La movilidad estudiantil, el recurso más frecuente para la internacionalización..... | 131 |
| 3. Conclusiones | 135 |
| Bibliografía..... | 139 |
| 6. Movilidad de estudiantes y académicos: los circuitos trasnacionales de formación y empleo de recursos altamente calificados..... | 143 |
| <i>Dra. Rosalba Ramírez García</i> | |
| Introducción..... | 145 |
| Movilidad internacional de estudiantes en educación terciaria..... | 145 |
| Movilidad internacional de académicos..... | 150 |
| Migración altamente calificada..... | 153 |
| Circuitos internacionales de formación..... | 158 |
| Comentarios finales..... | 166 |
| Referencias..... | 168 |

| | |
|--|-----|
| 7. Burocracia, gestión e internacionalización de las universidades públicas en México: ¿insuperables contradicciones? | 171 |
| <i>Dra. Silvye Didou</i> | |
| Introducción..... | 173 |
| Los mantras del sistema de gestión de la educación superior..... | 174 |
| Internacionalización y burocracias: las incompatibilidades organizacionales..... | 177 |
| La gestión de la internacionalización: un ejemplo de adaptación instrumental de los dispositivos..... | 182 |
| La apropiación institucional de los procesos de internacionalización: una aspiración más que una realidad..... | 184 |
| Conclusiones | 188 |
| Referencias..... | 191 |
| 8. Opiniones jurídicas sobre internacionalización de la Educación Superior: ANUIES..... | 194 |
| <i>Dra. Yolanda Legorreta</i> | |
| Recomendaciones para las IES..... | 199 |
| Recomendaciones sobre Legislación Nacional..... | 200 |
| Bibliografía..... | 201 |
| 9. Opiniones jurídicas sobre internacionalización de la Educación Superior: UAM..... | 202 |
| <i>Mtro. Rodrigo Serrano Vásquez</i> | |
| Reforma a la Ley General en Educación..... | 204 |
| Iniciativa del Rector General..... | 205 |
| Conclusiones..... | 206 |
| Bibliografía..... | 207 |

Introducción

En México, se vive desde hace décadas un pausado avance en la consolidación de sus políticas de educación superior en el ámbito internacional. Sin embargo, la comunidad académica de hoy es más participativa, plural y consciente de la necesidad de hacer alianzas o sinergias para el intercambio de experiencias para un aprendizaje recíproco.

La búsqueda de internacionalización obedece a la necesidad de extender el horizonte académico de las instituciones, así como elevar su perfil y estatus, el mejoramiento de la calidad y alcanzar estándares académicos internacionales. Como una respuesta a estas necesidades, en junio de 2018 el Consejo Regional del Área Metropolitana de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (CRAM-ANUIES), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la Red sobre Internacionalización y Movilidades Académicas y Científicas (RIMAC) y el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CINVESTAV) generaron un espacio donde especialistas, gestores educativos y alumnos reflexionaron acerca de los factores externos e internos que inciden en la capacidad de internacionalización de las instituciones de educación superior (IES).

En este contexto, uno de los propósitos fundamentales de las IES es contribuir a mejorar y actualizar la tarea de formación de profesionales y la construcción de conocimiento socialmente relevante. De esta forma, el tema de la internacionalización ha ido cobrando una importancia cada vez mayor, dado el crecimiento en la demanda de este nivel de estudios y, consecuentemente, la urgencia de nuevos modelos para la movilidad tanto de estudiantes como de profesores-investigadores. Además, la acelerada innovación tecnológica obliga al permanente intercambio interinstitucional para posibilitar el crecimiento de los diversos institutos y universidades alrededor del mundo.

Por lo que, para entender la internacionalización de la Educación Superior es preciso analizarla como un proceso presente, donde varios escenarios se acoplan entre ellos de

manera univoca y multiunivoca, con el fin de articular planes y programas académicos, además de integrar una funcionalidad administrativa oportuna de servicios y promover la eficacia interdependiente con la internacionalización, considerando que la geografía abandona los espacios particulares nacionales para integrarse a programas colectivos y a espacios supranacionales. Al mismo tiempo que los fines educativos pierden la óptica restringida al individuo y ahora contemplan la institución, el país y lo global asociando una nueva experiencia, tradición y cultura al bagaje inicial del estudiante en movilidad y al profesor en intercambio académico.

Los conocimientos sin perder sus matices particulares, ofrecen ahora posibilidades transnacionales y supranacionales, los medios auxiliares de los procesos de enseñanza-aprendizaje recurren a diferentes modalidades: presencial, a distancia, mixtos; así como las formas de conducción pueden ser: diarias, semanales, intensivas o de una asesoría grupal o individual en función de los temas; la academia y el estudiantado ahora ya no son actores únicos; la administración y los servicios también son impactados por la internacionalización y una nueva forma de capacitación aparece en el horizonte de nuevas oportunidades profesionales; la internacionalización no sólo es ofrecida por instituciones e institutos universitarios sino que instituciones no gubernamentales o empresas e individuos de reconocido prestigio nacional ofrecen talleres especializados en las diferentes áreas del conocimiento, no sólo teórica sino también en el manejo de nuevas técnicas y posibilidades en el uso de equipos de alta tecnología e innovación de procesos teóricos y técnicos.

Ante este contexto complejo y para la elaboración de este libro, hemos considerado oportuno reunir a diversos especialistas en los temas de la internacionalización de distintas instituciones de educación superior como el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (CINVESTAV), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), El Colegio de México (COLMEX), Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL) y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM); con el propósito de abordar puntualmente algunos de los temas del proceso de internacionalización en el entendido de que no se agotará en este espacio un proceso tan amplio y polisémico.

Auspiciado por el CRAM y con el objetivo de abordar grandes temas que inciden no sólo en la innovación de planes y programas sino en el mejoramiento de las instituciones, es que se realiza en colaboración con la ANUIES, este trabajo que retoma los desafíos y las oportunidades de las universidades en el ámbito de la internacionalización.

En lo particular, esta publicación reúne el análisis y la postura de expertos nacionales en el tema de la internacionalización de la educación superior, como una contribución para entender las nuevas dinámicas a las que deben responder las universidades. Los temas versaron en torno a la gobernanza institucional y la gestión de los asuntos internacionales; la acreditación internacional de la calidad en la educación superior; la internacionalización de los programas de posgrado de la UAM; la movilidad estudiantil y académica; la transferencia de conocimientos; la expansión de la educación superior en el mundo; la organización interinstitucional para la internacionalización, y los pendientes para una internacionalización endógena y estratégica, finalmente, se hace una breve referencia a notas jurídicas con el objetivo de explicar el estado de la internacionalización desde el marco legislativo nacional.

Asimismo, se plantea la pertinencia de la conformación estratégica de redes científicas internacionales para fortalecer las capacidades nacionales y se observa el crecimiento de la educación superior privada y la concentración de esta matrícula en empresas trasnacionales. De igual forma, se puso sobre la mesa la idea de que la gobernanza del sistema de educación superior en México, basada en mediciones y evidencias (indicadores), ha obstaculizado la producción y el intercambio de conocimientos y han reducido las posibilidades de reformar las instituciones educativas.

Entre los retos para alcanzar la internacionalización, además de la movilidad, se considera importante la acreditación de planes y programas de estudio por parte de organismos extranjeros y su adecuación al nuevo contexto internacional; reforzar la capacitación al personal administrativo de las universidades, en el entendimiento del mundo global, la rendición de cuentas y la utilización de los medios digitales como herramienta para acortar distancias. La reflexión colectiva evidenció la urgencia de continuar y propiciar la puesta en marcha de acciones hacia la internacionalización de la educación superior y de homologar,

en la medida de lo posible, los parámetros académicos que faciliten la movilidad para un aprendizaje recíproco y la generación de nuevos conocimiento que permita a la universidad aportar perspectivas novedosas en la construcción de soluciones a problemas sociales.

Este esfuerzo de la UAM con sus objetivos y alcances, intenta permear más allá del ámbito de la Ciudad de México e invita a otras instituciones de educación superior a ir construyendo el espacio de lo global más allá de los confines espaciales nacionales.

Por último, queremos expresar nuestro sincero reconocimiento y agradecimiento a las y los autores, que sin su dedicación a la investigación, la docencia y el análisis de los problemas que aquejan a las universidades y a la sociedad en su conjunto, no hubiera sido posible construir esta obra.

Oscar Comas Rodríguez

Rosalía Lastra Barrios

Redes internacionales como instrumentos estratégicos para el fortalecimiento de la ciencia en México

Edgar M. Góngora Jaramillo¹

Resumen

El artículo explora estructuralmente un conjunto de factores que inciden en la colaboración científica internacional, desde una perspectiva que asume las características de las naciones en el ámbito global de producción, difusión, circulación, transferencia y aplicación de conocimientos como elemento fundamental. Con ese enfoque, plantea que la configuración de redes científicas internacionales puede constituirse como una estrategia viable para el fortalecimiento de capacidades científicas nacionales, siempre que se atiendan unas condiciones sistémicas de posibilidad, destacadamente la dotación de recursos económicos suficientes para la consolidación y expansión de los espacios de investigación localizados en las naciones. Los aspectos aludidos están referidos al caso de México.

Palabras clave

Redes; Ciencia; Internacionalización; Políticas; México.

Abstract

The article explores some factors that influence international scientific collaboration, with a perspective that emphasizes the characteristics of nations in the global sphere of production, diffusion, circulation, transfer and application of knowledge. With this approach, it shows that the configuration of international scientific networks can be constituted as a viable strategy for the strengthening of national scientific capacities if systemic conditions of possibility are met, notably the allocation of sufficient economic resources for the consolidation and expansion of the spaces of research located in the nations. The topics in this article refer to the case of Mexico.

Keywords

Networks; Science; Internationalization; Policies; Mexico

¹ UNAM, Becario del Programa de Becas Posdoctorales de la UNAM, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, asesorado por el Dr. Armando Alcántara Santuario.

Introducción

Las sociedades se basan en la información y el conocimiento como fuentes de poder, riqueza y significado. Eso es un hecho histórico de la civilización humana, de acuerdo a un planteamiento de Castells (2011: 31) incluido en una importante obra colectiva sobre redes. El poder, la riqueza y el significado son, en términos abstractos, elementos que se pueden poner en juego para resolver problemas de la humanidad y de la naturaleza. Una de las formas en que los seres humanos construimos y usamos conocimientos es a través de la ciencia, la que, como toda forma social, se organiza y se desarrolla en función de los contextos y situaciones históricas en las que se ubican sus prácticas y sus practicantes, como enseñó Merton (1985) en su Sociología del Conocimiento.

La ciencia es, en consecuencia, una forma organizada de producir y aplicar conocimientos que, idealmente, pueden contribuir a la construcción de mejores sociedades y al uso sustentable y sostenible de la naturaleza, a través de la explicación, la intervención, la invención y la innovación. El resultado de esa idea es que desde mediados del siglo pasado, en diferentes naciones empezó a usarse recurrentemente la expresión “sociedad del conocimiento” para hacer referencia a una situación, que tendería a ser global, en la que la producción y uso de conocimientos científicos y tecnológicos se convertirían en los principales activos para el desarrollo económico, el bienestar social, la cultura y el equilibrio del planeta.

Al ser la “sociedad del conocimiento” un fenómeno de escala mundial, se han multiplicado exponencialmente los esfuerzos para fortalecer las capacidades de las naciones en ciencia y tecnología así como los mecanismos de colaboración internacional en investigación científica, formación de científicos y tecnólogos, desarrollo de tecnologías, circulación y transferencia de conocimientos, además de incrementarse los medios de comunicación de resultados científicos y tecnológicos. Todo ello es respuesta a la noción, cada vez más compartida en el mundo, de que el conocimiento científico es un bien estratégico de primer orden. Esa noción es el centro argumentativo de este texto. Implica asumir que las circunstancias globales de la ciencia contemporánea hacen de la internacionalización una

cuestión clave pero que son las características científicas de las naciones las que orientan los derroteros por los que la ciencia se produce, se reproduce y se aplica. Un planteamiento de Altbach y Knight (2007: 291) que entiende la internacionalización de la educación superior (y por extensión, de la ciencia) como “políticas y prácticas realizadas por sistemas educativos (y de ciencia), instituciones y personas para hacer frente al entorno global de cooperación, competencia y gestión del conocimiento”, es de utilidad para esclarecer el punto de vista de este artículo. A partir de esa definición, interesa reflexionar sobre la colaboración científica internacional como un instrumento que favorece la consolidación de sistemas científicos nacionales, centrándome para ello en el caso de México como espacio territorial y en la configuración de redes científicas internacionales como objeto de estudio.

El abordaje de la cuestión intenta ir a la complejidad de los procesos estructurales en los que la ciencia se asienta y se desarrolla. Pensar el tema en escalas nacionales contribuye a ubicar la colaboración científica internacional como resultado de una geopolítica de la ciencia a nivel global, en la que se identifican hegemonía de unas naciones y asimetrías en los desarrollos científicos entre países y regiones del mundo. Desde ese punto de vista, la configuración de redes científicas internacionales puede ser una apuesta estratégica para el fortalecimiento de las capacidades nacionales de investigación científica y de desarrollo tecnológico, pero únicamente a condición de que estén respaldadas por estrategias nacionales de fortalecimiento científico y tecnológico que fomenten que la colaboración y la cooperación internacionales tengan un rumbo y unas orientaciones precisas.

Para el caso de México, es fundamental tomar en consideración los aspectos indicados. Las capacidades científicas y tecnológicas de este país se han fortalecido en las últimas décadas, pero eso ha ocurrido a un ritmo lento e insuficiente y, sobre todo, no se han concretado acciones estratégicas de posicionamiento global de la ciencia y la tecnología que se desarrolla en la nación. Formalmente, los actores encargados de la política de ciencia, tecnología e innovación en México han asumido la necesidad de formular causes de acción que alienten la participación de científicos que trabajan en el país en redes internacionales. Ejemplo de ello son algunas de las acciones enunciadas en el Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación, vigente hasta 2018, que agrupa un conjunto de acciones tendientes a

incrementar el número de científicos y tecnólogos; promover grupos de investigación inter y multidisciplinarios prioritarios y en áreas emergentes; fomentar la participación de científicos y tecnólogos mexicanos en la comunidad global del conocimiento; crear redes de investigación prioritarias que incluyan participación de pares del extranjero; así como facilitar la movilidad de estudiantes de posgrado, investigadores y profesionistas entre la academia, el sector productivo y los gobiernos (CONACYT, 2014: 54).

Los aspectos aludidos conforman una visión de Estado sobre la relevancia de la ciencia y la tecnología para el desarrollo nacional y para la participación de México en la “comunidad global del conocimiento” y, en esa visión, destaca la importancia atribuida a la colaboración tanto intranacional como internacional: por un lado, enfatiza la necesidad de seguir el modelo de la triple hélice para la vinculación entre academia, empresas y gobiernos (Shinn, 2002); por el otro lado busca incentivar la colaboración y cooperación científica a nivel internacional. Es una visión interesante y que apunta a una ruta correcta, pero las evidencias que serán expuestas en este trabajo, ligadas centralmente a la baja disponibilidad de recursos económicos para actividades de ciencia, tecnología e innovación, muestran que existe una distancia estructural entre lo enunciado y lo realizado.

Para el desarrollo de los argumentos son abordadas dos cuestiones principales, que conforman los apartados del texto. En la primera parte, son identificados algunos aspectos problemáticos respecto a la noción de colaboración científica internacional por medio de un breve análisis sobre la gestión y producción de conocimientos a través de redes científicas internacionales. Ese apartado incorpora nociones sobre colaboración asimétrica internacional, concepto que permite ubicar, con la mayor exactitud posible, el contexto geopolítico en el que las redes científicas se realizan y los efectos que tienen los fenómenos concurrentes de desterritorialización y acción situada en la ciencia. La segunda parte consiste en un análisis sustentado en datos sobre la inversión en actividades de ciencia y tecnología en el país en años recientes y algunas reflexiones respecto a acciones de colaboración/cooperación internacional auspiciadas por el gobierno federal mexicano en materia de ciencia y tecnología, para con ello interpretar panorámicamente la relevancia atribuida a las redes científicas internacionales. Finalmente, en las conclusiones son puestos

en juego los aspectos tratados a lo largo del texto para arribar a un planteamiento sobre la necesaria construcción de una estrategia nacional de fomento a redes científicas internacionales en México.

Colaboración internacional y redes científicas para la gestión y producción de conocimientos

La ciencia tiene constantes históricas y la colaboración es una de las más importantes. La colaboración internacional es consustancial a la ciencia, en tanto sin ella es muy improbable que los conocimientos científicos tengan asidero. Por esa razón, la cooperación, la comunicación y la distribución de tareas enmarcan en gran medida el trabajo de quienes se dedican a la ciencia y eso ocurre tanto a nivel de las instituciones como de las naciones y en el ámbito internacional. Pero las formas de colaboración científica internacional cambian en función de las épocas. En la nuestra, las formas en que los científicos colaboran internacionalmente se expresan por la intensificación de vínculos, los contactos recurrentes cara a cara o a través del uso de tecnologías de comunicación, la proliferación de proyectos compartidos, la constitución de asociaciones y grupos de especialistas, la publicación conjunta de resultados de investigación, entre otros.

Esa intensificación de relaciones científicas no ocurre en el vacío, es decir, en ausencia de historia, política y economía; por el contrario, las relaciones científicas internacionales están ancladas a las realidades nacionales y globales en las que participan sus actores. Marginson y Ordorika (2010) utilizan el concepto de competencia como elemento clave para explicar la existencia de una hegemonía global en la educación superior y la investigación científica de nuestro tiempo. Esa hegemonía está constituida en arreglo al poder económico y político de las naciones: aquellas con mayor poder establecen las reglas del juego científico y eso tiene efectos en el ámbito global. Una noción que acompaña a la hegemonía científica, cuando pensamos en colaboración científica internacional, es la asimetría. Precisamente por la existencia de pesos diferenciados en el ámbito científico mundial, que se corresponden con el peso de las naciones, las agendas de investigación, así como la legitimidad y la autoridad científica, están diferenciadas en los espacios internacionalizados de colaboración científica.

Por ello siguen siendo de utilidad expresiones dicotómicas como Centro-Periferia y Norte-Sur para aludir situaciones diferenciadas en el desarrollo científico y sus efectos en los actores, individuales, grupales e institucionales, que participan en acciones de colaboración internacional.

La tendencia global a colocar la bibliometría como la herramienta privilegiada para conocer la producción científica y la colaboración internacional en ciencia, en el sentido de medir y ponderar impactos, expresa claramente la hegemonía y la asimetría científicas en el ámbito internacional. La bibliometría tiene un sustento relevante en la identificación de redes de colaboración internacionales para la publicación de resultados de investigación. Análisis como el de Newman (2001) y el de Hou, Kretschmer y Liu (2008) ejemplifican la tendencia de una vertiente de los estudios sobre ciencia a entender la colaboración como redes de publicaciones y coautorías a través de la revisión de textos incluidos en índices y bases de datos internacionales. Por su parte, trabajos como el de Russel, Ainsworth, del Río, Narváez y Cortés (2007), proveen información relevante respecto a la baja inclusión de publicaciones de regiones del Sur (o Periferia) en las mediciones internacionales de colaboración científica a través de la bibliometría y evidencia la existencia de circuitos hegemónicos que condicionan la presencia de publicaciones científicas del Sur, perpetuando con ello situaciones de asimetría.

Si bien esa forma de medir la existencia de redes internacionales en ciencia aporta elementos estructurales para la visualización de una parte de la producción científica mundial, su uso recurrente y frecuentemente poco crítico de hecho oscurece otras formas legítimas de colaboración internacional, en las que están incluidas las publicaciones invisibilizadas en los índices y bases de datos que dan soporte a los estudios bibliométricos (Rodríguez y Vessuri, 2018). En el caso de las ciencias sociales, pero no exclusivamente, la bibliometría tiene límites estructurales para dar cuenta de la colaboración científica internacional a través de publicaciones (Archambault, 2010: 253).

Los aspectos indicados respecto a la colaboración científica internacional expresada como redes de publicaciones y de coautorías, con la correspondiente identificación de la

prevalencia de unos países sobre otros y de unas instituciones sobre otras, muestran que las capacidades nacionales en ciencia y tecnología son las que confieren pesos diferenciados a los actores científicos en función del lugar del mundo en que desarrollan centralmente su trabajo, pues es en los espacios de acción situada donde se favorece u obstaculiza la movilización de los capitales intelectuales, científicos y simbólicos de los investigadores, tal como planteó Bourdieu al definir su concepto de campo:

Las posiciones están objetivamente definidas, en su existencia y en las determinaciones que imponen sobre sus ocupantes, agentes o instituciones, por su situación presente y potencial en la estructura de distribución de especies del poder (o capital) cuya posesión ordena el acceso a ventajas específicas que están en juego en el campo, así como por su relación objetiva con otras posiciones (dominación, subordinación, homología) (Bourdieu, en Bourdieu y Wacquant, 2005: 150)

En consecuencia, los científicos sin patria son más una ilusión posmoderna que una realidad. Si bien las condiciones actuales de la ciencia en el mundo facilitan el desarrollo de carreras científicas cosmopolitas e internacionalizadas, quienes se dedican a la ciencia tienen espacios localizados para su producción, al tiempo que desterritorializan partes de su trabajo por medio de redes científicas internacionales y otras formas de colaboración internacional. Es por ello que la acción situada de los actores científicos y la desterritorialización son conceptos pertinentes para entender la colaboración científica internacional. El primero de esos conceptos alude a la localización territorial de los trabajadores científicos, el segundo a las capacidades de deslocalización de parte de las actividades en función de las relaciones con pares en diferentes países y regiones del mundo.

La acción situada y la desterritorialización se posibilitan, como interacción permanente, a través de la configuración de redes científicas internacionales, que son uno de los pilares de la colaboración científica internacional. Tiene razón Sonnenwald cuando sostiene que la colaboración científica internacional consiste fundamentalmente

En una instalación organizativa basada en red y que involucra a participantes que trabajan en diferentes países, que abarca distancias, apoya la interacción humana, propicia áreas de investigación comunes, fomenta el contacto entre investigadores conocidos y desconocidos y proporciona acceso a datos, artefactos y herramientas necesarias para la investigación científica (Sonnenwald, 2008: 648).

Ese marco de colaboración puede tener efectos positivos en la producción científica, aunque ello no es automático, como mostró un estudio de Lee y Bozeman (2005:677) en el que analizaron la hipótesis de la relación entre colaboración científica y productividad, encontrando que factores individuales, institucionales e incluso socioambientales juegan un papel determinante en esa relación. Esos factores demuestran la relevancia de considerar los espacios de acción situada de los científicos como aspecto crucial para entender la colaboración científica internacional a través de la configuración de redes científicas.

Además de esos aspectos, debe tomarse en consideración que el contexto global para la configuración de redes científicas favorece destacadamente la investigación aplicada y, en consecuencia, promueve la formación de redes científicas en temas definidos como prioritarios en las agendas nacionales e internacionales de colaboración para la producción de conocimientos, tales como la energía, el cambio climático, la biogenética, la nanotecnología, entre otros (Frickel y Moore, 2006).

En ese contexto de intensa colaboración para la producción científica, en la que participan científicos distribuidos espacialmente y en donde existen mecanismos de cooperación desterritorializados, las redes científicas internacionales constituyen un instrumento que puede ser estratégico para el fortalecimiento de capacidades nacionales (individuales, grupales, institucionales y sistémicas) en investigación científica y desarrollo tecnológico. Entenderemos por redes científicas a las relaciones sociales flexibles, temporales, operativas, integradas con base en la confianza entre sus componentes y en la existencia de objetivos comunes para la producción, difusión, circulación, transferencia o aplicación de conocimientos científicos, con capacidad de activación y desactivación circunstanciales,

cuyos actores involucrados participan o pueden participar en otras muchas formas asociativas (Góngora, 2016: 31).

En términos generales, una red de cualquier índole está formada por nodos, conectores y flujos (Castells, 2011: 27). En el caso de las redes científicas, los nodos son los actores científicos, que pueden ser individuos, grupos o instituciones, distribuidos espacialmente. La red conecta a los nodos y se convierte de ese modo en una estructura operativa para el flujo de recursos, que pueden consistir en conocimientos, ideas, personas e información. Los recursos financieros forman parte de lo que circula por las redes, pero representan sólo una condición de posibilidad para la realización de las tareas distribuidas, no son el objetivo de circulación en las redes científicas. En cambio, estudios como el dirigido por Callon (1989) enfatizan las nociones de coordinación y alineación de objetivos como características centrales en la configuración de redes científicas. En el cuadro 1 puede verse sintetizado el conjunto de aspectos que definen la configuración de redes científicas, incluidas las internacionales.

Cuadro 1 Aspectos constitutivos de las redes científicas



Fuente: Elaboración propia.

Un aspecto a destacar es que las redes científicas, sean personales, institucionales, nacionales o internacionales, no se circunscriben únicamente a la conexión entre científicos que trabajan en instituciones académicas. Son importantes también las vinculaciones con actores gubernamentales y del sector productivo-empresarial que funcionan, por lo general, a través del modelo de triple hélice (Shinn, 2002) para la producción, circulación, transferencia y aplicación de conocimientos científicos. Este tipo de redes del modelo de triple hélice, de hélice cuádruple – que incluye a sectores de la sociedad civil – (Marcovich y Shinn, 2011: 177) o bien de modelos fundamentados en la colaboración directa entre la academia y la industria-empresa (véanse Stezano, 2011, para los casos de México, Estados Unidos y Canadá; Manjarrés y Carrión, 2010, para el caso español), son actualmente relevantes como instrumento de producción, transferencia y aplicación de conocimientos, en tanto responderían a problemáticas socialmente reconocidas como tales y, en ese sentido, la función de la ciencia de contribuir a la solución de problemas tendría mayor pertinencia.

Los aspectos tratados hasta aquí informan sobre la importancia de las redes científicas internacionales y de su posibilidad de constituirse como instrumentos estratégicos para el fortalecimiento de las capacidades nacionales de producción, difusión, circulación, transferencia y aplicación de conocimientos. Recapitulando, para que las redes científicas internacionales sean estratégicas para las naciones (y que tengan repercusiones más allá de los países donde se sitúa centralmente la producción de conocimientos), es conveniente tener en todo momento en cuenta factores como: a) geopolíticos, entre ellos la hegemonía y la asimetría en la división internacional del trabajo científico; b) estructurales, como son las capacidades científicas instaladas, los recursos disponibles y la masa crítica; c) diplomáticos, como las alianzas, los acuerdos y las gestiones internacionales; d) tecnológicos, como la conectividad y las habilidades tecnológicas adquiridas a través de formación, entrenamiento y socialización científica; e) comunicacionales, como el uso de lenguajes, la actualización permanente en los campos disciplinarios y en las temáticas de investigación y el acceso a discusiones internacionales. En el caso de México, existen evidencias de esfuerzos en los aspectos mencionados, pero aún en forma relativamente poco estructurada en una estrategia nacional de fortalecimiento de la ciencia y la tecnología que tenga en la internacionalización

una herramienta que le facilite penetrar los muros de contención de la hegemonía y la asimetría científica en el ámbito global.

México frente a la internacionalización de la ciencia

El espacio no geográfico que ocupa México en el mundo es periférico y esa situación se expresa también en la posición científica del país en la llamada “sociedad global del conocimiento”. Unos pocos datos pueden ayudar a entender panorámicamente esta situación: por su volumen, México es la decimoquinta economía más grande del mundo pero ocupa actualmente el lugar 51 en competitividad de acuerdo al Reporte de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, con un Producto Interno Bruto nominal de 1.3 billones de dólares al primer trimestre de 2018, lo que representó apenas 1.7% de la riqueza que se produce en el planeta.²

¿Es entonces destino manifiesto que México se mantenga en la periferia del mundo y que sus capacidades científicas estén permanentemente rezagadas respecto a las necesidades internas y a los circuitos internacionales de producción científica y tecnológica?³ La respuesta no es sencilla, toda vez que las razones para la situación nacional son multifactoriales. Para el tema que nos ocupa, las capacidades han crecido de manera importante en las últimas tres décadas, tanto en lo que respecta a infraestructura y equipamiento para investigación científica y desarrollo tecnológico, número de instituciones avocadas a estas materias, formación de profesionistas y posgraduados (incluyendo el doctorado), identificación de áreas prioritarias del conocimiento, apoyo a proyectos y programas de investigación, promoción a la colaboración científica tanto a nivel institucional como nacional e internacional, entre otras. Además, desde hace varios lustros en México se ha promovido la formación de redes de

² <https://www.altonivel.com.mx/economia/el-verdadero-tamano-economico-de-mexico-58143/>, consultado en octubre de 2018.

³ Diagnósticos sobre la situación estructural de la ciencia, la tecnología y la innovación pueden ser consultados en diferentes informes del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, así como en estudios producidos por el Foro Consultivo Científico y Tecnológico. Son recomendables algunas investigaciones de visión estructural sobre las políticas de ciencia y tecnología en México como los de Casalet (2003, 2008), Laclette (2010), Valenti (2008) y Villavicencio y López (2010). Si bien se trata de investigaciones de hace varios años, proveen marcos analíticos interesantes para la ponderación de las políticas de ciencia, tecnología e innovación en los años recientes.

trabajo disciplinarias, interdisciplinarias o multidisciplinarias, como una estrategia para producir conocimientos de alto impacto, con la idea de coadyuvar a la resolución de los problemas nacionales y facilitar el tránsito del país a la “sociedad global del conocimiento”, estableciendo alianzas, acuerdos, asociaciones y convenios con gobiernos e instituciones de América del Norte, América Latina, Europa y Asia para propiciar colaboración científica internacional. En ese sentido, México ha buscado responder a las demandas de la “sociedad global del conocimiento” fomentando la formación de redes científicas nacionales a través de programas gubernamentales y políticas institucionales e intensificando de manera relativa la participación de científicos, grupos e instituciones en dinámicas internacionales de colaboración científica. (Góngora, 2016: 47).

El crecimiento de capacidades científicas y tecnológicas en México, aunado a las demandas de la competencia internacional en los campos del conocimiento, ha propiciado que investigadores, grupos de investigación e instituciones intensifiquen relaciones de colaboración y cooperación con contrapartes fuera del país. En ese sentido, la literatura sobre internacionalización de la ciencia en México demuestra que existe creciente interés de los actores científicos que trabajan en México por internacionalizar parte de sus actividades, tanto *in situ* como en forma desterritorializada. Ello implica que los actores científicos en México construyen estrategias para la internacionalización, las cuales incluyen acciones como la movilidad, los convenios de cooperación, la elaboración de proyectos compartidos, la configuración de redes científicas internacionales o la inclusión en ellas, entre otras.

No obstante las estrategias individuales, grupales e institucionales para la internacionalización de actividades científicas en México, que sin duda fortalecen los derroteros de la ciencia en el país, en términos estructurales (nacionales) se identifica un conjunto de situaciones que informan sobre una visión de Estado que podría repercutir en la continuación de la posición periférica de México en la “sociedad global del conocimiento”. En forma muy breve, esas son: existe una actitud reactiva frente a los escenarios mundiales; el énfasis de la colaboración científica sigue puesta en Estados Unidos de América; la colaboración con países europeos es importante pero está relativamente poco estructurada; las relaciones científicas con países de Asia son incipientes pero crecientes; las relaciones

científicas con América Latina y el Caribe no se han planteado como una estrategia regional para el desarrollo de conocimiento, aunque existen algunos esfuerzos en esa dirección, como son los casos de la Alianza del Pacífico y el Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (Góngora, 2016:41). A esas situaciones estructurales deben añadirse que existen muchos esfuerzos individuales y grupales para configurar o participar en redes científicas internacionales pero sin coordinación sistémica; lento aprendizaje institucional sobre lo que hacen las personas y los grupos; pocas instancias adecuadas de gestión de la internacionalización en las instituciones de educación superior e investigación científica; muy poco interés del sector privado por invertir y colaborar en el sector de ciencia, tecnología e innovación; limitada visión estratégica respecto a la geopolítica de la ciencia.

Los aspectos indicados conforman una situación estructural en México en la que las redes científicas internacionales tienen cause pero esto es posible hasta ahora, fundamentalmente, gracias al esfuerzo de individuos, grupos y de algunas instituciones, quienes movilizan sus capitales para tejer colaboraciones fuera del país. Ello es importante porque esas colaboraciones tienden a fortalecer a los campos de conocimiento internos (del país) y a generar saberes que contribuyen a la solución de problemas. Pero esos esfuerzos son realizados en una estructura de ciencia y tecnología nacional que no es lo suficientemente robusta y eficiente para canalizar, orientar y proyectar el trabajo científico que se realiza en México y que en muchos casos tiende a la internacionalización.

Para sostener el argumento precedente, son expuestos algunos datos referidos, fundamentalmente, a la inversión en ciencia, tecnología e innovación en México para, a partir de ellos, problematizar respecto a la configuración de redes científicas internacionales como una estrategia para fortalecer las capacidades científicas y tecnológicas nacionales en función del marco estructural en el que se inscriben las acciones de los científicos.

La inversión en ciencia y tecnología de un país es un indicador relevante para conocer la prioridad asignada a estas materias. En México, el gasto federal en ciencia y tecnología está distribuido en varias Secretarías de Estado (Ministerios) pero se concentra en la Secretaría de Educación Pública (SEP) y en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT),

que es un organismo público descentralizado e institución rectora de la política de ciencia y tecnología en México. En 2017, el gasto federal en ciencia y tecnología ascendió a 86,214 millones de pesos. Por objetivo socioeconómico, esa inversión fue distribuida en exploración y explotación de la tierra; medio ambiente; exploración y explotación del espacio, transporte, telecomunicaciones e infraestructura; energía; producción y tecnología industrial; salud, agricultura; cultura y medios de comunicación; sistemas estructurales y procesos políticos y sociales; así como en avance del conocimiento (Presidencia, 2018: 293).

De acuerdo a datos de la misma fuente, el personal dedicado a actividades científicas y tecnológicas en el sector público fue, en 2017, de 38,910 personas. En lo que refiere al CONACYT, contó ese año con un presupuesto de 21,398 millones de pesos para apoyar actividades de investigación y desarrollo experimental, educación y enseñanza científica, servicios científicos y tecnológicos e innovación, así como 56,669 millones de pesos para becas de posgrado (distribuido en 94% para becas nacionales y 6% al extranjero) y fueron apoyados 2,680 proyectos de investigación (Presidencia, 2018: 294). Por otro lado, el total de recursos humanos de posgrado, que se refiere a personal con ese nivel educativo en los sectores de educación superior, gobierno, empresarial y privado no lucrativo, pasó de 22,228 personas en el año 2000 a 36,369 en 2017. Un incremento más notable se registró en la membresía en el Sistema Nacional de Investigadores, que pasó de 7,466 miembros en 2000 a 27,186 en 2017. Finalmente, los proyectos de cooperación internacional científica y tecnológica, referidos a movilidad entre investigadores mexicanos y sus pares en el extranjero en el marco de acciones de investigación mediante convenios de cooperación internacional, muestra una tendencia inestable si se toman varios años de referencia: en el año 2000 fueron 400 proyectos, en 2005 fueron 197, en 2013 fueron 120 pero un año después bajaron a 76 para recuperarse en 2016 con 114 proyectos y volver a bajar a 63 en 2017 (Presidencia, 2018: 295).

Un indicador que permite comparar internacionalmente la inversión de los países en ciencia y tecnología es el Gasto en Investigación y Desarrollo Experimental (GIDE) puesto en relación con el Producto Interno Bruto (PIB). El GIDE comprende aquellos recursos que se utilizan para generar nuevo conocimiento y para su cálculo se descarta el gasto en otras

actividades relacionadas, tales como los servicios científicos y tecnológicos, actividades de innovación y de educación no asociadas a formación de posgrado en maestría y doctorado a través de becas nacionales (CONACYT, 2017: 17). Los componentes del GIDE son: gasto público, gasto de las familias y gasto privado. En 2018 el GIDE en México fue de 105,191 millones de pesos (Presidencia, 2018: 294), ligeramente superior al monto de 2016, que fue de 97,785 millones de pesos y que había decrecido 3.55% con relación al año 2015 (CONACYT, 2017: 19). Para 2016 la relación GIDE/PIB fue de 0.5%, lo que posicionó a México por arriba del promedio en América Latina, pero por debajo de Brasil (1.14%), Argentina (0.63%) y Costa Rica (0.57%) (CONACYT, 2017: 20). Un aspecto relevante es que en México el GIDE está compuesto en un 67.35% por gasto público y únicamente en 20.67% por el sector privado (el resto es el gasto de las familias en estas materias, fundamentalmente asignado a gastos para la formación, e inversión de instituciones de educación superior). Ello conlleva a una situación estructural en la que se hace evidente que en México el sector privado tiene escaso interés por invertir en ciencia y tecnología, lo que compromete la posibilidad de la proliferación de redes científicas del modelo de triple hélice y hace complicada la participación robusta de los actores científicos que trabajan en el país en formas asociativas internacionales para el despliegue conjunto de proyectos y programas de investigación científica y de desarrollo tecnológico.

En países como Corea, Japón, Alemania, Estados Unidos y China, la proporción de GIDE privado respecto al público es, en todos esos casos, superior al 50%, llegando a casi 78% en Japón, 75% en Corea y 65% en Alemania y Estados Unidos, mientras que en naciones que pueden ser más comparables con México, como Brasil, la relación GIDE público/privado es 61.4% a favor del público y en Chile del 42.6% (CONACYT, 2017: 21). El GIDE cobra su verdadera relevancia cuando se le relaciona con el PIB. En 2016 el GIDE en México fue de 0.5%, mientras que en Corea fue de 4.2%, en Japón de 3.3%, en Alemania de 2.9%, en Estados Unidos de 2.8%, en Brasil del 1.1%, en España de 1.2%, en Rusia de 1.1% y en Canadá de 1.5% (CONACYT, 2017: 21), por citar algunos casos relevantes. Si consideramos que el PIB en México no supera el 2% de la riqueza producida en el mundo, el efecto real del ya de por sí bajo GIDE en el país complica aún más el escenario.

Conclusiones

Los datos presentados informan de una situación estructural en la que México presenta evidencias de debilidad para incursionar con éxito en la “sociedad global del conocimiento”. Debe ser una prioridad nacional incrementar sustancialmente el GIDE en los próximos años y propiciar una mayor participación del sector privado, pues de no hacerlo el país seguirá siendo reactivo a los escenarios mundiales en la producción, difusión, circulación, transferencia y aplicación de conocimientos científicos y tecnológicos. En ese contexto, las prioridades nacionales en ciencia y tecnología debieran seguir apostando por la formación en posgrado, particularmente en doctorado, y por el apoyo a proyectos y programas de investigación en áreas prioritarias para la atención a los grandes problemas nacionales.

Es necesaria una estrategia nacional que fomente la configuración de redes científicas internacionales y que esas estén alineadas a objetivos estratégicos de desarrollo y solución a problemas tanto de tipo económico, como social, cultural y medio ambiental. Para lograrlo, deben asignarse recursos suficientes a ciencia y tecnología porque a través de ellos, los actores científicos que trabajan en México y que están en posibilidades de desterritorializar partes de sus actividades y mantener su producción en los espacios de acción situada (sus instituciones de adscripción y su país), contarán con mejores condiciones para penetrar los muros de contención de la hegemonía y la asimetría que caracterizan a la división internacional del trabajo científico en la “sociedad global del conocimiento”.

Conviene, por lo tanto, mantener la atención puesta en los factores estructurales que tienen incidencia en la configuración de redes científicas internacionales, tales como la colaboración asimétrica y la hegemonía en la producción y legitimación de conocimientos, las capacidades nacionales de ciencia y tecnología con relación a las competencias globales, la regionalización y la mundialización como escenarios en los que la ciencia mexicana debe participar y los factores asociados a la desterritorialización y acción situada en las actividades científicas. Esos factores pueden contribuir a plantear la colaboración científica internacional como una apuesta estratégica para el desarrollo de México.

En síntesis, una estrategia nacional para la configuración de redes científicas internacionales desde México debiera priorizar la colaboración con países de América Latina para coordinar esfuerzos y sumar recursos (de toda índole) para hacer frente a los desafíos globales y estimular la cooperación para atender temas comunes,⁴ así como generar mayores vínculos con países asiáticos, con lo cual se cooperaría-competiría mejor con el Norte, a través de una estrategia global sustentada en correlaciones internacionales de fuerzas científicas. Por todo ello, para que una estrategia nacional de fomento a redes científicas internacionales funcione adecuadamente es necesario transitar a una internacionalización endógena de la ciencia mexicana, fundada en un entorno nacional de promoción a redes internacionales con objetivos precisos, con flexibilidad para aprender rápido y poder encauzar líneas de acción pertinentes y relevantes y, por supuesto, empezar a invertir mayores recursos económicos en investigación científica y tecnológica, así como en desarrollo experimental.

Todo ello implica centrar la atención, de manera estructural y funcional, en tres niveles: las políticas nacionales de fomento a la ciencia y la tecnología, la internacionalización proactiva de la ciencia en México y las acciones y estrategias de individuos, grupos e instituciones como centro de las políticas. Las redes científicas internacionales, finalmente, deben servir para fortalecer las capacidades nacionales de formación científica y de producción-difusión-circulación-transferencia-aplicación de conocimientos que contribuyan a resolver problemas.

⁴ Existen algunos esfuerzos en estas materias, como es la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México de 2011 y la creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AMEXCID, de ese mismo año; al respecto véase el trabajo de Prado (2014) y el Informe de la AMEXCID de García-López (2017).

Bibliografía

- Altbach, Philip y Jane Knight (2007) “The Internationalization of Higher Education: Motivations and Realities”, *Journal of Studies in International Education*, 11(3-4), United States of America, SAGE Journals, pp. 290-305.
- Archambault, Éric (2010) “The limits of bibliometrics for the analysis of the social sciences and humanities literature”, *Word Social Science Report*, UNESCO, International Social Science Council, France, pp. 251-254.
- Bourdieu, Pierre y Loïc Wacquant (2005) *Una invitación a la sociología reflexiva*, Argentina, Siglo XXI editores.
- Callon, Michel (edit.) (1989) *La science et ses réseaux, genèse et circulation des faits scientifiques*, La Découverte, France.
- Casalet, Mónica (2003) *Políticas científicas y tecnológicas en México: evaluación e impacto*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Casalet, Mónica (2008) “El impacto de la sociedad del conocimiento en las estructuras institucionales y decisionales de los sistemas científicos: el caso de México”, en Valenti, Giovana, Mónica Casalet y Dante Avaro (coord.) *Instituciones, sociedad del conocimiento y mundo del trabajo*, Plaza y Valdés Editores, FLACSO, México, pp. 327-353.
- Castells, Manuel (2011) “Informacionalismo, redes y sociedad red: una propuesta teórica”, en Manuel Castells (edit.), *La sociedad red: una visión global*, Alianza Editorial, España pp. 27-75.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT (2014) “Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2014-2018”, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) (2017) *Informe general del estado de la ciencia, la tecnología y la innovación 2016*, México, CONACYT.
- Frickel, Scott y Kelly Moore (edit.) (2006) *The New Political Sociology of Science. Institutions, Networks, and Power*, The University of Wisconsin Press, United States of America.

- García-López, Agustín (2018) *Informe anual 2017*, México, Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Góngora, Edgar (2016) “Colaboración científica internacional y políticas nacionales de fomento a redes en México”, en Ramírez, Rosalba y Mery Hamui (coord.) *Perspectivas sobre la internacionalización en educación superior y ciencia*, México, CINVESTAV, CONACYT, RIMAC, pp. 29-52.
- Hou, Haiyan, Hildrun Kretschmer, Zeyuan Liu (2008) “The Structure of Scientific Collaboration Networks in Scientometrics”, *Scientometrics* 75(2), Akadémiai Kiadó, Budapest, pp. 189-202.
- Laclette, Juan Pedro (2010) *El debate de la ciencia en México múltiples visiones un mismo compromiso*, Foro Consultivo Científico y Tecnológico, México.
- Lee, Sooho y Barry Bozeman (2005) “The Impact of Research Collaboration on Scientific Productivity”, *Social Studies of Science* 35(5), London, SAGE Publications, pp. 673-702.
- Manjarrés, Liney y Andrés Carrión (2010) “Relaciones universidad-empresa y producción científica de los académicos”, en Luis Sanz y Laura Cruz (comp.) *Análisis sobre ciencia en innovación en España*, Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología, España, pp. 66-92.
- Marcovich, Anne y Terry Shinn (2011) “From the Triple Helix to a Quadruple Helix? The Case of Dip-Pen Nanolithography”, 49 (2), *Minerva*, Germany, Springer, pp. 175-190.
- Marginson, Simon e Imanol Ordorika (2010) *Hegemonía en la era del conocimiento. Competencia global en la educación superior y la investigación científica*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Merton, Robert (1985) [1973] *La sociología de la ciencia*, Tomo 1, España, Alianza Universidad.
- Newman, Mark (2001) “The Structure of Scientific Collaboration Networks”, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America Review*, 98(2), United States of America, pp. 404-409.
- Prado, Juan (2014) “La cooperación internacional para el desarrollo de México. Un análisis de sus acciones, institucionalización y percepciones”, *Revista Mexicana de Ciencias*

Políticas y Sociales LIX (222), México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 51-86.

Presidencia de la República (2018) “Anexo al Sexto Informe de Gobierno 2017-2018”, México, Presidencia de la República.

Rodríguez, Leandro y Hebe Vessuri (2018) “Cooperación asimétrica: ¿la despolitización de las redes internacionales en las ciencias sociales?” Ramírez, Rosalba y José Rodríguez (coord.), *Internacionalización académica y científica: políticas, itinerarios, saberes e instrumentos*; México, CINVESTAV, CONACYT, UNESCO, RIMAC, pp. 17-36.

Russel, Jane, Shirley Ainsworth, Antonio del Río, Nora Narváez, Héctor Cortés (2007) “Colaboración científica entre países de la región latinoamericana”, *Revista Española de Documentación Científica* 30(2), España, pp. 180-198.

Shinn, Terry (2002) “The Triple Helix and New Production of Knowledge. Prepackaged Thinking on Science and Technology”, *Social Studies of Science*, 32(4), United States of America, pp. 599-614.

Sonnenwald, Diane (2008) “Scientific Collaboration”, *Annual Review of Information Science and Technology* 41(1), Association for Information Science and Technology, pp. 643-681.

Stezano, Federico (2011) *Redes ciencia-industria para la transferencia en México, Estados Unidos y Canadá*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.

Valenti, Giovanna (coord.) (2008) *Ciencia, tecnología e innovación. Hacia una agenda de política pública*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.

Villavicencio, Daniel y Pedro López (Coord.) (2010) *Sistemas de innovación en México. Regiones, redes y sectores*, Plaza y Valdés editores

Las empresas transnacionales y la oligopolización de la educación superior en México*

Dr. Germán Álvarez Mendiola¹

Octubre, 2018

Resumen

Panorama general sobre la provisión de educación superior transnacional y su conformación como grupos corporativos. Se estudian la prevalencia de redes nacionales o regionales como forma de distribución territorial de las ofertas educativas y el lugar de las empresas transnacionales en el proceso general de oligopolización de la educación superior privada en México. La configuración de conglomerados y la transnacionalización de empresas educativas no son fenómenos nuevos, pero la concentración de la mayor parte de la matrícula privada en grupos empresariales con varias sedes, así como la creciente importancia de las empresas transnacionales en la concentración de la matrícula y en la distribución territorial de programas educativos, son procesos en curso relativamente recientes. Los temas del capítulo son: una referencia breve a las nuevas tendencias globales de la educación superior en las que se inserta la transnacionalización de la educación superior; una descripción de las inversiones extranjeras que han llegado a México desde 2000; un análisis sucinto del crecimiento reciente de la educación superior privada; una discusión del poderío económico y la concentración de la educación superior privada en grupos corporativos; un análisis descriptivo de las matrículas, número de instituciones de las empresas transnacionales de educación superior y su lugar en el proceso de oligopolización del sector privado; una propuesta hipotética de las estrategias de mercado que han seguido las empresas transnacionales; una discusión sobre las ganancias y la forma de extraerlas de las sociedades o asociaciones civiles; y una conclusión general.

* Agradezco a Fanny Urrego Cedillo, estudiante de doctorado del DIE-Cinvestav, su colaboración en la colección y ordenación de datos.

Abstract

Overview of the provision of transnational higher education and its formation as corporate groups. The prevalence of national or regional networks is studied as a form of territorial distribution of educational offers and the place of transnational corporations in the general oligopolization process of private higher education in Mexico. The configuration of conglomerates and the transnationalization of educational companies are not new phenomena, but the concentration of most of the private enrollment in business groups with several locations, as well as the growing importance of transnational companies in the concentration of enrollment in the territorial distribution of educational programs, are relatively recent ongoing processes. The chapter addresses the following topics: a brief reference to the new global trends in which the transnationalization of higher education is inserted; a description of the foreign investments that have arrived in Mexico since 2000; a succinct analysis of the recent growth of private higher education; a discussion of economic power and the concentration of private higher education in corporate groups; a descriptive analysis of enrollments, number of institutions of transnational higher education companies and their place in the oligopolization process of the private sector; a hypothetical proposal of the market strategies that transnational corporations have followed; a discussion about profits and how they are extracted from civil societies or associations; and a general conclusion.

Palabras clave: Educación superior privada; provisión transnacional; corporativización; oligopolización, estrategias de mercado

Introducción

Este capítulo presenta un panorama general sobre la provisión de educación superior transnacional (EST), especialmente su conformación como grupos corporativos. Para ello, expondré las razones de la prevalencia de redes nacionales o regionales como forma de distribución territorial de las ofertas educativas y el lugar de las empresas transnacionales dentro del proceso general de oligopolización de la educación superior privada (ESPRI) en México. La configuración de conglomerados y la transnacionalización de empresas educativas no son fenómenos nuevos. Sin embargo, la concentración de la mayor parte de la matrícula privada en instituciones que forman parte de grupos empresariales con varias sedes, así como la creciente importancia de las empresas transnacionales en la concentración de la matrícula y en la distribución nacional y territorial de programas educativos son procesos en curso relativamente recientes.

La inversión transnacional en la educación superior

Desde una perspectiva global, la emergencia y desarrollo de la EST o, más precisamente, de la circulación de capitales internacionales en la educación superior mediante alianzas, redes, consorcios, conglomerados que se forman a través de fusiones (*mergers*) y empresas conjuntas (*joint ventures*) en el mundo es una tendencia aparejada con importantes transformaciones en la educación superior contemporánea a escala planetaria. La ampliación de la población joven en los países en desarrollo, así como el envejecimiento poblacional en los países desarrollados generó presiones por la provisión de servicios educativos de nivel superior. La movilidad estudiantil ha registrado crecimientos, insospechados hace apenas unas décadas, diversificando la demanda y la apertura de programas educativos, en contextos donde los gobiernos de muchos países despliegan estrategias activas para la internacionalización de estudiantes, la atracción de inversiones y la promoción de sus países como destinos estudiantiles. La generalizada declinación del financiamiento público en educación superior ha propulsado el incremento de la participación privada, lo cual refuerza la configuración de un mercado global y la consideración de los estudiantes como clientes y consumidores. Una de las líneas de la oferta la constituyen los programas de educación

virtual, los MOOCS (acrónimo en inglés de *Massive Online Open Courses*) y los recursos educativos abiertos. Al mismo tiempo, la cúspide de los sistemas educativos superiores ha promovido el modelo de universidad de clase mundial y *league table* como modelo de legitimidad y calidad ideal para todas las instituciones, modelo a partir del cual los *rankings* mundiales tienden a pautar la distribución de prestigios y las políticas educativas de muchos gobiernos. En ese marco se han desarrollado poderosas empresas educativas transnacionales, como Laureate, Apollo Global o Pearson, pero también empresas educativas transnacionales de menor tamaño, las cuales forman alianzas para ofrecer títulos conjuntos y dobles, dentro de una encarnizada competencia por una clientela segmentada.

Estos fenómenos producen tendencias de gran envergadura (Guri-Rosenblit, 2013). Se ha acrecentado la polarización entre meritocracia y equidad. El modelo de universidades de clase mundial impone restricciones al acceso y presiona la selectividad institucional. En contraposición a la provisión pública, la educación superior privada se expande, en un proceso de aguda diferenciación de tipos institucionales, calidades, prestigios y sectores que atiende. Son numerosas las instituciones que funcionan como fábricas de diplomas y las que defraudan académica o económica a los estudiantes. En muchos países, la regulación académica y gubernamental para las instituciones privadas nacionales e internacionales es escasa e ineficaz, y los requerimientos corporativos suelen oponerse a los académicos. Se han incrementado las presiones para que la educación superior tenga mayor colaboración con el mercado laboral y, acorde con ello, se ha diversificado y expandido la oferta de cursos ejecutivos y los certificados en el subsector vocacional. El crecimiento de la EST forma parte de ese amplio conjunto de tendencias globales.

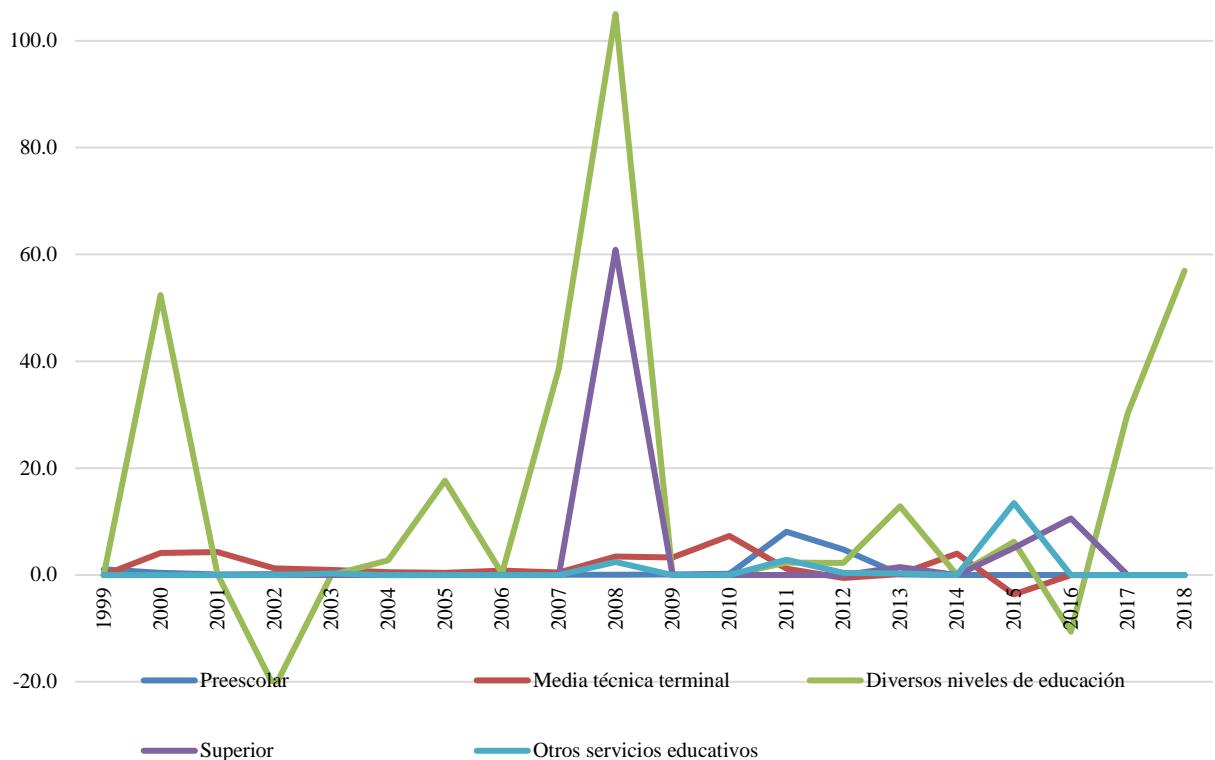
Para nuestros fines, la EST significa cualquier provisión de educación superior disponible en más de un país, generalmente proveniente de instituciones de los países más desarrollados del mundo (Bennet *et al.*, 2010). No obstante, en México la transnacionalización no ha significado, salvo contadas excepciones, el traslado de modelos y programas educativos desde países desarrollados sino solo el traslado de capitales externos para ser invertidos en instituciones de educación superior (IES) ya existentes (compras totales o fusiones), es decir,

la inversión extranjera casi no se ha dirigido a la creación de nuevos proyectos (Álvarez, 2016, p. 188).

En México, durante la década de 2000 a 2010, hubo varias oleadas de inversión extranjera directa en ES (IEDES) (gráfica 1). Laureate International, la empresa más poderosa en términos económicos y de captación de matrícula en el mundo, hizo varias compras, destacando las de la Universidad del Valle de México (UVM) y de la Universidad Tecnológica de México (UNITEC). Asimismo, Carlyle compró una porción grande de las acciones de la Universidad Latinoamericana, pero poco después Apollo Global Education Network (propietaria de Phoenix University) adquirió la mayoría de las acciones (Rodríguez, 2004a, 2004b, 2007; Buendía, 2012). Apollo Global Education, por su parte, en 2017 fue vendida a un consorcio de inversionistas que incluye The Vistra Group y fondos afiliados a Apollo Global Management.

Tras las imponentes inversiones extranjeras de 2000, 2005 y 2008, el monto de las IEDES disminuyó. Fueron inversiones menores, aunque sin duda importantes, destinadas al sector medio del mercado. La Universidad Tecnológica Latinoamericana en Línea (UTEL) inició sus operaciones a cargo del Grupo Guerra, propietario del Instituto Internacional de Investigación de Tecnología Educativa (INITE), que integra a la empresa Scala Higher Education S. C., fundada en 2008. En 2012 INITE se alió con Pearson Group, una poderosa compañía multinacional de publicaciones y educación radicada en Londres y de capitales británicos y holandeses, que en 2017 recibió inversiones del grupo estadunidense Seek Limited. El Pearson Group cuenta con cuatro universidades: el Pearson College en el Reino Unido; MIDRAND Graduate Institute en África del Sur y el CTI Education Group también en África del Sur (Pearson, 2012)

Gráfica 1. Inversión extranjera directa en educación. 1999-2018



Fuente: Secretaría de Economía. Flujos totales de IED hacia México por tipo de inversión, país de origen, sector económico y entidad federativa de destino (1999-2018).

En unos casos, se trató de la compra o creación de instituciones aisladas, como la realizada por la Corporación Mondragón (España) en 2011, al adquirir la Universidad Contemporánea de Querétaro (UCO Mondragón), integrándola a la Red Mondragón Educación Internacional (MEI), la cual matricula a 10,000 alumnos en Colombia, España, México y Arabia Saudita.

Otro caso es el de escuelas únicas, como la Saint Luke School of Medicine en 2015, perteneciente al grupo educativo estadounidense Alliant International University. Tiene 6 Campus en California, Estados Unidos y cuatro campus internacionales: Hong Kong, Tokio, Nairobi y Ciudad de México. En 2015, Alliant en Estados Unidos se convirtió en una corporación de beneficio, esto es, un tipo de entidad corporativa con fines de lucro que tiene impactos positivos en la sociedad, las comunidades y el medio ambiente, y pasó a formar

parte de Arist Education System, empresa del grupo transnacional Bertelsmann, una corporación alemana global de medios, servicios y educación.

Entre las ofertas en línea hay instituciones que son en México una sucursal de una universidad transnacional. Es el caso de la Universidad Internacional de la Rioja, que inició sus actividades en México en 2013. Es parte del Grupo Académico UNIR, Universidad Internacional de la Rioja, una red con 12 sucursales en España, Colombia, Bolivia, Perú y Argentina, que ofrece licenciaturas maestrías y doctorados.

Algunas son universidades únicas que forman parte de otras empresas con escuelas en los niveles básico y medio superior. No forman parte de un grupo corporativo de nivel superior, pero sí de un grupo educativo en diversos niveles. Tal es el caso de la recientemente anunciada Universidad Anglo Mexicana Europea, del Grupo Educativo Fundación Santiago Rossi. La razón social de este grupo es Colegio Nuevo México y es propietario de los colegios Anglo Mexicano y Anglo Americano. Para abrir la universidad se contó con una inversión proveniente de España.

En 2014 Galileo Global, del grupo estadounidense Providence Equity Partners, entró al mercado mexicano adquiriendo la red Instituto de Estudios Universitarios (IEU Universidad) en el centro y el sureste del país con capitales provenientes de Holanda. Galileo Global Education, que opera en 7 países: Francia, Italia, Reino Unido, Alemania, México, China e India. Galileo Global Education, con sede en Luxemburgo, es el grupo de educación postsecundaria más grande de Europa (Galileo Global Education, 2017).

En 2015 la Universidad de las Tres Culturas fue adquirida por el grupo de capital español Lottus Partners. También en esos años, se realizaron inversiones de menor monto en universidades pequeñas o en alianzas con otras universidades. Por ejemplo, en 2016 capitalistas españoles invirtieron en la Universidad Anglo Mexicana Europea, del mexicano grupo educativo Rossi, y la Universidad CEU de España realizó una alianza con la Universidad Panamericana de México para la impartición de cursos de enfermería.

Las inversiones recientes más destacadas fueron las del grupo latinoamericano de inversiones Linzor, de capitales provenientes de Chile, que en 2017 adquirió todo el grupo Universidad Insurgentes. Linzor, por cierto, un conglomerado con participación en industrias de muy diversa naturaleza, ya tenía antecedentes en el mercado educativo pues en 2009 adquirió la Universidad Santo Tomás en Chile, la institución privada más antigua en ese país (Sanchez Zinny, 2014, s.p.).

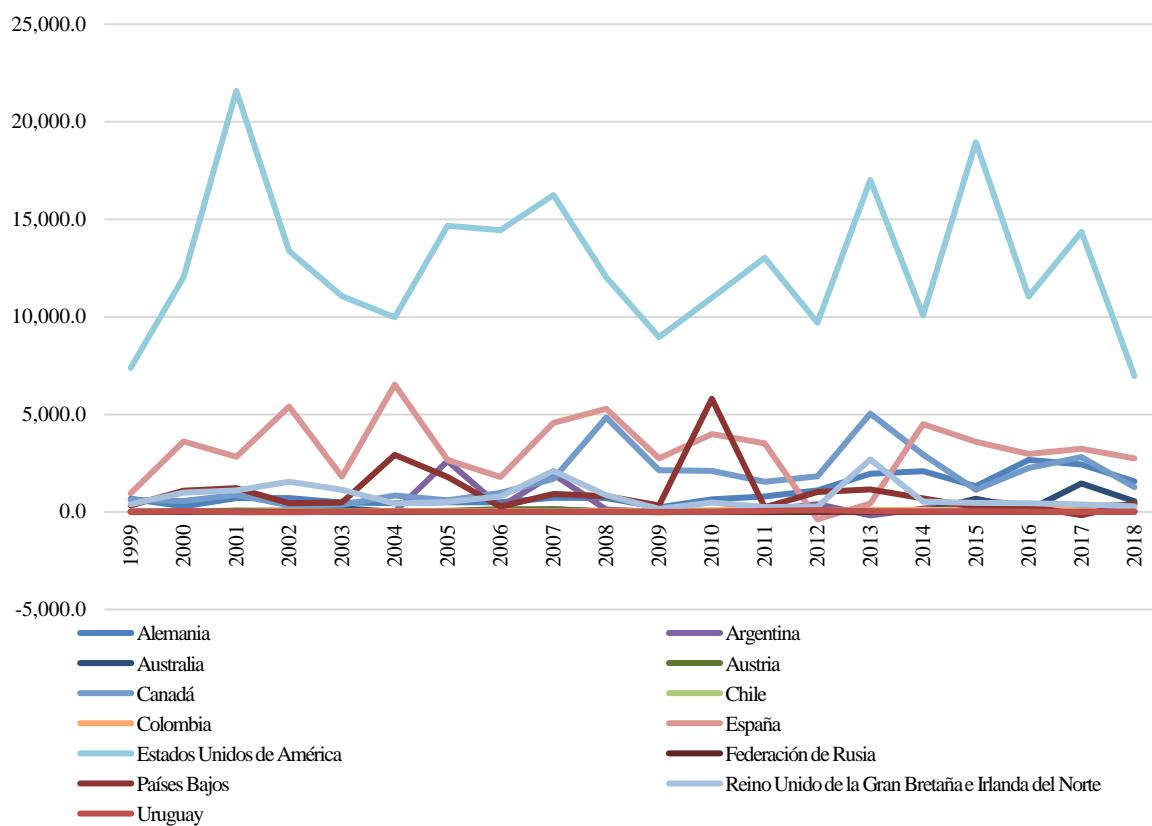
Otra inversión destacada, fue la de un grupo de capitalistas nacionales que a partir de 2014 se alió con la Arkansas State University (ASU) para abrir en 2017 un campus en Querétaro. Se trata de una iniciativa que comenzó a gestarse a inicios de la década actual, bajo la iniciativa de Ricardo González (nieto de Roberto González Barrera, dueño de Banorte), quien es el presidente en México de la ASU y exestudiante de dicha universidad en EUA. El grupo mexicano aportó el capital para construir la universidad y ASU el plan de estudios, el *know how*, el sistema operativo y la experiencia (Anderson, 2017, s.p.). La ASU no invirtió dinero, pero el acuerdo con el grupo mexicano le confiere una comisión por la matrícula, que se incrementa hasta el décimo año de operaciones a un 11 %, bajo un modelo tipo franquicia.

Las inversiones extranjeras en educación relacionadas con educación superior entre 1999 y 2018 sumaron 374 millones de dólares. Es un cálculo aproximado pues incluye las subramas escuelas que combinan diversos niveles de educación y escuelas de educación superior. La primera subrama incluye con frecuencia inversiones en emprendimientos de instituciones de educación superior que están relacionadas con escuelas de otros niveles, principalmente bachillerato. Destacaron los años 2000, con 53 millones de dólares; 2005 con 18 millones; 2008 con 166 millones; 2013 con 14 millones de dólares; 2015 con 11.3 millones; 2017 con 30.2 millones y 2018 con 57 millones (Secretaría de Economía, 2018, s.p.).

La mayor parte de las inversiones extranjeras en educación provienen de capitales radicados en Estados Unidos (gráfica 2). Le siguen las inversiones españolas, las canadienses -aunque éstas últimas tienen una baja presencia en educación superior-, las alemanas, las del Reino

Unido y las holandesas. El gráfico no lo refleja adecuadamente, pero las inversiones chilenas en educación superior de 2017 y 2018 fueron relevantes².

Gráfica 2. Inversión extranjera directa en educación por país. 1999-2018



Fuente: Secretaría de Economía. Flujos totales de IED hacia México por tipo de inversión, país de origen, sector económico y entidad federativa de destino (1999-2018).

El crecimiento reciente de la ESPRI

En México la educación superior privada ha alcanzado el 31% de la matrícula total en este nivel, tras un crecimiento espectacular en 15 años: en 2000 había sólo 915 instituciones con

² Los datos disponibles no permiten determinar con exactitud el monto de las inversiones específicas en educación superior. Por ello, los datos agregados en educación son una referencia que debe tomarse con precaución.

una matrícula de 525,058, pero en 2015 se contaban 2,056 instituciones privadas diferentes, que reunían a 1.2 millones de estudiantes (Tabla 1), un crecimiento de más del 100%.

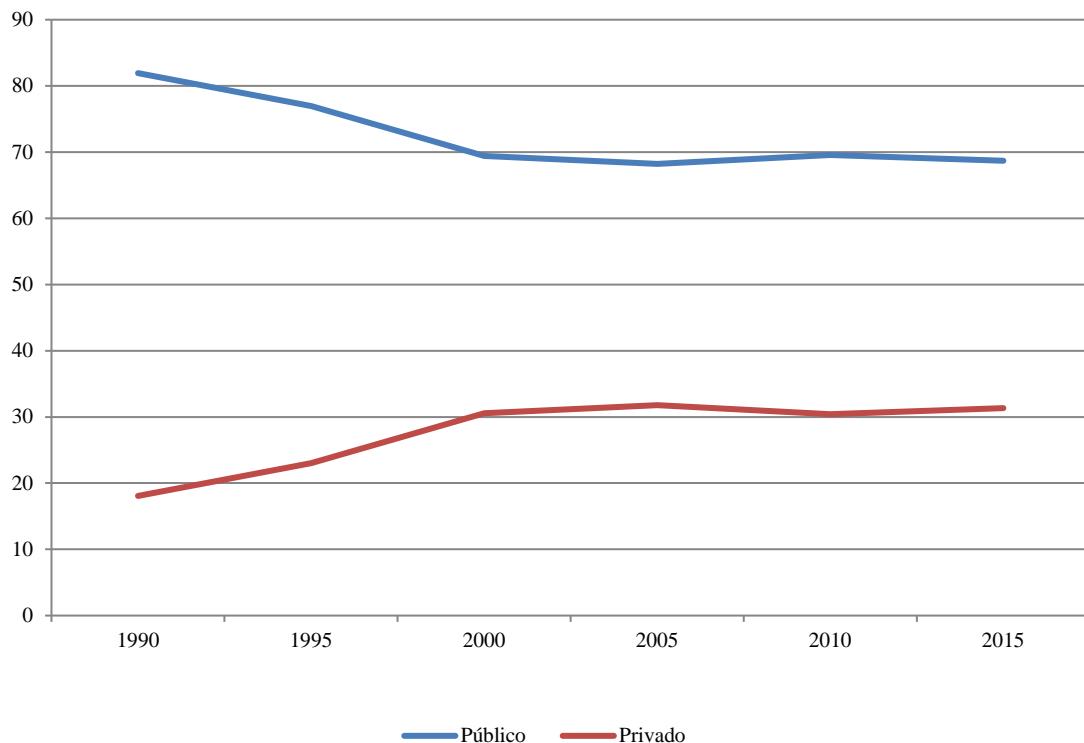
Tabla 1. Número de instituciones y de matrícula privada. (2000, 2005, 2010, 2015).

| | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Instituciones | 915 | 1,450 | 2,064 | 2,056 |
| Matrícula | 525,058 | 683,539 | 804,301 | 1,187,574 |

Fuente: Basada en datos de Álvarez y Ortega 2011 y ANUIES 2016.

Sin embargo, la imagen común de un sector privado en crecimiento intensivo que progresivamente restaba peso proporcional al sector público ya no es cierta. Después de un agudo crecimiento en la década noventa del siglo pasado, a partir de 2000 las proporciones entre el sector público y el privado se estabilizaron, como puede observarse en la gráfica 3.

Gráfica 3. Matrícula de licenciatura. Distribución porcentual 1990-2015



Fuente: Basada en datos de Álvarez y Ortega 2011 y ANUIES 2016.

Las instituciones privadas han encontrado en el posgrado nuevas oportunidades de negocios. En la tabla 2 se puede ver el gran crecimiento del sector privado. En 2000 concentraba casi

el 30% pero en 2017 ya había alcanzado el 60%. En la actualidad el sector privado concentra el 43.7% de la matrícula de especialización; el 66.7% de la de maestría y, notablemente, el 42.5% de la de doctorado. La incursión en este nivel es uno de los fenómenos más sobresalientes en este periodo, que se explica, entre otros factores, por la débil política de crecimiento del posgrado público y por las crecientes exigencias de elevación de los grados académicos, fundamentalmente entre el profesorado de todos los niveles educativos.

Tabla 2. Matrícula de posgrado por nivel y sector. Porcentaje. (2000, 2010, 2017)

| | 2000 | | 2010 | | 2017 | |
|-----------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | Público | Privado | Público | Privado | Público | Privado |
| Especialización | 71.4 | 28.6 | 68.8 | 31.3 | 56.3 | 43.7 |
| Maestría | 52.9 | 47.1 | 41.2 | 58.80 | 33.3 | 66.7 |
| Doctorado | 87.4 | 12.6 | 68.6 | 31.4 | 57.5 | 42.5 |
| Total | 70.6 | 29.4 | 49.6 | 50.4 | 40.0 | 60.0 |

Fuentes: Basado en datos de Álvarez y Ortega 2011 y ANUIES 2018.

El poderío económico y la concentración en grupos corporativos de la educación superior privada

El gran tamaño del sector privado está relacionado con su poderío económico. Es una enorme actividad económica que llegó a ocupar el 26º lugar en la generación del producto interno bruto, con amplios márgenes de ganancia (Álvarez, 2011, p. 22). Esto implica que el sector privado se ha extendido en el territorio nacional, mediante estrategias expansivas para proveer programas cerca de la localización territorial de la demanda. En 2000 solo existía oferta privada en el 7.4% de los municipios del país y en 2010 se elevó a 13%. Una actualización de estos datos mostraría una ampliación en la cobertura territorial aún mayor, especialmente en zonas no metropolitanas. Debe notarse, sin embargo, que la distribución territorial es desigual, pues hay estados donde la educación superior privada está presente en más del 50% de sus municipios (Ciudad de México, por ejemplo) y estados donde el sector privado tiene presencia en menos del 10% de los municipios (como Puebla, Yucatán y Oaxaca) (Álvarez, 2012; Ortega y Casillas, 2013; Navarro, 2016).

Este proceso de crecimiento del mercado privado de educación superior es concomitante con la concentración corporativa de la provisión educativa, por un lado, y con la emergencia de una gran cantidad de establecimientos aislados de pequeño tamaño. No obstante, el dato más relevante es que los grupos corporativos concentran en la actualidad a la gran mayoría de la matrícula privada de educación superior. Varios de estos grupos son de larga data en México, como el Tecnológico de Monterrey o las instituciones religiosas, pero la gran mayoría son de formación relativamente reciente. Estos grupos son resultado de la fusión de instituciones que se organizan en red, sistemas o cadenas de instituciones independientes. Los grupos corporativos son muy diversos entre sí. Me detendré brevemente en sus características de acuerdo con su tamaño y cobertura territorial³.

Los grupos corporativos se caracterizan en general por poseer más de una sede o campus. En unos casos se trata de una sola institución, pero, en otros, los grupos poseen dos o más instituciones con nombres (o marcas) diferentes. De acuerdo con este criterio, hemos detectado 43 grupos corporativos que integran a 72 instituciones con 645 sedes, lo cuales en 2015 reunieron a 523,777 estudiantes, es decir, el 57% de la matrícula privada total (Álvarez y Urrego, 2017, p. 3). Si tomamos en cuenta su tamaño, podemos clasificarlos en 6 tipos: 1) Megas: 50 mil a 100 mil o más; 2) Súper: 20 mil a 49 mil; 3) Grandes: 10 mil a 19 mil; 4) Medianos: 5 mil a 9 mil; 5) Pequeños: 2,500 a 4,900; y 6) Micros: 1,500 a 2400.

En los grupos megas se encuentran, por ejemplo, la Red Laureate, propietaria de la Universidad del Valle de México (UVM) y de la Universidad Tecnológica (UNITEC); el Sistema Tec de Monterrey y Nacer Global, propietario de Universidad ICEL y Universidad Lamar, entre otras. En la clase de grupos súper se incluyen Aliat Universidades; el Sistema Universitario Jesuita; la Red Universidades Anáhuac y el grupo Talisis, antes Topaz (Universidad Regiomontana y Universidad Interamericana para el Desarrollo). Entre los grupos grandes se ubican la Universidad Mexicana (UNIMEX); el grupo Linzor

³ Hay otros criterios importantes para diferenciar a los grupos corporativos de educación superior, como su orientación laica o religiosa, las diversas órdenes que participan en las corporaciones religiosas, ser genuinamente sin fines de lucro o, al contrario, ser de lucro, su forma de organización, sus ofertas educativas, la consolidación de sus ofertas que suele expresarse en la acreditación de sus programas y por los sectores sociales a los que se dirige.

(Universidad Insurgentes); el grupo Durango Santander y otras más. En la clase de grupos medianos se sitúan la Universidad de León; la Universidad Panamericana o el Instituto Universitario del Centro de México (EDUCEM), entre otras. Entre los grupos pequeños están la Universidad del Golfo de México (UGMEX), el Colegio Libre de Estudios Universitarios (CLEU), la Universidad de Londres, etcétera. Y en la clase de grupos micro se encuentran instituciones como Psico-oncología; CEDVA o IBACE, entre muchos más.

La concentración de estudiantes del sector privado de educación superior en los grupos corporativos es muy grande, pues, en su conjunto, reúnen al 63.2% de la matrícula privada. Pero entre ellos, los enormes grupos que hemos clasificado como mega, concentran al 20% de la matrícula; los súper al 11.4%; y los grandes al 12.1%. Dentro de la categoría micro, se ubican numerosas instituciones, no obstante, solo concentran al 3.8% de las matrículas. En otras palabras: un reducido número de consorcios educativos, 34 empresas para ser precisos, dentro de las clases mega, súper, grandes y medianas, congregan al 53% de la matrícula privada (tabla 3).

Tabla 3. Grupos corporativos. Concentración de matrícula. (2015)

| Tamaño | Núm. | Matrícula | Instituciones | Sedes | % de la privada |
|-----------------|-----------|----------------|---------------|------------|-----------------|
| Mega | 3 | 236,556 | 11 | 172 | 19.9 |
| Súper | 5 | 135,241 | 39 | 116 | 11.4 |
| Grandes | 11 | 143,862 | 18 | 130 | 12.1 |
| Medianos | 16 | 115,013 | 17 | 277 | 9.7 |
| Pequeños | 21 | 74,824 | 26 | 170 | 6.3 |
| Micro | 23 | 44,955 | 30 | 121 | 3.8 |
| TOTAL | 79 | 750,451 | 141 | 986 | 63.2 |

Fuente: Basada en datos de Álvarez y Ortega 2011; SEP-DGPyP, 2016, y ANUIES 2016.

La enorme concentración de la matrícula en los de grupos corporativos, confiere al mercado un carácter oligopólico. Están por dilucidarse en investigaciones futuras las consecuencias económicas, académicas y de política pública de ese poder oligopólico, pero en forma hipotética podemos enunciar que los oligopolios segmentan la competencia entre las distintas franjas del mercado (alto, medio y bajo consumo) y, dentro de cada segmento, imponen

condiciones de competencia, especialmente en los precios, pero también en el tipo y calidad de la oferta. En algunos estados la condición oligopólica es extrema: en 19 estados del país más del 50% de la matrícula privada se ubica en instituciones de grupos corporativos. Dentro de ese conjunto, en algunos estados más del 75% de los estudiantes del sector privado asisten a establecimientos que forman parte de los corporativos: Jalisco (76.2%), Colima (76.9%), Sonora (80.4%), Quintana Roo (81.95), Querétaro (85.1%) y Aguascalientes (89.3%). El predominio oligopólico en el plano estatal es abrumador en muchas entidades (Álvarez y Urrego, 2017, p. 6).

Las empresas transnacionales: sus matrículas e instituciones

Del conjunto de empresas transnacionales que operan en México, cinco cuentan con sedes distribuidas en diversos estados del país. En ese sentido, se asemejan a muchas otras de capital nacional que constituyen grupos con importante presencia territorial en diversas escalas. En su conjunto, estas transnacionales tienen presencia en 24 estados del país.

En cuanto al tamaño de las empresas, existen conglomerados muy grandes, como el grupo Laureate International que tiene más de un millón de estudiantes alrededor del mundo, en 80 instituciones distribuidas en 19 países. En México, Laureate posee dos instituciones, la Universidad del Valle de México y la Universidad Tecnológica (UNITEC), las cuales agrupan 132,915 mil estudiantes en sus programas de licenciatura, con 44 sedes en 19 estados. Laureate es el grupo con mayor presencia territorial en todo el país y con mayor cantidad de estudiantes, lo que la convierte en el grupo transnacional más poderoso (tablas 4 y 5).

En cuanto al número de estudiantes, tras Laureate se sitúa el grupo INITE/Pearson (UTEL), que tiene ofertas educativas exclusivamente en línea. Este grupo muestra un crecimiento enorme en solo cinco años, del 2,292%, al pasar de 946 alumnos en 2012 a 22,701 en 2017. Se trata de una sola institución, la UTEL, con 16 sedes (oficinas) en 5 estados del país (tablas 4 y 5).

En tercer lugar, se encuentra el grupo Linzor, dueño de UIN, con 17,215 estudiantes. Este grupo ha sido dinámico, con un crecimiento acumulado de 72.3% entre 2010 y 2017, semejante al crecimiento promedio nacional de todo el sector privado que fue de 72.8% (tablas 5 y 6). La Universidad Insurgentes, tras ser adquirida por el grupo Linzor, todos los planteles de la Universidad Insurgentes cambiaron de nombre a UIN, se renovó la imagen, el nombre y el logo, y se remodelaron los 23 planteles.

Los otros dos grupos tienen matrículas pequeñas, pero sus crecimientos en términos porcentuales son notables: Apollo Global Management (ULA) cuenta con 30 sedes distribuidas en 13 estados, con 11,883 estudiantes y un crecimiento acumulado de 469.7% entre 2010 y 2017. Este grupo, se dedica principalmente a distribuir programas en línea y sus sedes, salvo los cinco planteles tradicionales (Valle, Florida, Cuernavaca, Norte y Valle Dorado), son pequeños locales llamados campus ejecutivos donde se imparten programas que combinan la educación virtual con la presencial. Por su parte, Galileo Global Education (Universidad IEU) es una red con 22 campus (campus y centros de atención) localizada en 12 estados en las regiones centro, sur, sureste y Península de Yucatán (tablas 5 y 6) que tiene 6,306 alumnos y un crecimiento en el periodo de 253.5% (tablas 4, 5 y 6).

La ULA es un conglomerado de tamaño medio que forma parte de Apollo Global y que reúne nueve instituciones de nueve países. La ULA cuenta con 11,883 alumnos de licenciatura, 5 campus y 25 campus ejecutivos, con presencia en 13 estados. Esta universidad ha tenido un crecimiento notable, pues en 2010 apenas tenía 2,086 alumnos. Considerando la matrícula actual, presenta un crecimiento de 469.7% (tablas 4 y 5).

Tabla 4. Grupos corporativos transacionales en México 2017-2018

| Corporativo | Instituciones que agrupan | Núm. de instituciones | Núm. de sedes | Estados que cubren |
|--------------------------|-----------------------------------|-----------------------|---------------|--------------------|
| Apollo Global Management | Universidad Latinoamericana (ULA) | 1 | 30 | 13 |
| Galileo Global Education | Universidad IEU | 1 | 22 | 12 |

| | | | | |
|----------------|--|---|-----|------|
| | Universidad del Valle de México | | | |
| Laureate | (UVM) y Universidad Tecnológica (UNITEC) | 2 | 44 | 19 |
| Linzor | Universidad Insurgentes (UIN) | 1 | 23 | 3 |
| INITE/Pearson* | UTEL (Universidad Tecnológica Latinoamericana en línea) | 1 | 16 | 5 |
| Total | | 6 | 135 | 24** |

*Datos de inicio de 2012-2013, cuando fue creada

** No es la suma aritmética de la columna pues varios estados se repiten en cada fila.

Fuente: elaboración propia con base en ANUIES, 2018

Tabla 5. Matrícula de grupos corporativos transnacionales y crecimiento acumulado 2010-2017.

| Corporativo | 2010-2011 | 2017-2018 | Crec. 2010-2017 | % |
|-------------------------------------|-----------|-----------|--------------------|---|
| Apollo Global Management | 2,086 | 11,883 | 469.7 | |
| Galileo Global Education | 1,784 | 6,306 | 253.5 | |
| Laureate | 94,531 | 132,915 | 40.6 | |
| Linzor | 9,989 | 17,215 | 72.3 | |
| INITE/Pearson* | 949 | 22,701 | 2,292.1 | |
| Total corporaciones transnacionales | 109,339 | 191,020 | 74.7 | |
| Mat privada total | 798,283 | 1,379,087 | 72.8 | |

*Datos de inicio de 2012-2013, cuando la UTEL fue creada.

Fuente: elaboración propia con base en ANUIES, 2011 y 2018

Las empresas trasnacionales: crecimiento y oligopolización

El gigante Laureate tuvo un crecimiento porcentual menor que el resto de los grupos transnacionales. En 2010 concentraba el 86.5% de la matrícula de estos cinco grupos transnacionales y en 2017 disminuyó a 69.6%. En 2010 Laureate reunía al 11.8% del total de la matrícula del sector privado y en 2017 al 9.6%. Pese a esa disminución relativa, el peso del gigante Laureate continúa siendo enorme no sólo entre las empresas transnacionales sino entre todas las instituciones privadas del país. Las otras cuatro corporaciones transnacionales tienen un peso relativo bastante menor que Laureate, pero se ha incrementado. Por ejemplo,

destaca el grupo INITE/Pearson que ahora tiene al 12% de la matrícula de los grupos corporativos transnacionales y al 1.6% de la matricula total del sector privado (tabla 6).

Tabla 6. Porcentaje de la matrícula de los grupos corporativos transnacionales. (2010-2017)

| Corporativos | 2010-2011 | | 2017-2018 | |
|-----------------------------|---|---------------------------|---|---------------------------|
| | % matrícula corporaciones transnacionales | % matrícula privada total | % matrícula corporaciones transnacionales | % matrícula privada total |
| Apollo Global Management | 1.9 | 0.3 | 6.2 | 0.9 |
| Galileo Global Education | 1.6 | 0.2 | 3.3 | 0.5 |
| Laureate | 86.5 | 11.8 | 69.6 | 9.6 |
| Linzor | 9.1 | 1.3 | 9.0 | 1.2 |
| INITE/Pearson* | 0.9 | 0.1 | 11.9 | 1.6 |
| Total grupos trasnacionales | 100.0 | 13.7 | 100.0 | 13.9 |
| Mat privada total | | 100.0 | | 100.0 |

*Datos de inicio de 2012-2013, cuando la UTEL fue creada.

Fuente: elaboración propia con base en ANUIES, 2011 y 2018

Estos cinco grupos forman parte del proceso más amplio de oligopolización del sector privado de educación superior en México, señalado anteriormente. Pero ¿cuál es su peso específico considerando la concentración de la matrícula en el nivel nacional y estatal? Si consideramos que existen aproximadamente 43 grupos corporativos, nacionales y transnacionales, los cuales reunían al 63% de la matrícula privada nacional de educación superior, podemos concluir que los cinco grupos, que concentran casi el 14% de la matrícula privada, tienen un peso relevante. Esos cinco grupos, agrupan el 20% de la matrícula de grupos corporativos en el país y, por lo tanto, tienen un peso importante en la oligopolización del sector privado mexicano. Esta agregación permite tener una idea del conjunto de las corporaciones transnacionales, pero oculta el hecho de que existen grandes diferencias entre ellas. Laureate por sí sola tiene cerca del 10% de la matrícula privada total, mientras que INITE/Pearson apenas alcanza el 1.6% y Linzor el 1.2%.

Al observar la concentración de la matrícula por parte de los grupos transnacionales en el nivel estatal encontramos un panorama revelador. A final de cuentas, la distribución de la

oferta educativa y la competencia por atraer la demanda se libra en batallas territoriales. La dinámica de competencia, vista desde la concentración de las matrículas, es muy intensa en el nivel local y no en todos los estados las empresas transnacionales salen mejor libradas, ni siquiera el gigante Laureate. Por mencionar unos ejemplos, en Aguascalientes el grupo Aliat Universidades concentra el 36.6% de la matrícula privada de educación superior, pero Laureate solo el 6%; en Baja California el grupo UVS Vizcaya reine al 23.4% de la matrícula privada y el grupo Laureate el 3.9%. En Chiapas, la Universidad del Sur tiene al 34.9% del estudiantado privado y Laurearte al 3%; en Jalisco el Centro Universitario UTEG contiene al 14.3% de la matrícula estatal de educación superior privada y Laureate solo el 5.5%; en Nuevo León el sistema Tec de Monterrey agrupa al 28.8 de la matrícula privada y Laureate tan solo el 2.9%; en Puebla, la Universidad Mesoamericana contiene al 30.6% de los estudiantes del sector privado y Laureate únicamente el 2.3%. Hay otros estados en donde las diferencias no son tan grandes y Laureate se encuentra muy cerca del principal competidor y otros en los que Laureate es sin lugar a duda el competidor más importante.

Si solo observamos a los grupos transnacionales sin considerar a los grupos corporativos de capital nacional, Laureate es el que tiene mayor peso proporcional en los estados donde se ubica, pero no es una regla que pueda aplicarse en todos los casos. Por ejemplo, en la CDMX concentra al 20% de la matrícula estatal de educación superior privada, en el Estado de México al 20%, en Sonora al 17%, en Querétaro al 15% y en Tabasco al 15% también. No obstante, Apollo Global en Morelos concentra al 6% de la matrícula privada total, el mismo porcentaje que Laureate. En Puebla, Galileo Global reúne al 5% de la matrícula privada y Laureate al 2%. En otras palabras, en algunos estados, ciertos grupos corporativos transnacionales pueden disputar en el plano local el predominio que Laureate tiene en otros estados. Esto muestra que el peso de cada conglomerado en el proceso de oligopolización del mercado es diferenciado entre los estados.

Las estrategias de mercado de las empresas transnacionales

Indagaciones futuras nos permitirán tener una idea más precisa de las consecuencias de este proceso oligopólico. Mientras tanto, podemos enunciar algunas hipótesis sobre las estrategias

de mercado que estas empresas despliegan y la configuración de los oligopolios: a) las instituciones tienden a adaptar un discurso de calidad, en ocasiones asociado a la certificación de su programas educativos; b) determinan el segmento del mercado al que se dirigirán y, en función de ello, generan una imagen que las represente, una forma de crear la marca a partir de un sello de identidad; c) desarrollan políticas institucionales para atraer a los estudiantes del segmento y conservarlos el mayor tiempo posible; d) amplían el espectro del segmento al que se dirigen hacia estudiantes adultos y trabajadores y, con ello, captar nueva demanda; de acuerdo con esto, e) incursionan en programas que gozan de alta preferencia por parte de la demanda; f) ofrecen programas flexibles, de duración variable en función de las necesidades y posibilidades de los estudiantes, donde destacan los programas ejecutivos; g) algunas instituciones ofrecen apoyo para el reconocimiento de estudios y conocimientos previos; h) incursionan agresivamente en el pujante mercado de los posgrados, el nivel menos regulado de la educación superior en México; i) desarrollan políticas de precios que corresponden con el segmento al que se dirigen y que son variables por los descuentos y facilidades de pago; j) desarrollan programas para que los estudiantes tengan algún tipo de internacionalización y puedan optar por titulación (Álvarez y González, 2017, pp. 37-62).

Con estas estrategias, los oligopolios están marcando la pauta del desarrollo de la educación superior privada. Destaca de manera especial la apertura masiva de programas ejecutivos, de corta duración y de baja intensidad, a ser cursados en modalidades presenciales o en alguna fórmula que combina trabajo en plataforma y clases presenciales. Para ello, algunas instituciones, por ejemplo, la UVM y la UNITEC, han diseñado sus programas ejecutivos para estudiante mayores de 24 años, con una atención personalizada (marcación personal, más que atención académica propiamente dicha) con el fin de retenerlos.

Estas estrategias se dan en un marco estratégico mayor, esto es, la inversión de capitales extranjeros y nacionales en la educación superior, que se realiza a través de la compra de empresas previamente existentes, ya sea de un grupo con varias instituciones y sedes o de empresas aisladas de mediano o pequeño tamaño; mediante la participación accionaria en empresas nacionales; o a través de la creación de nuevas instituciones (De Garay, 2017). Se trata de un mercado de compraventa de instituciones bastante dinámico y cambiante.

Un gran negocio

La educación superior privada en México es un gran negocio, a pesar de que la gran mayoría de instituciones no persiguen formalmente fines de lucro pues están organizadas como asociaciones civiles o como sociedades civiles que están obligadas a reinvertir sus excedentes en la propia sociedad y, por tanto, no deben transferir sus excedentes a los socios (Álvarez, 2011, p. 19). Las únicas empresas que pueden distribuir dividendos entre los socios accionistas son las sociedades anónimas, pero en México muy pocas están bajo ese régimen mercantil, como la Universidad CNCI S.A. Aunque existe una amplia percepción de que es práctica común que las asociaciones o sociedades civiles distribuyan entre los socios las ganancias, hay escasas evidencias de que esto ocurra, pues los estados de cuentas no son públicos.

El gran tamaño del mercado privado de educación superior y la posibilidad real de obtener ganancias a pesar del régimen no lucrativo de las sociedades es claramente percibido no sólo por los inversionistas nacionales sino también por los transnacionales. De hecho, si no fuera posible extraer las ganancias y transferirlas a distintos destinos internacionales no se darían las inversiones extranjeras en esta rama de la actividad económica. Existen diversos mecanismos para extraer las ganancias sin que esas empresas incurran de forma directa en un acto ilegal. La más común es la subcontratación de servicios, como asesorías administrativas y contables, programas de inglés y textos de estudio; la compra de insumos; el alquiler de inmuebles a empresas del mismo grupo o el pago de licencias de propiedad intelectual, como lo ha señalado Rama (2002) para América Latina. Estos mecanismos fueron bien analizados en Chile, a raíz de las investigaciones y debates para establecer la prohibición de la educación superior con fines lucrativos, donde salió a la luz que las empresas de Laureate entre 2012 y 2016 habían traspasado 219 mil millones de dólares a las sociedades relacionadas con la corporación (Sepúlveda, 2018a, 2018b).

Esos mecanismos encontrados por las autoridades chilenas, son los mismos que el grupo Laureate ha mencionado en sus informes a la Comisión Nacional del Mercado de Valores de los Estados Unidos, como las vías para extraer ganancias. En varios de sus informes, el grupo

Laureate señaló que su derecho a recibir beneficios económicos de algunas de las instituciones que están organizadas como entidades sin fines de lucro o sin stock puede ser limitado (Laureate, 2018, p. 30). Para preservar su interés en esas instituciones y la capacidad para obtener ganancias de ellas, Laureate mencionó una combinación de

(1) *acuerdos de servicio que otras entidades Laureate tienen con las entidades de interés variable [VIES por sus siglas en inglés]*, lo que permite a las instituciones acceder a los beneficios de la red de Universidades Internacionales Laureate y nos permite reconocer economías de escala en toda la red, (2) nuestra capacidad para brindar a estas entidades oportunidades para *invertir en el mercado en entidades inmobiliarias relacionadas con la educación en todo el mundo* y (3) nuestra capacidad para *transferir nuestros derechos de gobernar las instituciones VIE*, o las entidades que poseen esos derechos, a otras partes, lo que *daría lugar a una devolución en caso de que estos derechos se transfieran...* En virtud de los acuerdos de servicio acordados mutuamente, *recibimos pagos a precios de mercado por brindar servicios a instituciones tales como acceso a contenido, apoyo con diseño curricular, desarrollo profesional, intercambio de estudiantes, acceso a programas de doble titulación, afiliación y acceso a la red Laureate International Universities. y administración, legal, impuestos, finanzas, contabilidad, tesorería, uso de bienes raíces y otros servicios* (Laureate, 2018, p. 67, las cursivas y la traducción son de mi responsabilidad).

Este tipo de mecanismos muy probablemente son empleados por las empresas nacionales y transnacionales para transferir ganancias a los socios, sin que se violen las disposiciones de las asociaciones civiles (A.C.) y las sociedades civiles (S.C.). Mientras no exista una prohibición explícita y tajante al lucro, las empresas continuarán encontrando la forma de distribuir los réditos para el disfrute de los socios y, con ello, limitando la posibilidad de una mejora sustantiva de las instituciones a través de la reinversión de las utilidades. Sin embargo, a partir de la reforma fiscal de 2014, el gobierno mexicano ha encontrado una forma no para limitar el lucro sino para obtener impuestos de las empresas educativas y, de manera indirecta, reclamar recursos privados que irán a dar a los fondos fiscales del estado: el artículo

70 de la Ley sobre el Impuesto de la Renta señala que las instituciones que sean consideradas donatarias no pagarán impuestos sobre la renta, de modo que si las instituciones tienen autorización para recibir donativos y dar recibos de deducibilidad fiscal para los donantes, no deberán tener utilidades y, por tanto, estarán exentas del impuesto sobre la renta. Las que no son donatarias no pueden deducir el 100% de las prestaciones sociales como gasto (Lloyd, 2016). Este mecanismo permite tasar las ganancias, pero no garantiza que la utilidad sea devuelta a la propia institución, como debería ser por el régimen mercantil de las sociedades y las asociaciones civiles. En pocas palabras, no existe un verdadero control sobre las ganancias y, por lo tanto, las posibilidades de extracción de éstas con fines ajenos a los de la sociedad son grandes. Si los recursos que esta industria genera se emplearan en las propias instituciones sin duda su calidad sería notoriamente mayor. En ese marco, no resulta extraño que una amplia porción de la educación superior privada en México sea de baja calidad.

Conclusiones

La educación superior transnacional se ha implantado en México y sigue creciendo. No obstante, salvo uno pocos casos, las empresas transnacionales no introducen nuevos modelos universitarios, sino que se ajustan a los que ya existían previamente. La mayoría de las inversiones se ubica en instituciones preexistentes.

La lógica del lucro anima esas inversiones, del mismo modo que anima a la gran mayoría de instituciones del sector privado en México. Para lograr mejores rendimientos, las empresas transnacionales despliegan diversas estrategias para mejorar sus posiciones en el mercado educativo. Sin embargo, las empresas transnacionales de educación superior son diversas por los segmentos de mercado que atienden, por su tamaño y cobertura territorial y por el prestigio que ostentan. Las empresas definen los segmentos a los que se dirigen y desarrollan opciones educativas que atraerlos. En la actualidad muy pocas se ubican en el segmento más alto de consumo por los precios de sus servicios, como la Arkansas State University o la Saint Luke School of Medicine. Algunas atienden el segmento medio-alto, como la Universidad del Valle de México, pero la mayoría se dirige al segmento medio bajo e incluso bajo, como la Universidad Insurgentes o la Universidad IEU. Es notoria la extensión de

programas de corta duración y baja actividad presencial, llamados programas ejecutivos, que con menor tiempo de dedicación y en períodos más cortos otorgan títulos de licenciatura a sus estudiantes. Varias universidades se enfocan a atraer estudiantes trabajadores y jóvenes adultos, y diseñan para ellos opciones específicas para retenerlos.

Hay al menos 5 grupos transnacionales que son propietarias de instituciones con varias sedes, distribuidas en el país. Algunas tienen gran presencia nacional por el amplio territorio que cubren, mientras que otras son de tipo regional o estatal. Esas configuraciones se inscriben en la tendencia general de la educación superior mexicana de formación de grupos corporativos organizados en red, sistemas o cadenas que captan crecientes proporciones de la demanda. La concentración de matrículas en un reducido número de empresas confiere un carácter oligopólico a los mercados de la educación superior. Particularmente, el grupo Laureate tiene un papel importante en ese proceso de configuración de grupos o redes y en la oligopolización del mercado. En algunos estados, las empresas transnacionales tienen un gran predominio, pero en otros los grupos corporativos nacionales son fuertes competidores en escala local. Investigaciones futuras están llamadas a dilucidar los efectos del proceso de oligopolización sobre los sistemas estatales de educación superior, especialmente en lo que se refiere a la estructura de precios del mercado, las decisiones de política educativa, la orientación de la demanda y las percepciones sobre calidad y prestigio.

Dado que las empresas transnacionales están guiadas por el lucro, su prioridad es garantizar que los socios obtengan dividendos. Puesto que la forma de asociación o sociedad civil limita la posibilidad de extraer los excedentes, las empresas desarrollan mecanismos para hacerse de las ganancias y transferirlas a los dueños, ya sean nacionales o transnacionales, mediante transferencia de recursos a empresas subsidiarias del mismo grupo empresarial, compra de servicios e insumos, renta de inmuebles o pago de licencias por propiedad intelectual. Es posible que la fuerte competencia esté generando efectos de mejora de la calidad del sector privado, como lo ha reportado Rama (2012) para América Latina. La presión desde las políticas públicas para que los programas estén acreditados y la creciente importancia simbólica de la acreditación es un acicate a la introducción de ciertas mejoras que pueden atraer a los estudiantes. A su vez, la difusión de las nociones de calidad educativa

probablemente haya estimulado la elevación de las expectativas de los estudiantes y sus familias sobre los servicios ofrecidos por las empresas, generando una demanda por servicios de mejor calidad. No obstante, la alta rentabilidad privada de las empresas educativas y, sobre todo, la permisividad legal para la extracción de las ganancias ha impedido que el volumen de reinversión sea mayor y, por tanto, que las mejoras sean más extendidas que las observadas hasta ahora.

En el futuro, la investigación educativa deberá dilucidar la forma como se despliegan las estrategias de expansión de los negocios de la educación superior, así como estudiar los impactos de las acreditaciones sobre la calidad de los servicios educativos de las empresas. Así mismo, será necesario observar la evolución de la economía de las instituciones con el fin de conocer no sólo los márgenes de utilidad y las formas de extracción, sino también la competencia y sus consecuencias a través de las políticas de precios, las ofertas formativas y los servicios de apoyo.

Bibliografía

- Álvarez Mendiola, Germán. (2011). El fin de la bonanza. La educación superior privada en México en la primera década del siglo XXI. *Reencuentro*, núm. 60, abril, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, pp. 10-29.
- Álvarez, Mendiola, Germán. (2012). State and market in higher education reforms: overview of the issues. En: Schuetze, Hans G. y Germán Álvarez Mendiola (eds.). *State and market in higher education reforms. Trends, policies and experiences in comparative perspective*. Rotterdam/Boston/Taipei, Sense Publishers, pp. 7-23.
- Álvarez, Mendiola, Germán. (2016). La educación superior transnacional en México. En: Didou, Aupetit, Sylvie (Coord.). *Reflexiones de expertos sobre la internacionalización de la educación superior*. México, Cinvestav/RIMAC, pp. 187-193.
- Álvarez, Mendiola, Germán y González, Ledesma, Alejandro. (2017). Marketing context and branding content of private universities in Chile and Mexico. En: Papadrimitiou, Antingoni (ed.) *Competition in higher education branding and marketing*. Palgrave Macmillan.
- Álvarez, Mendiola, Germán y Ortega, Guerrero, Juan Carlos. (2011). *El papel del sector privado en las configuraciones sistémicas estatales de la educación superior en México. Estadística del cuestionario 911 (Versión 2)*. México, CINVESTAV, Universidad Veracruzana. (Disponible en: <https://consulta911.wikispaces.com/Descarga+del+sistema>).
- Álvarez, Mendiola, Germán y Urrego, Cedillo, Fanny. (2017) Los conglomerados de la educación superior privada en México: expansión, distribución territorial y predominio oligopólico. *Memoria electrónica del Congreso Nacional de Investigación Educativa*. San Luis Potosí, SLP, 20-24 de noviembre. (Disponible en: <http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v14/doc/2683.pdf>).
- Anderson, Bárbara. (2016). Querétaro y Arkansas: dos estados, una misma universidad. Milenio. México, 12 de febrero. (Disponible en: <http://www.milenio.com/opinion/barbara-anderson/nada-personal-solo-negocios/queretaro-y-arkansas-dos-estados-una-misma-universidad>).

- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. (2011). *Anuario Estadístico 2010-2011*. (Disponible en <http://www.anuies.mx/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior/>)
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). (2016). *Anuario estadístico ciclo escolar 2015-2016*. (Disponible en: http://www.anuies.mx/gestor/data/personal/anuies05/anuario/ANUARIO_EDUCACION_SUPERIOR-LICENCIATURA_2016-2017.zip).
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). (2018). *Anuario estadístico ciclo escolar 2017-2018*. (Disponible en: http://www.anuies.mx/gestor/data/personal/anuies05/anuario/ANUARIO_EDUCACION_SUPERIOR-LICENCIATURA_2017-2018.zip).
- Bennett, Paul *et al.* (2010). *Quality assurance in transnational higher education*. Helsinki, EAQHE.
- Buendía, Espinosa, Angélica. (2012). Change or continuity in the Mexican private sector? The case of Laureate-the university of the valley of Mexico. En Schuetze, Hans G. and Germán Álvarez Mendiola (eds.). *State and market in higher education reforms. Trends, policies and experiences in comparative perspective*. Rotterdam, Boston, Taipei, Sense Publishers, pp. 79-96.
- De Garay, Adrián. (2017). La globalización del corporativo Laureate. Distintos mercados, distintas estrategias. *El Cotidiano*, núm. 205, septiembre-octubre. (Disponible en: <http://tuxchi.redalyc.org/articulo.oa?id=32553152008>).
- Galileo Global Education. About. (Disponible en: <http://galileoglobaleducation.com/en/>).
- Guri-Rosenblit, Sarah. (2013). Changing access policies in higher education: Moving from National systems to a global landscape. 35th EAIR Annual Forum, Rotterdam 29th August. (Disponible en: <http://eairaww.websites.xs4all.nl/forum/rotterdam/PDF/PPT%20Presentation%20Keynote%20Sarah%20Guri-Rosenblit%20EAIR%20Rotterdam%20Forum%202013.pdf>).

- Laureate Education Inc. (2018). *Annual report pursuant to section 13 or 15(d) of the securities exchange act of 1934. Form 10-K*. United States Securities and Exchange Commission. Washington, D.C. 20549. (Disponible en: <https://www.last10k.com/sec-filings/laur/0001047469-18-001893.htm>).
- Lloyd, Marion. (2016). Titular de la FIMPES: las instituciones con fines de lucro, bajo la lupa. Campus Milenio, núm. 669, 18 de agosto, pp. 12-13. (Disponible en: http://campusmilenio.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=4784:titular-de-la-fimpes-las-instituciones-con-fines-de-lucro-bajo-la-lupa&Itemid=345)
- Navarro, Eduardo. (2016). El RVOE y la expansión del sector privado en zonas no metropolitanas. Una mirada desde Chiapas. *Distancia por tiempos. Blog de educación de Nexos*, 12 de octubre. (Disponible en: <http://educacion.nexos.com.mx/?p=349>).
- Ortega, Guerrero, Juan Carlos y Miguel Ángel Casillas. (2013). Nueva tendencia en la educación superior, la oferta en zonas no metropolitanas en: *Revista de la educación superior*. ANUIES. Vol. XLII (4), No. 168, octubre -diciembre, pp. 63 – 95.
- Pearson. (2012). Pearson and INITE to launch online university in Mexico. 1 de marzo. (Disponible en: <https://www.pearson.com/corporate/news/media/news-announcements/2012/03/pearson-and-inito-to-launch-online-university-in-mexico.html>).
- Rama, Claudio. (2012). El negocio universitario for-profit en América Latina. *Revista de la educación superior*, núm. 164, México, ANUIES, octubre-diciembre, pp. 59-95. (Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/resu/v41n164/v41n164a3.pdf>).
- Rodríguez, Gómez, Roberto. (2004a). Inversión extranjera directa en educación superior. El caso de México. *Revista de la Educación Superior*, 32(130), 29-48. (Disponible en: http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista130_S2A2ES.pdf).
- Rodríguez, Gómez, Roberto. (2004b). La educación superior transnacional en México: el caso Sylvan-Universidad del Valle de México, *Educação & Sociedade* 25(88): 1044-1068. (Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/es/v25n88/a19v2588>).
- Rodríguez, Gómez, Roberto. (2007). Presente y futuro de la universidad trasnacional en México. (Tres partes). Campus Milenio. (Disponible en: <https://www.ses.unam.mx/publicaciones/articulos.php?proceso=visualiza&idart=133>).

Sanchez, Zinny, Gabriel. (2014). Reshaping Higher Education. Atlantic Council ‘s Adrienne Arsht Latina America Center. September. (Disponible en: <http://www.atlanticcouncil.org/?view=article&id=20513:reshaping-higher-education&catid=94>).

Secretaría de Economía (2018). Información estadística general de flujos de IED hacia México desde 1999. México, Secretaría de Economía. (Disponible en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/informacion-estadistica-de-la-inversion-extranjera-directa/resource/a5949388-fa3c-4412-b8c7-a7bc67e01c27>).

Sepúlveda, Nicolás. (2018a). La cocina de Laureate: graves infracciones por millonarios pagos a dirigentes políticos. Centro de Investigación Periodística (CIPER), 27 de marzo. (Disponible en: <https://ciperchile.cl/2018/04/19/la-cocina-de-laureate-graves-infracciones-por-lucro-y-millonarios-pagos-a-dirigentes-politicos/> <https://bit.ly/2D8x4lv>). <https://bit.ly/2qgbhzF>).

Sepúlveda, Nicolás. (2018b). Notificarán a universidades Andrés Bello, de Las Américas y Viña del Mar de grave infracción por lucro. Centro de Investigación Periodística (CIPER), 27 de marzo. (Disponible en: <https://ciperchile.cl/2018/03/27/notificaran-a-universidades-andres-bello-de-las-americas-y-vina-del-mar-de-grave-infraccion-por-lucro/>)

La UAM en la internacionalización de los programas de posgrado. Retos y desafíos *

Dr. Oscar Comas¹

Resumen

La internacionalización se ha convertido en un tema trascendental para entender las nuevas dinámicas a las que deben responder las universidades, por ejemplo, el desvanecimiento de las fronteras del conocimiento, los nuevos contextos sociales tales como el aumento de personas desplazadas que requieren de servicios educativos de nivel superior, así como las transformaciones que se desarrollan al interior de las mismas instituciones universitarias, impulsadas por factores y actores externos. El Estado actual es el principal actor, que ha definido y orientado políticas educativas neoliberales y globalizantes, las cuales trascienden las actividades de investigación e incluso de docencia. Bajo este panorama, es interesante facilitar una aproximación a la situación actual de la política de internacionalización en la educación superior, y particularmente en los programas de posgrado de la UAM; para tener una visión general de este planteamiento, es necesario situar a la internacionalización y su desarrollo en el marco de tres políticas Estatales que condicionan su avance: el Estado evaluador, el Estado supervisor y el Estado regulador.

Palabras clave: internacionalización, programas de posgrado, educación superior.

Abstrac

Internationalization has become a major issue to understand the new dynamics to which universities must respond, for example, the fading of knowledge frontiers, new social contexts such as the increase of displaced people who require educational services from higher level, as well as the transformations that take place within the university institutions themselves, driven by external factors and actors. The current state is the main actor, which has defined and oriented neoliberal and globalizing educational policies, which transcend research activities and even teaching. Under this scenario, it is interesting to provide an

* Agradezco a Priscila Rosas Herrera, Maestra en Desarrollo y Planeación de la Educación, por su colaboración en la búsqueda y ordenación de información.

¹ UAM

approximation to the current situation of the policy of internationalization in higher education, and particularly in the graduate programs of the UAM; In order to have a general vision of this approach, it is necessary to place internationalization and its development within the framework of three State policies that condition its progress: the evaluating State, the supervising State and the regulatory State.

Keywords: internationalization, postgraduate programs, higher education.

Introducción

En este artículo se hace un recorrido por los principales retos que enfrenta la internacionalización de la educación superior, específicamente en los programas de posgrado de la UAM, en un primer momento se retoman los antecedentes de la internacionalización y las factores que la impulsaron, después se analizan los desafíos que enfrenta la educación superior: las evaluaciones, auditorias y reducción del financiamiento; asimismo se analizan los factores académicos que se deben tener en cuenta para alcanzar la internacionalización; finalmente se profundiza sobre la situación actual de los posgrados de la UAM en cuanto a la internacionalización.

Antecedentes

Nos encontramos ante una transformación social y educativa impulsada por la globalización y la sociedad del conocimiento. *En el horizonte surge la era del acceso, una era que traerá consigo una nueva forma de pensar sobre las relaciones comerciales, sobre los compromisos políticos y sobre la forma en que nos percibiremos en el nivel más profundo de la conciencia humana (Rifkin, 2000: 10).*

Este contexto representa un reto para las universidades latinoamericanas, *ya que las nuevas tecnologías de la información y comunicación redefinen nuestras vidas (incluso las relaciones más personales), exigiendo progresivamente un mayor uso de conocimientos aplicados, habilidades de comunicación compleja, capacidades matemáticas básicas, pensamiento experto y sistémico, entre otras (Levy y Murnane, 2004).*

Estos nuevos desafíos, actúan como alteraciones epigenéticas sobre las universidades,² al tener que redefinir sus espacios institucionales, para la producción y difusión del conocimiento científico, aunado al influjo de la globalización, la cual se ha convertido en un proceso inexorable, la Educación Superior (ES) enfrenta retos importantes y complejos, entre

² La epigenética es el interlocutor del ambiente con la genética, es lo que explica la acción del estilo de vida sobre los genes (Manuel Esteller, Entrevista a El País, 2005 online).

ellos la expansión cuantitativa; una privatización creciente; la diversificación institucional y el crecimiento de las restricciones en el financiamiento público (López, 2008); además de un control creciente en el uso de los recursos federales y el desempeño en sus funciones sustantivas.³

En suma, un entorno plagado por los desafíos de la globalización y el neoliberalismo, *en donde la amenaza no es quedarse atrás, sino quedar excluidos* (Braslavsky, 2003: 69),⁴ las instituciones de educación superior enfrentan diversas problemáticas, como por ejemplo la mercantilización de la educación superior, donde la modernización educativa (1989-1994) y los programas de becas al desempeño aumentaron los procesos de dictaminación e introdujeron nuevas dificultades para evaluar el trabajo académico, donde lo intangible pasó a segundo plano y los profesores adaptaron sus prácticas de producción a lo tangible y medible. (Comas, 2003);

En este contexto, la internacionalización de la educación superior se concibe como *un esfuerzo sostenido y sistemático para hacer que la educación superior responda ante los requisitos y desafíos relacionados con la globalización de las sociedades, la economía, el trabajo y el mercado* (Didou, 2000).

Knight y de Wit (1997) hacen una revisión sobre la relación entre la globalización y la internacionalización y definen a la globalización como *el flujo de tecnología, economía, conocimientos, personas, valores, ideas, a través de las fronteras*, y señalan que:

La globalización afecta a cada país de manera diferente en virtud de la historia, las tradiciones, la cultura y las prioridades de cada nación por su parte la internacionalización de la educación superior *es una de las maneras en que un país*

³ Actualmente la Auditoría Superior de la Federación no sólo hace auditoria sobre los recursos federales sino sobre el desempeño de las funciones sustantivas de la Universidad.

⁴ Cuando un segmento de la humanidad no puede ni siquiera comunicarse con el otro en el espacio y en el tiempo, la cuestión del acceso adquiere una importancia política de proporciones históricas. En los tiempos venideros la gran división será entre aquellos cuyas vidas se desarrollan de manera creciente en el ciberespacio y aquellos otros que nunca tendrán acceso a ese potentísimo nuevo ámbito de la existencia humana. Éste es el cisma básico que determinará buena parte de la lucha política en los próximos años (Rifkin, 2000: 10).

responde a las repercusiones de la globalización, no obstante que respeta la idiosincrasia de la nación. Derivado de lo anterior, *la globalización puede considerarse como el catalizador* (en cuanto a que hace reaccionar más rápidamente las estructuras y también una enzima porque moviliza a todos los actores universitarios), *en tanto que la internacionalización es una respuesta proactiva.* (Knight y de Wit, 1997).

Es decir, desde una perspectiva química, este catalizador (la globalización) actúa de dos maneras: cuando trabajamos con estructuras podemos decir que es un catalizador; pero cuando trabajamos con los actores, podemos decir que es una enzima; es decir, actúa de forma orgánica y de forma inorgánica también; por lo que la internacionalización es la respuesta proactiva a la influencia de los catalizadores inorgánicos y de las enzimas orgánicas que promueve la actividad universitaria.

El proceso de la internacionalización en América Latina podemos ubicarlo a partir de los años 90, de acuerdo con Norberto Fernández Lamarra (2016: 14) y Silvie Didou (2005: 22), en esta década se impulsó la *internacionalización de la educación superior para responder a la globalización y a acuerdos de integración regional.* De tal forma que la internacionalización se ha convertido en una actividad permanente en las universidades de todo el mundo.⁵

En esta década cuando gran parte de los gobiernos latinoamericanos ya habían transitado de gobiernos militares a refrendar y posibilitar de manera trascendente gobiernos democráticos alejados de los golpes militares, se incorporó América Latina a una internacionalización; se llenó de discursos, fundamentalmente con motivaciones de que la vida democrática favorecía la internacionalización, pero débil en cuanto a llevar a cabo las acciones.

⁵ Según el relato de una publicación de la ANUIES (2000), una encuesta realizada por un organismo francés a fines de los noventa entre 150 universidades de 47 países, señaló que para el 41% de los encuestados la cooperación era “prioritaria”, para el 52% “importante” y solamente un 7% la consideraban “relativamente importante”. Un gran número de universidades dispone ahora de oficinas propias para temas internacionales (Días, 2010).

Desafíos actuales en América Latina

Los retos de la educación superior latinoamericana no son pocos; unos corresponden a los Estados nación y sus formas y modos de establecer políticas educativas dentro de la comunidad universitaria. Esta comunidad debe enfrentar múltiples tareas que se relacionan con la docencia, la investigación y la difusión de la cultura, en un marco donde el producto debe ser cada vez mejor y más reconocido. En este sentido cabe preguntarse ¿Qué propone la internacionalización de la educación superior para afrontar el nuevo orden mundial?

En la *Agenda para la modernización de los sistemas de educación superior (2001:3)* de la Comisión Europea se establecen reformas necesarias para lograr *un crecimiento inteligente, sostenible e integrador* de la educación superior:

1. Aumentar el número de titulados superiores en todos los niveles.
2. Mejorar la calidad y la pertinencia del desarrollo del capital humano.
3. Reforzar el triángulo del conocimiento entre la educación, la investigación y las empresas.
4. La movilidad internacional de los estudiantes, los investigadores y el personal, así como la creciente internacionalización de la educación superior, como factores de calidad.

En el punto de la internacionalización, diversos autores como Norberto Fernández Lamarra (2016: 15), Leandro Rodríguez Medina (2016: 96), etc. consideran que las características que debe reunir una institución de educación superior para considerarse en la esfera de la internacionalización son:

- Colaboración de investigación con colegas del exterior.
- Movilidad física para estudiar.
- Publicación y difusión más allá del país de origen y la lengua materna.
- Apertura a la movilidad laboral más allá de las fronteras nacionales.
- Incremento de los programas de intercambio de profesores y estudiantes de grado y posgrado.
- Aumento de carreras de doble titulación.

- Enseñanza en el exterior o en otra lengua.
- Exposición a la movilidad de estudiantes.⁶
- Surgimiento y consolidación de redes universitarias nacionales e internacionales.⁷

En cuanto a las redes universitarias, es importante mencionar que estas deben estar acompañadas con normativas que maticen lo local para entrar en la esfera de lo internacional. En este sentido, los retos que enfrenta la internacionalización de la educación superior en cuanto a la formación de redes de conocimiento son:

- a) La capacidad dispar de los equipos locales para formar parte de una red y articularse compartiendo las metas cognitivas y administrativas del proyecto;
- b) Las lógicas institucionales diversas que entran en juego, incluido el accionar de los responsables del área de investigación en las universidades y;
- c) Las modalidades que adquirió la gestión administrativa y de supervisión por parte de los agentes de organismos financiadores de ciencia y técnica (Hidalgo, 2008: 464).

Haciendo énfasis en el último punto, las Universidades deben pasar por varios requisitos de auditoria, auditorias locales o internas y auditorias del gobierno federal, todo esto es parte de las condiciones del medio al que están expuestas las universidades, estas alteraciones epigenéticas, son lo que provoca una transformación en el ritmo de los procesos académicos de internacionalización.

⁶ Para conocer la movilidad de la UAM, ver anexos.

⁷ Durante los 90, en casi toda la región de América Latina, las autoridades, gubernamentales e institucionales, impulsaron la internacionalización de la educación superior para responder a la globalización y, más precisamente, a acuerdos de integración regional. Lanzaron acciones prioritarias, reforzaron o crearon organismos ad hoc de gestión, con la expectativa de utilizar la cooperación internacional, en su modalidad solidaria, para resolver disfuncionamientos internos y reducir las asimetrías de desarrollo entre contrapartes. En este sentido, se negociaron programas con países centrales de Europa y con Estados Unidos y, en menor grado, con países vecinos, para intercambiar recursos humanos, formar redes de investigación, preparar profesores y adquirir equipamientos. Las instituciones de educación superior firmaron convenios con establecimientos ubicados en el extranjero con propósitos generales similares y con el objetivo particular de proponer in situ grados compartidos a sus estudiantes, conforme con modalidades mixtas, cooperativas y con fines de lucro (Didou, 2006: 23).

Derivado de La Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de 2009, surgió la discusión sobre la concepción de la educación superior como un *bien público* por encima de un *servicio público*, lo que implica ver a la educación más allá de una lógica individualista y privatizadora, y lejos de las miradas que se construyen desde los sectores productivos, organismos internacionales y determinadas perspectivas políticas (Gentilli y Saforcada, 2012: 129). También en la Conferencia de 1998 se consideraron que los principales desafíos de la educación superior son: *la actualización permanente de los profesores, de los contenidos y del currículo; la introducción de redes electrónicas para el aprendizaje; la traducción y adaptación de las principales contribuciones científicas; la modernización de los sistemas de gestión y dirección; e integración y complementación de la educación pública y privada así como de la educación formal, informal y a distancia* (López, 2008: 268).

Aunado a lo anterior y de acuerdo con López Segrera (2008: 268-271) y datos de la Unesco, se han mantenido como principales tendencias, contribuciones y desafíos de la educación superior internacional:

- Aumento de la matrícula: (de 13 millones de estudiantes 1960 a 137 millones en el 2005).
- La educación se ha hecho permanente.
- Aumento de los costos por las nuevas exigencias tecnológicas.
- Fuga de cerebros.
- Privatización de la educación superior.
- Crisis de la profesión académica [derivada de los ingresos].
- Inequidad en el acceso (por el género, etnia, religión o de clase social).
- Aumento de evaluación, rendición de cuentas y los procesos de acreditación.
- Carencia de actualización y flexibilidad en los currículos de los posgrados.
- Aumento de universidades garaje o patito.
- Aumento de los rankings.
- Escasez de una visión de universidad sostenible y de carácter autóctono.
- Deterioro de las condiciones salariales y de trabajo de los académicos.
- Intensificación de políticas del Estado y tendencias globales del sistema capitalista.

Por lo que, la internacionalización ha significado un reto constante para las instituciones de educación superior, debido a que también tienen que responder a las políticas implementadas desde el Estado, como la excesiva rendición de cuentas a través de auditorias constantes, este tipo de mecanismos de control son parte del Estado regulador para otorgar recursos económicos, y tiene entre sus principales objetivos a largo plazo, eliminar la delgada línea entre universidad pública y privada.

El aumento exponencial de criterios y mecanismos de evaluación ha puesto de manifiesto la presencia de la regulación estatal en la educación superior, se trata de una presencia basada en principios de racionalidad técnica, pretendidamente neutros, que echa mano de encubrimientos lingüísticos de apariencia contundente (Casanova & López, 2013: 121).⁸

Es cada vez mayor la participación de diversos actores, como el Estado o las empresas, que a través de políticas educativas o convenios intervienen para evaluar y otorgar recursos económicos. La universidad se encuentra plagada de una *creciente presencia del ámbito del mercado y de una visión empresarial que trastoca a veces los márgenes de la razón académica* (Casanova, 2010: 2).

Posgrados latinoamericanos y su internacionalización

De manera particular, y para exponer la situación actual en la que se encuentran los posgrados en la región latinoamericana, se hace referencia a datos comparativos sobre el número de graduados de maestría y de doctorado del 2006 al 2015.

Según la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICyT) entre los años 2006 y 2015, las cifras de graduados de maestría y doctorado en nuestra región van a la alza, sin embargo Brasil es el país con mejor posicionamiento en este rubro (ver cuadro 1 y cuadro 2).

⁸ También hacen uso de instrumentos administrativos y de auditorias para penetrar en el ambiente universitario.

Cuadro 1. Graduados de Maestría

| País | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Argentina | 1797 | 2223 | 2427 | 2635 | 2962 | 2807 | 2849 | 3083 | 3228 | 3747 |
| Brasil | 32261 | 32890 | 36014 | 38788 | 39590 | 43233 | 47138 | 50639 | 51527 | 54924 |
| Canadá | 33969 | 34842 | 35985 | 38910 | 41220 | 42687 | 45378 | 47148 | 48855 | |
| Chile | 2458 | 5123 | 5844 | 8171 | 7779 | 9010 | 10083 | 11799 | 12298 | 13282 |
| Colombia | 3286 | 3484 | 4149 | 4803 | 5933 | 7669 | 10260 | 10589 | 12074 | 14602 |
| El Salvador | 346 | 292 | 468 | 558 | 490 | 807 | 793 | 806 | 1050 | 926 |
| Estados Unidos | 599365 | 610469 | 631608 | 631645 | | | | | | |
| Guatemala | 974 | 1257 | 1196 | 1610 | 2212 | 2093 | 2685 | 2755 | 2242 | 2709 |
| Honduras | 40 | 141 | 667 | 1054 | 1023 | 975 | 1233 | 1398 | 1459 | 1285 |
| México | 32591 | 35647 | 39183 | 40927 | 44318 | 45113 | 51859 | 52629 | 45478 | 49860 |

Fuente: <http://www.ricyt.org/>**Cuadro 2. Graduados de Doctorado**

| País | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Argentina | 416 | | 746 | 937 | 1504 | 1673 | 1791 | 2088 | 2176 | 2406 |
| Brasil | 9366 | 9915 | 10711 | 11368 | 11314 | 12321 | 13912 | 15585 | 17048 | 18625 |
| Canadá | 4437 | 4998 | 5367 | 5673 | 5934 | 6228 | 6465 | 7062 | 7191 | |
| Chile | 249 | 307 | 376 | 369 | 433 | 474 | 584 | 629 | 646 | 685 |
| Colombia | 91 | 94 | 139 | 173 | 211 | 276 | 339 | 330 | 408 | 466 |
| Cuba | 537 | 469 | 600 | 645 | 617 | 1235 | 607 | 637 | | 1032 |
| El Salvador | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 8 | 11 | 14 | 6 |
| Estados Unidos | 56067 | 60616 | 63712 | 67716 | | | | | | |
| Guatemala | 18 | 10 | 10 | 25 | 16 | 37 | 53 | 39 | 55 | 13 |
| Honduras | 14 | 18 | 15 | 15 | 20 | 5 | 19 | 11 | 21 | 19 |
| México | 2800 | 2950 | 3498 | 4099 | 4167 | 3795 | 5119 | 5380 | 4541 | 5798 |

Fuente: <http://www.ricyt.org/>

El país de mayor potencial en cuanto al número de graduados de maestría y doctorado es Brasil, México se aproxima en graduados de maestría a Brasil, pero todo el resto de la región está muy por debajo, debido al bajo impulso gubernamental con respecto al que han recibido las universidades brasileñas.

Lo que significa que a pesar del incremento de graduados que se observa en los países latinoamericanos, el financiamiento en Ciencia y Tecnología está muy por debajo de lo que en el 2016 reportó el Banco Mundial, en el Informe General de la Ciencia y la Tecnología y la Innovación, preparado por CONACyT.

Un dato que refleja la situación actual en México es la inversión en Ciencia y Tecnología en comparación con otros países:

Cuadro. 3 Financiamiento

| Financiamiento en Ciencia y Tecnología | | | | | | |
|--|------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|--------------------|
| 2016 | Estados Unidos | Japón | Alemania | Francia | Brasil | México |
| Gasto en Dólares | 149 mil millones | 34 mil 180 millones | 35 mil 600 millones | 17 mil 600 millones | 12 mil 900 millones | 6 mil 700 millones |

Fuente: Informe General del Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación 2016, Conacyt y datos del Banco Mundial.

Este panorama refleja la necesidad de que los Estados de la región procuren políticas que permitan aportar recursos económicos para la educación superior y que a su vez posibilite avanzar en su internacionalización, sin embargo, bajo este contexto se correría el riesgo de aumentar la creciente interdependencia con el Estado Regulador que audita no solamente recursos, sino también y como ya ocurre en México, no solamente los recursos federales en cuanto al ejercicio del gasto y la rendición de cuentas, sino también el desempeño universitario en las tres funciones sustantivas de investigación, docencia y cultura a través de la evaluación y los estímulos académicos.

Es así como se ha hecho patente la intromisión estatal en terrenos inéditos en el campo de la educación superior bajo el discurso del fomento de la calidad y la productividad, se concibe una fiscalización burocrática que transfigura la vida académica y, por consecuencia, la autonomía universitaria (Casanova & López, 2013).

Se considera que las principales razones aducidas para internacionalizar al sector educativo es lograr estándares académicos internacionales en la enseñanza y la investigación (Knighth, 2005); es decir para elevar la calidad educativa.

Los posgrados de la UAM y su internacionalización

En este apartado se muestran datos sobre el número de posgrados de competencia internacional en la Universidad Autónoma Metropolitana.

Cuadro 4. Programas de competencia internacional en la UAM

| Programa | Nivel | Unidad | Año de incorporación |
|---|---------------------------|---------------------------|----------------------|
| Maestría en Ciencias Antropológicas | Competencia Internacional | Iztapalapa | 2011 |
| Maestría en Estudios de la Mujer | Competencia Internacional | Xochimilco | 2015 |
| Maestría en Estudios Sociales | Competencia Internacional | Iztapalapa | 2013, 2016 |
| Doctorado en Estudios Sociales | Competencia Internacional | Iztapalapa | 2015 |
| Doctorado en Biotecnología | Competencia Internacional | Iztapalapa | |
| Maestría en Economía y Gestión de la Innovación | Competencia Internacional | Xochimilco | 2018 |
| Maestría en Estudios Organizacionales | Competencia Internacional | Azcapotzalco e Iztapalapa | 2018 |
| Doctorado en Estudios Organizacionales | Competencia Internacional | Azcapotzalco e Iztapalapa | 2018 |

Fuente: Bases de datos del Departamento de Posgrados de la UAM.

Actualmente la UAM cuenta con 110 programas de posgrados de los cuales 75 programas están registrados en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC). En el 2017 se encontraban registrados cinco programas en modalidad de competencia internacional, en el 2018, tres programas más han obtenido el reconocimiento de competencia internacional tal como se aprecia en el cuadro 4.

Si bien la UAM está avanzando en la incorporación de sus posgrados a la categoría de competencia internacional establecida por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), así como en la movilidad estudiantil y docente; es importante fijar nuevos objetivos con respecto a las necesidades de la sociedad del conocimiento, donde las nuevas tecnologías son protagonistas de nuestras vidas, lo que significa que la internacionalización

es proceso que puede ser posibilitado a través de mecanismos tecnológicos, la creación de redes universitarias y la flexibilización de la normativa universitaria, son claves para avanzar y no quedar excluidos de la corriente globalizante.

Conclusiones

La internacionalización tiene como objetivo insertar intelectuales, programas y alumnos en un sistema educativo que, por sus cambios de geografía, tradiciones, lenguas y culturas, representan la incorporación de una visión panóptica, con el objeto de captar el sentido del todo y el significado de las partes, convocando a cada una de ellas a un proyecto colectivo que deja de ser lineal y confinado a un espacio para convertirse en global y de visión universal.

Es así que las universidades consideran a la internacionalización como un asunto prioritario, pues es parte inexorable de la globalización en la cual las instituciones de educación superior se encuentran inmersas; la nueva sociedad del conocimiento además de representar un reto, también representa una oportunidad para la internacionalización de la educación superior, donde las nuevas tecnologías acortan las distancias y es posible dar y recibir clases en tiempo real desde cualquier parte del mundo, en este sentido es importante flexibilizar la normatividad universitaria que permita, y al mismo tiempo dé validez a este tipo de educación a distancia.

Por otro lado, la generación actual de académicos mexicanos en un tiempo mediato deberá dar paso a docentes e investigadores mejor calificados, jóvenes y con otros perfiles de formación. Pero actualmente, en la mayoría de las grandes universidades públicas la jubilación no es obligatoria y la propuesta del monto jubilatorio no es satisfactoria para dejar la universidad, esto ha dificultado la contratación de jóvenes. Asimismo, la baja posición internacional de México se debe al escaso financiamiento para investigación.

Finalmente, el antagonismo entre el espacio global e internacional y la situación de México que debe retomar la oportunidad de un espacio de posgrado colectivo, se requiere reflexionar

a partir de aquella propuesta de hace 100 años del Manifiesto Liminar redactado por Deodoro Roca, que señaló que desde junio de 1918 la Universidad se contaba con una *libertad más* y *una vergüenza menos*. Hoy en un mundo globalizado, *una libertad más* significa más oportunidades de formación; *una vergüenza menos* una gestión respetuosa de valores y principios académicos.⁹

⁹ Deodoro Roca, encabezó la Reforma Universitaria de 1918 en Córdoba, Argentina y fue el principal redactor del Manifiesto Liminar, y líder de este movimiento reformista.

Bibliografía

- Braslavsky, Cecilia (2003). Las políticas educativas frente a la revolución tecnológica en un mundo de interdependencias crecientes y parciales. En Brunner, José y Tedesco, Joaquín. (Eds.) *Las nuevas tecnologías y el futuro de la educación*. Argentina: Septiembre Grupo Editor. (69-85).
- Comas, Oscar (2003). *Movilidad académica y efectos no previstos de los estímulos económicos*. El caso de la UAM. México: ANUIES.
- Comas, Oscar y Lastra, Rosalía (2015). *Oxímoron profesor universitario mercantilizado*. México: CLAVE.
- Comisión Europea (2011). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Apoyar el crecimiento y el empleo, una agenda para la modernización de los bienes de educación superior en Europa. (En línea) <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0567:FIN:ES:PDF> [consulta 15, octubre, 2018]
- Didou, Sylvie (2000). *Sociedad del Conocimiento e internacionalización de la educación superior en México*. México: ANUIES.
- Didou, Sylvie (2005). *Internacionalización y proveedores externos de educación superior en América Latina y el Caribe*. Biblioteca de la Educación Superior. México: ANUIES-UNESCO-IESALC.
- Didou, Sylvie (2006). Internacionalización de la educación superior y provisión transnacional de servicios educativos en América Latina: del voluntarismo a las elecciones estratégicas en UNESCO y IESALC. *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 200-2005. La metamorfosis de la educación superior*. Caracas: UNESCO. (21-32).
- Fernández, Norberto y García, Pablo. “Desafíos para la Internacionalización de la Educación Superior desde una perspectiva regional”. *Integración y Conocimiento*. Núm. 4. (2016), Córdoba. (13-26).
- Gentilli, P. y Saforcada, F. (2012). La expansión de los posgrados en Ciencias Sociales en América Latina, desigualdad regional y mercantilización en Gentilli, Pablo y

- Saforcada, Fernanda (Coords.) *Ciencias Sociales, producción de conocimiento y formación de posgrado. Debates y perspectivas críticas*. Argentina: CLACSO. (106-133).
- Knight, J. (1997) Internationalization of Higher Education: a conceptual framework, en J. Knight & H. De Wit (Eds.) *Internationalization of Higher Education in Asia Pacific Countries*, Amsterdam: European Association for International Education. (5-19).
- Rifkin, J. (2000). *La era del acceso. La revolución de la nueva economía*. México: Paidós. 366 p.

ANEXOS

Movilidad estudiantil de Licenciatura en la UAM (Internacional)

Tabla 5. Movilidad Internacional por Unidad Académica de la UAM 2017-2018

| Unidad | Número de Alumnos | Porcentaje |
|--------------|-------------------|------------|
| Azcapotzalco | 116 | 30.5 |
| Cuajimalpa | 82 | 21.6 |
| Iztapalapa | 66 | 17.4 |
| Lerma | 12 | 3.2 |
| Xochimilco | 104 | 27.4 |
| Total | 380 | 100 |

Tabla 6. Movilidad Internacional por División de la UAM 2017-2018

| División | Número de Alumnos | Porcentaje |
|----------|-------------------|------------|
| CAD | 96 | 25.3 |
| CBI | 52 | 13.7 |
| CBS | 53 | 13.9 |
| CCD | 35 | 9.2 |
| CNI | 25 | 6.6 |
| CSH | 119 | 31.3 |
| Total | 380 | 100 |

Tabla 7. Países receptores de alumnos de la UAM en movilidad internacional

| País receptor | Número de Alumnos | Porcentaje |
|---------------|-------------------|------------|
| Alemania | 16 | 4.2 |
| Argentina | 72 | 18.9 |
| Brasil | 3 | 0.8 |
| Chile | 31 | 8.2 |
| Colombia | 102 | 26.8 |

| | | |
|-----------|-----|------|
| Dinamarca | 1 | 0.3 |
| Ecuador | 13 | 3.4 |
| Eslovenia | 4 | 1.1 |
| España | 49 | 12.9 |
| Finlandia | 1 | 0.3 |
| Francia | 6 | 1.6 |
| Guatemala | 4 | 1.1 |
| Italia | 5 | 1.3 |
| Japón | 4 | 0.8 |
| Noruega | 1 | 0.3 |
| Panamá | 2 | 0.5 |
| Paraguay | 1 | 0.3 |
| Perú | 43 | 11.3 |
| Rusia | 8 | 2.1 |
| Uruguay | 14 | 3.7 |
| Total | 380 | 100 |

Movilidad estudiantil de Licenciatura en la UAM (Nacional)

Tabla 8. Movilidad Nacional por Unidad Académica de la UAM 2017-2018

| Unidad | Número de Alumnos | Porcentaje |
|--------------|-------------------|------------|
| Azcapotzalco | 46 | 22.2 |
| Cuajimalpa | 90 | 43.5 |
| Iztapalapa | 18 | 8.7 |
| Lerma | 19 | 9.2 |
| Xochimilco | 34 | 16.4 |
| Total | 207 | 100 |

Tabla 9. Movilidad Nacional por División de la UAM 2017-2018

| División | Número de Alumnos | Porcentaje |
|--------------------------------------|-------------------|------------|
| Ciencias Básicas e Ingeniería | 9 | 4.3 |
| Ciencias Biológicas y de la Salud | 31 | 15 |
| Ciencias de la comunicación y Diseño | 31 | 15 |
| Ciencias Naturales e Ingenierías | 25 | 12.1 |
| Ciencias Sociales y Humanidades | 88 | 42.5 |
| Ciencias y Artes para el Diseño | 23 | 11.1 |
| Total | 207 | 100 |

Tabla 10. Becarios de movilidad internacional 2017 por Unidad Académica receptora (participantes externos)

| Unidad | Número de Becarios Participantes | Porcentaje |
|--------------|----------------------------------|------------|
| Azcapotzalco | 21 | 39.6 |
| Cuajimalpa | 8 | 15.1 |
| Iztapalapa | 18 | 34 |
| Xochimilco | 5 | 9.4 |
| Total | 52 | 100 |

Tabla 11. Becarios de movilidad internacional 2017 por división receptora
(participantes externos)

| División | Número de Becarios Participantes | Porcentaje |
|--------------------------------------|----------------------------------|------------|
| Ciencias Básicas e Ingeniería | 8 | 15.1 |
| Ciencias Biológicas y de la Salud | 6 | 11.3 |
| Ciencias de la Comunicación y Diseño | 3 | 5.7 |
| Ciencias Naturales e Ingeniería | 1 | 1.9 |
| Ciencias Sociales y Humanidades | 26 | 49.1 |
| Ciencias y Artes para el Diseño | 8 | 15.1 |
| Total | 52 | 100 |

Tabla 12. Nacionalidad de becarios participantes en la UAM 2017

| | Número de Becarios Participantes | Porcentaje |
|-------|----------------------------------|------------|
| ARG | 27 | 50.9 |
| BRA | 1 | 1.9 |
| COL | 16 | 30.2 |
| PER | 3 | 5.7 |
| RUS | 5 | 9.4 |
| Total | 52 | 100 |

Movilidad estudiantil de Posgrado en la UAM (Nacional)

Tabla 13. Movilidad Internacional por Unidad Académica de la UAM 2017-2018

| Unidad | Alumnos UAM | Porcentaje |
|--------------|-------------|------------|
| Azcapotzalco | 13 | 21 |
| Cuajimalpa | 8 | 12.9 |
| Iztapalapa | 12 | 19.4 |
| Xochimilco | 25 | 40.3 |
| Total | 58 | 100 |

Tabla 14. Movilidad Nacional por División de la UAM 2017-2018

| División | Alumnos UAM | Porcentaje |
|--------------------------------------|----------------|------------|
| Ciencias Básicas e Ingeniería | 17 | 27.4 |
| Ciencias Biológicas y de la Salud | 13 | 21 |
| Ciencias de la Comunicación y Diseño | 4 | 6.5 |
| Ciencias Naturales e Ingeniería | 2 | 3.2 |
| Ciencias Sociales y Humanidades | 14 | 22.6 |
| Ciencias y Artes para el Diseño | 8 | 12.9 |
| Total | 58 | 100 |

Tabla 15. Países receptores de alumnos de la UAM en movilidad internacional

| País receptor | Alumnos UAM | Porcentaje |
|---------------|----------------|------------|
| Alemania | 3 | 4.8 |
| Argentina | 4 | 6.5 |
| Bélgica | 2 | 3.2 |
| Brasil | 7 | 11.3 |
| Canadá | 1 | 1.6 |
| Chile | 1 | 1.6 |
| Dinamarca | 1 | 1.6 |
| España | 32 | 51.6 |
| Francia | 4 | 6.5 |
| Países Bajos | 1 | 1.6 |
| Rusia | 1 | 1.6 |
| Uruguay | 1 | 1.6 |
| Total | 58 | 100 |

Acreditación internacional de la calidad en la educación superior: pendientes y proyectos regionales en América Latina.

Dr. Pablo Henri Ramírez D.¹

Resumen

En ese capítulo, analizaremos tres mecanismos regionales de aseguramiento de calidad que existen en América Latina: el Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA), el Sistema de Acreditación Regional de Carreras Universitarias del Mercado Común del Sur (MEXA MERCOSUR) así como el Consejo de Evaluación y Acreditación Internacional de la Unión de Universidades de América Latina (CEAI-UDUAL) como iniciativa complementaria en ciernes, orientada a redondear el sistema regional de aseguramiento de calidad. Después de varias décadas de aplicación, los cambios contextuales y las pautas de consolidación de los dispositivos, nacionales e internacionales, implican revisar los alcances y el funcionamiento de las agencias de acreditación, en una situación de tensiones producidas por la propia evolución de los sistemas de educación superior como por la consolidación del mercado y las disputas ideológicas acerca del sentido e interpretación de la internacionalización. Nuestra hipótesis es que una vía para superar ciertos disfuncionamientos es el fortalecimiento de organismos regionales de evaluación y acreditación. Por ello, examinamos tres experiencias y sus desarrollos recientes.

Palabras claves: acreditación regional; aseguramiento de la calidad; América Latina; internacionalización; educación superior

Abstract

This chapter analyses the evolution of higher education quality assurance mechanisms in Latin America with the study of three systems such as Central American Council for Accreditation (CCA in Spanish), MERCOSUR's regional accreditation system for university degrees (MEXA MERCOSUR) and UDUAL's Council for International Evaluation and

¹ Coordinador de Internacionalización, UDUAL. Miembro de la Red sobre Internacionalización y Movilidad Académica (RIMAC), programa de Redes temáticas del CONACYT

Accreditation (CEAI-UDUAL). As we will see these mechanisms respond to the different needs of the region in higher education quality assurance. After three decades of application, the contextual changes and the consolidation guidelines of national and international quality assurance mechanisms, it is necessary to review the scope and operation of accreditation agencies. This takes place in a situation of tension produced by the evolution of the systems of higher education as well as market consolidation and ideological disputes about the meaning and interpretation of internationalization. Our hypothesis is that a way to overcome certain dysfunctions is the strengthening of regional evaluation and accreditation bodies. Therefore, we examine three experiences and their recent developments.

Keywords: regional accreditation, quality assurance, Latin America, Internationalization, Higher Education

Introducción: de la acreditación nacional a la regional

Este capítulo abordará, en una perspectiva centrada en el ajuste de las políticas durante su curso de implementación, las distintas fases y readecuaciones de los programas de acreditación en América Latina y el Caribe. Históricamente, las agencias de acreditación fueron dispositivos nacionales y surgieron como mecanismos destinados a medir y a dar fe pública de la calidad, principalmente de las carreras. Sin embargo, ante la importancia creciente de la internacionalización como un indicador de desempeño y como un escenario de proyección institucional y gubernamental en el que debían situarse todos los establecimientos de educación superior, surgió la urgencia de contar con mecanismos regionales de acreditación que permitiesen salir al paso de las críticas dirigidas a los dispositivos de acreditación, como agregación de influencias e intereses no siempre académicas, a escala nacional. Estos mecanismos regionales asumieron como sus principales objetivos incrementar la legitimidad a las acreditaciones en América Latina en las escalas a la par nacional y global pero con sello propio: al hacer más comprensible la oferta de cada institución y de cada sistema nacional de educación superior, se abocaron a elevar su legibilidad y reforzar indirectamente la movilidad saliente y entrante, mediante procesos objetivos de evaluación, desligados de cualquier juego de fuerzas, privado o político.

Hoy en día, en ese contexto, el aseguramiento de la calidad de la educación superior es, de nueva cuenta, un tema atendido por los círculos académicos y por los tomadores de decisión, gubernamentales o asociativos: pero, a diferencia de lo que ocurría hace dos décadas, esos colectivos ya no discuten sus pautas de construcción sino sus alcances y repercusiones en consideración a que la evaluación y la acreditación son herramientas clave para regular y mejorar la situación de la educación superior en un mundo globalizado. América Latina y el Caribe no son ajenos a este fenómeno: sin embargo, por la heterogeneidad de la educación superior entre los países y dentro de ellos, muchos actores regionales han considerado que aplicar sistemas ideados en otras latitudes no era idóneo y han convocado las agencias a definir sus propios estándares de calidad.

Para desmontar los esfuerzos recientes de aseguramiento de la calidad de nuestra región, este texto presentará, en una primera parte, las transformaciones de la educación superior en América Latina y el Caribe: entre las tendencias que incidieron en el tema que nos ocupa, destacan la masificación de la matrícula estudiantil que implicó la apertura de nuevas instituciones y, por ende, una creciente diversificación de los establecimientos, así como la influencia de la mundialización de los escenarios educativos. Estas transformaciones corresponden a lo que Claudio Rama calificó como la tercera reforma de la educación superior en América Latina (Rama, 2008).

Acto seguido y conforme con un enfoque centrado en la regionalización de la acreditación, en tanto fenómeno en curso de consolidación, en ese texto, analizaré dos iniciativas regionales de acreditación en América Latina, a saber, el Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA) y el Sistema de Acreditación Regional de Carreras Universitarias del Mercado Común del Sur- (MEXA MERCOSUR). Presentaré una tercera propuesta, en vías de implementación, el Consejo de Evaluación y Acreditación Internacional de la Unión de Universidades de América Latina- (CEI-UDUAL) como iniciativa complementaria en ciernes, orientada a redondear el sistema regional de aseguramiento de calidad. Operativamente, en efecto, se distingue de las precedentes por otorgar una acreditación institucional, no de programas y funciones. Valoralmente, se diferencia de otros esquemas de acreditación, de tipo comercial, por sus aspectos éticos: sus fines no son mercantiles, sino solidarias y co-responsables, con orientación a una mejor integración y cooperación de las instituciones de educación superior en América Latina y el Caribe.

La acreditación en la educación superior y sus retos: masificación de la matrícula, diversificación institucional y comercialización de los servicios educativos.

Asegurar la calidad es cuanto más apremiante que, en las dos primeras décadas de los 2000, la educación terciaria en la región ha crecido a pasos vertiginosos, que se mida su fortalecimiento mediante las cifras de matrícula o el número de instituciones de educación superior. En México, por ejemplo, pasó de recibir a 2,047,895 estudiantes de nivel terciario en el año 2000 (INEGI, 2015) a 3,762,679 alumnos en el ciclo escolar 2016-2017 (ANUIES,

2018). Este crecimiento de la matrícula ha justificado la proliferación de instituciones de educación superior (privadas y transnacionales, pero también públicas) que han visto en esta población estudiantil una cuenca de reclutamiento, de enorme potencial. El número de instituciones de educación superior en México pasó de las más de 1,500 que había en el 2003 (Fernández Lamarra, 2004) a 6,878 en el 2012 (Narro, Martuscelli y Barzana, 2012 :18). Esas instituciones de educación superior (IES) se reparten la matrícula de la siguiente manera: 2,655,980 estudiantes están inscritos en instituciones públicas, y 1,106,699 estudiantes en privadas (ANUIES, 2018). En consecuencia, el 70.85% de los estudiantes mexicanos de educación superior cursa sus estudios en instituciones públicas y el 29.15% en privadas. Más de la mitad de la matrícula estudiantil de la educación superior en México está compuesta por mujeres. Durante el ciclo escolar 2017-2018, de un total de 3,762,679 alumnos de educación superior, 1,927,386 estudiantes eran mujeres, lo que equivale al 51.22% del total (INEGI, 2018).

En paralelo a esa explosión de la matrícula y al incremento rápido del número de IES, que ocurrió tanto en México como en el resto de América Latina y el Caribe, se han multiplicado las titulaciones. Eso ha traído consigo un problema de identificación en la denominación de los títulos y la urgencia de especificar los contenidos curriculares y las competencias que amparan los grados.

Estos fenómenos, así como los serios problemas para regular la calidad de la oferta de formación en el sector de la educación superior dominado por proveedores con fines de lucro, muchas veces transnacionales², explicaron el interés primero por instalar agencias de evaluación y acreditación nacionales y, segundo, por recurrir a organismos internacionales especializados para acreditar ciertas carreras, principalmente en áreas como ingenierías, arquitectura o negocios. El actuar de esas agencias, nacionales y extranjeras, de aseguramiento de calidad repercutió en la relación entre la autonomía universitaria y el

² El término transnacionalización conlleva una connotación directamente ligada a las reglas del mercado, y a la presencia de empresas educativas transnacionales en un país distinto al de su casa matriz. Los fenómenos aludidos por el uso de la palabra son el establecimiento de filiales de universidades extranjeras en otros países, la venta de franquicias académicas por parte de universidades procedentes de los países más desarrollados y la inversión extranjera directa en el sector privado de educación superior en un país dado realizada por consorcios especializados o no en el sector educativo.

mercado y modificó, en una escala que no hemos medido suficientemente, las reputaciones de los establecimientos. Implicó una reconfiguración de las regulaciones públicas debido a la puesta en marcha y a la creciente relevancia de los organismos a cargo de la supervisión y del mejoramiento de la calidad en decisiones como las de financiamiento mediante programas no presupuestales.

En paralelo, a inicios de los 2000, las autoridades sectoriales e institucionales en América Latina, le otorgaron mayor importancia a la internacionalización de la educación superior pues se entendía como una herramienta que permitiría superar las asimetrías entre países y propiciaría la configuración de un espacio educativo regional (Didou, 2006). En consecuencia, integraron progresivamente indicadores de movilidad, convenios y acreditación internacional en sus criterios para evaluar el desempeño de las instituciones. De allí que ellas impulsarán nuevas actividades de proyección hacia fuera y de internacionalización en casa: entre esas, empezaron a regionalizar e internacionalizar el aseguramiento de calidad que, en sus inicios, fue esencialmente nacional. Algunas, como la UNAM, el ITESM y más recientemente la UAM, incluso buscaron ser rankeadas por empresas internacionales especializadas en producir esos ordenamientos, internacionales o regionales.

A su vez, la popularidad creciente de los servicios de aseguramiento de calidad, provistos por agencias y empresas internacionales, tuvo incidencias en el modelo de internacionalización, al reforzar esquemas vinculados, en lo tocante a aseguramiento de calidad, con la contratación de servicios con una base mercantil de pago por servicios, en detrimento de la modalidad de internacionalización solidaria, que los representantes del sector de la educación superior se comprometieron a apoyar en la región, en las Conferencias regionales sobre Educación Superior de la UNESCO, realizadas en la Habana, Cuba en 1996, en Cartagena de Indias, Colombia, en 2008 y en Junio 2018 en Córdoba, Argentina³.

³ La Declaración Mundial sobre Educación Superior recomienda, en ese mismo sentido, consolidar ‘una cooperación internacional solidaria con énfasis en la cooperación horizontal, basada en el dialogo

Esta tendencia hacia la internacionalización se vio reflejada en un cambio sustancial en la manera de entender la movilidad estudiantil, la cooperación académica y el currículo, en América Latina y el Caribe. La movilidad pasó de ser encaminada a la obtención de un título, es decir de larga duración a ser corta, para cursar materias, con valor curricular preferentemente. Permitió obtener créditos transferibles y reconocidos por las instituciones de origen, mediante mecanismos de transferencia, equivalencia o convalidación. La cooperación académica se inscribió en convenios interinstitucionales específicos para el reconocimiento de créditos y el diseño de licenciaturas y posgrados en doble titulación o en co-titulación. El currículo incorporó la exigencia del dominio de idiomas extranjeros, como requisito de ingreso o titulación y favoreció el aprendizaje de las tecnologías de la información para acceder a distancia a los conocimientos. Aumentó la oferta de carreras en relaciones internacionales, comercio internacional o comunicaciones.

En paralelo, el sector público se diferenció, con la creación de instituciones de proximidad en zonas socialmente marginadas y la instalación de universidades tecnológicas, politécnicas e interculturales. En ese contexto, devino necesario aplicar mecanismos normativos de control y políticas de evaluación que permitan garantizar la calidad de los títulos provistos por todos esos establecimientos.

La diversificación institucional en los subsistemas de educación superior y las exigencias de la globalización acarrearon entonces una diversificación progresiva de los procedimientos de acreditación y evaluación, para que esos, tomando en cuenta las particularidades de los entornos locales y el arribo masivo de los “nuevos” estudiantes a la educación superior, apliquen criterios de acreditación adaptados a los contextos, las misiones y los perfiles de los establecimientos. Los organismos de aseguramiento de calidad invitaron a colectivos encargados de precisar los mecanismos y los indicadores, como los Colegios profesionales, los gremios o las agencias de evaluación y acreditación privadas, para lograrlo (Rama, 2009:

intercultural y respuestas de la idiosincrasia e identidad de los países participantes así como el diseño de redes interuniversitarias y de espacios académicos ampliados’ (Tünnermann Bernheim, 2008: 314).

304). Debido a su apertura a entidades privadas y al ingente interés de las autoridades institucionales en la internacionalización de la educación superior, en tanto estrategia de posicionamiento en un campo de educación superior competitivo, fueron cobrando cada vez más relevancia las agencias internacionales europeas (*International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education, European Consortium for Accreditation o la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación* entre muchas otras) y estadounidenses (*The American Association For Higher Education o The Council for Higher Education Accreditation*), como proveedoras de certificaciones de calidad, altamente valoradas, social-, política- y productivamente. Suministraron servicios a las instituciones acorde a parámetros de evaluación internacionales y con costos a veces muy elevados.

La acreditación: ¿un instrumento para medir la calidad o para fomentarla?

En las últimas dos décadas, los principales métodos para mejorar la calidad de la educación superior se enfocaron más en la relación entre evaluación y recursos financieros disponibles para conseguir las metas establecidas que en el cumplimiento de criterios de orden general y preestablecidos por sector. Si bien la evaluación de la educación superior contribuyó a instaurar la rendición de cuentas de las IES y las orilló a producir una información sistemática sobre algunos de sus resultados, desgraciadamente, se desconoce si eso incidió en una mejoría clara en la calidad de los procesos sustantivos. Los indicadores utilizados para valorar la calidad educativa en los distintos sistemas de evaluación instalados sirvieron para identificar cambios medibles, ayudando, por ejemplo, a documentar los cambios en los niveles de escolaridad del personal académico, las infraestructuras disponibles e incluso la distribución de las cargas docentes, administrativas y de investigación. Sin embargo, no permitieron medir la calidad de la enseñanza y la indagación en sí, sino más bien conocer las condiciones en las que se efectúan ambas.

En esa perspectiva, los diagnósticos sobre el estado reciente de la educación superior revelan sesgos preocupantes: pese al alza en los niveles de formación de los docentes, a la consolidación, diferenciación y redistribución geográfica de las ofertas de formación, los índices de abandono escolar, rezago o eficiencia terminal no mejoraron en forma

significativa. La oferta de contenidos escolares y la organización curricular tampoco han ido a la par de las transformaciones de la sociedad y de las expectativas de los jóvenes (Rama, 2009: 296). La internacionalización es un proceso encapsulado que dista de ser transversal y las IES muestran dificultades para situarse prospectivamente frente a fenómenos susceptibles de modificar sustancialmente sus funciones, formas organizativas y responsabilidades como lo fue la IV Revolución Industrial.

Las iniciativas regionales de aseguramiento de calidad: una tendencia en auge

Ante las dificultades para robustecer y legitimar sistemas nacionales de evaluación y acreditación, en América Latina y el Caribe, han surgido iniciativas regionales tendientes a garantizar la calidad de la educación superior disponible en los diferentes países de la zona. Esas pretendieron responder a los cuestionamientos dirigidos a los dispositivos nacionales y representar una alternativa común y compartida a la creciente penetración en el mercado latinoamericano y caribeño de la educación superior de agencias de aseguramiento de calidad extranjeras, ubicadas en países desarrollados. A continuación, presentaré tres experiencias de organismos orientados al desarrollo de la educación superior de América Latina, mostrando sus impactos: el CCA y su aporte al mejoramiento de la calidad de la educación superior en Centroamérica, el MEXA y su rol en el reconocimiento de créditos y títulos universitarios en los países participantes y el recién establecido CEAI -UDUAL y su visión inclusiva y participativa de la acreditación de la educación superior para la construcción de un espacio común en América Latina y el Caribe.

El Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA): la concertación como una respuesta contextual

El fortalecimiento de sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior en Centroamérica es interesante de analizar, puesto que la región está compuesta por países pequeños en los cuales el eje vertebrador de los sistemas nacional de educación superior recae en una o pocas universidades públicas y en un número limitado de universidades privadas. Superar los obstáculos creados por el reducido tamaño de los sistemas y el bajo número de

establecimientos llevó las autoridades, asociaciones e instituciones a constituir un espacio de encuentro regional en donde generar vínculos y alianzas entre los países para superar problemáticas transversales.

Con la creación del Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) en 1948 por parte de las universidades públicas de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, inició una dinámica abocada a la integración de la educación superior en la región (CSUCA, 2018). Sin embargo, fue hasta 1995, en Tegucigalpa, Honduras, durante el IV Congreso Universitario Centroamericano cuando se aprobó el Plan para la Integración Regional de la Educación Superior de Centroamérica (PIRESC II): entre sus resultados, destaca la creación del Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SICEVAES) entre otras redes y programas.

Durante el V Congreso Universitario Centroamericano, realizado en 1999 en San José, Costa Rica, gracias al desarrollo alcanzado en el marco del SICEVAES, el CSUCA impulsó la creación del CCA. Este fue fundado en noviembre de 2003 en Panamá. Al año siguiente, en el VI Congreso Universitario Centroamericano realizado el 10 y 11 de noviembre del 2004 en Guatemala, los asistentes aprobaron 16 Áreas Prioritarias Estratégicas (CSUCA, 2018), las cuales fueron ratificadas en la LXXIII reunión del CSUCA. Entre ellas, destacan las siguientes:

- El rol de la confederación universitaria en la integración y mejoramiento de los sistemas educativos en la región.
- La cobertura, equidad y calidad de la educación superior pública.
- La armonización de la educación superior pública en la región.
- La gestión de la cooperación internacional para la integración y el mejoramiento de la educación superior pública.

La integración regional mediante la armonización de la educación superior pública en la región depende de las capacidades de los establecimientos centroamericanos para garantizar una educación superior de calidad. Para lograrlo, el CCA convocó a que lo integren no solo

las universidades públicas sino también las privadas, las asociaciones profesionales y las diferentes instancias de gobierno de la región a fin de discutir entre todos cómo mejorar constantemente la calidad de la educación superior en la región: Cuenta con el respaldo de la Agencia Centroamericana de Acreditación de Programas de Arquitectura e Ingeniería (ACAAI), la Agencia de Acreditación Centroamericana de la Educación Superior en el Sector Agroalimentario y de Recursos Naturales (ACESAR) y la Agencia Centroamericana de Acreditación de Postgrado (ACAP). Como herramienta operativa, recurrió a los Foros Centroamericano por la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior que se reúnen periódicamente desde 2003.

Estos foros contribuyeron a que todas las partes involucradas establezcan un lenguaje común sobre el aseguramiento de la calidad de la educación superior. Favorecieron la emergencia paulatina de un ambiente de confianza entre distintos organismos y sectores que parecieran distantes como lo son las universidades y los aparatos de gobierno, por una parte, los académicos y los gremios profesionales por la otra. Al sentarse todos estos a discutir, se percataron que los problemas de unos afectan a los otros y que, mediante una mejora de la calidad de la educación superior, es posible resolver varios de esos. El CCA se ha vuelto por lo tanto la herramienta con la cual Centroamérica evalúa y reconoce a las agencias acreditadoras de la región, según parámetros apropiados a las necesidades de cada uno de los siete países que conforman la región.

Permitió al CSUCA generar y desarrollar múltiples iniciativas de alcance estratégico, orientadas a integrar los esfuerzos que las IES realizan para contribuir a la solución de las situaciones estructurales que afectan a las diferentes sociedades de los países de la región. Esas iniciativas están impulsadas por los gobiernos, las universidades y el sector privado por enmarcar la integración regional de la educación superior pública de Centroamérica. Esta integración se está llevando a cabo de manera protagónica y crítica, conforme con una interlocución dinámica y prospectiva, acorde a las tendencias y procesos estructurales que la internacionalización y las necesidades de cada sociedad sacan a la luz.

Como bien lo ha definido Luis Muñoz Varela, el CCA articula ‘acciones, proyectos y, también, imaginarios, a partir de los cuales se define y consolida una identidad particular de las instituciones de educación superior pública, con un anclaje privilegiado en la propia historicidad y en la validación y reconocimiento de las territorialidades societales y culturales en las que cada una de ellas está inscrita’ (Muñoz Varela, 2008: 31). Propicia el mejoramiento de la calidad de la educación pública centroamericana sin vulnerar las particularidades de las instituciones y la de sus sociedades.

El Sistema de Acreditación Regional de Carreras Universitarias de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados: hacia el reconocimiento de créditos y títulos en el Cono Sur.

En 1998, los cuatro países signatarios del marco del Sector Educativo del MERCOSUR, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, así como Bolivia y Chile como países asociados, firmaron un Memorándum de Entendimiento cuyo objetivo fue la creación de un Mecanismo Experimental de Acreditación que permitiese reconocer los títulos otorgados por los seis países en tres carreras seleccionadas: Agronomía, Ingeniería y Medicina (ARCUSUR, 2018). Esto fue fruto de la mercantilización salvaje llevada a cabo en el sector educativo durante los años noventa en la región y que llevó a una descentralización de la educación superior, o en su caso la federalización en Argentina, Brasil y Paraguay, la re-regulación, la necesidad de rendir cuentas a la “sociedad civil” y la atención focalizada a los sectores vulnerables, excluidos y marginados, generaron ministerios sin escuelas, cambios en la noción de lo público y la desestimación del papel clave para la integración social de la educación (Perotta, 2012: 137) . En ese contexto, el aseguramiento de la calidad de la educación superior y la generación de estadísticas comparables en la región, aunque todavía insuficientes, jugaron un papel importante para entender el rol de la educación superior como aparato integrador y de desarrollo en los países de la región.

A fin de llevar a cabo este proceso, en 2001, la Comisión Regional Coordinadora de Educación Superior (CRCES) convocó la Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA), para establecer las bases del mecanismo de acreditación que sería aplicado en los

años siguientes. Especialistas de cada país conformaron las Comisiones Consultivas de Agricultura, Ingeniería y Medicina para diseñar los parámetros comunes de evaluación que a la postre fueron publicados en el documento "Dimensiones, Componentes, Criterios e Indicadores para la Acreditación del MERCOSUR" y que fueron aprobados en la Reunión de Ministros de Educación de junio de 2002. Durante esa misma reunión, los participantes firmaron el "Memorándum de Entendimiento sobre la Implementación de un Mecanismo Experimental de Acreditación de Cursos para el Reconocimiento de Títulos de Grado en los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile" (ARCUSUR, 2018).

Para llevar a cabo la evaluación y acreditación de las carreras en las instituciones de educación superior de los seis países participantes en el MEXA, la CRCES empezó en el 2003 a formar evaluadores. En 2004 y 2005, publicó las convocatorias para la aplicación a la acreditación de carreras universitarias e inició los procesos de evaluación que dieron lugar a los primeros informes elaborados por los comités de evaluadores. A principios de 2006, la Reunión de ministros dio su aprobación final a la acreditación de 18 cursos experimentales de agronomía, de 35 en ingeniería y de 15 en medicina de los países miembros y asociados " (ARCUSUR, 2018). Estas carreras fueron escogidas por MERCOSUR para responder las necesidades de los Estados de contar con profesionales formados en áreas económicas importantes para la región como lo son la agronomía, la ingeniería y la salud (Perotta, 2012: 175),

El desarrollo de este proceso tuvo muchas singularidades pues fue necesario que cada país designara a una agencia de acreditación como su agencia nacional para que sea esta la que efectúe todas las acreditaciones en su territorio. Sin embargo, estas agencias nacionales están comprometidas con la aplicación de parámetros comunes y procedimientos similares conforme con lo aprobado por la Reunión de Ministros. Estos procedimientos incluyeron una autoevaluación y una evaluación externa por comités integrados por un mínimo de tres evaluadores capacitados por la CRCES y pertenecientes a los distintos países participantes en el MEXA.

El éxito del programa está corroborado por el hecho que, hoy en día, el acuerdo ha sido expandido. A escala país, incluye a Venezuela y a escala disciplinaria, abarca las carreras de Agronomía, Arquitectura, Enfermería, Ingeniería, Medicina, Odontología y Enfermería. Su denominación cambió para expresar su fortalecimiento, llamándose actualmente Sistema de Acreditación Regional de Carreras Universitarias de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados. Gracias a este sistema, los responsables de los procesos de aseguramiento de la calidad en los países participantes han fortalecido sus lazos, los cuales han evolucionado hacia redes sólidas de contactos y apoyos que han permitido impartir talleres de formación y han propiciado un mejor entendimiento de los procesos de evaluación de los programas educativos seleccionados.

El Consejo de Evaluación y Acreditación Internacional de la UDUAL: hacia una evaluación y acreditación institucional inclusiva y solidaria.

Actualmente, en América Latina, dado la gran cantidad y heterogeneidad de las IES, resulta conveniente contar con un organismo internacional que valore no sólo la calidad de los programas sino de las instituciones en sí, o de alguno de sus componentes, mediante criterios, indicadores o estándares consensuados y contextualizados para la región. Por esta razón, en la IV Asamblea de la Región Andina de la UDUAL realizada el 14 y 15 de agosto de 2014 en Lima, Perú, en la Pontificia Universidad Católica de Perú, se propuso organizar un encuentro de evaluación y acreditación universitaria. Fue celebrado el 13 y 14 de noviembre de 2014 para discutir la situación de la evaluación y acreditación universitaria en América Latina y Caribe y el rol que ha jugado la acreditación en comparación con el desempeñado por los rankings. Posteriormente, el 22 de septiembre de 2014 en la VI Asamblea General Extraordinaria de la UDUAL realizada en la Universidad de San Carlos de Guatemala, se ratificó la importancia de impulsar una agencia de acreditación sin fines de lucro, cuyo fin sea la integración regional solidaria, enmarcada en un tipo puro de internacionalización homónima, que se caracterice por las siguientes premisas:

- La región América Latina y Caribe es considerada como un espacio para potenciar la autonomía (geopolítica, en términos de desarrollo económico, social, político y

cultural emancipado, independiente) y la producción de conocimiento para un proyecto de nación y de región inclusivo.

- Es imperativo reconocer las asimetrías y/o desigualdades entre los países, instituciones y sistemas de educación superior participantes, con el compromiso de disminuirlas como condición de posibilidad de una relación basada en el mutuo entendimiento;
- Es necesario propiciar la generación de conocimiento centrado en los requerimientos de desarrollo (local, regional).

En la revisión de los antecedentes, el grupo de expertos en acreditación reconoció la existencia previa de esfuerzos regionales encaminados a instalar instancias de evaluación, con cobertura multi-nacional: esas compartían criterios e indicadores convocando a las agencias nacionales de diversos países a que colaboren. Sin embargo, consideró que existía espacio para una agencia de evaluación regional que valore la calidad de las IES.

La UDUAL decidió, para avanzar en el diseño de la propuesta, convocar a la I Reunión de Expertos en Evaluación y Acreditación de la UDUAL, en Ecuador, el 12 de noviembre 2014, a fin de que sus integrantes discutieran la pertinencia de crear una instancia de evaluación internacional y sienten las bases por las cuales se regiría dicha instancia. A esta reunión asistieron expertos en evaluación y acreditación de toda América Latina y Caribe y ellos decidieron conformar un grupo de expertos para que trabajase la metodología y el sistema de evaluación que utilizará el CEAI en sus evaluaciones. El grupo de expertos está integrado por evaluadores de 11 universidades⁴.

⁴ Universidad de La Habana, Dra. Norma Marcia Barrios Fernández; Universidad Nacional Autónoma de México, Dr. Adrián Alejandro Martínez González; Universidade Estadual de Campinas, Dra. Teresa Dib Zambon Atvars; Universidad de Guadalajara, Dra. María de los Ángeles Ancona Valdez; Universidad Nacional de Córdoba, Dr. Martín Saino; Pontificia Universidad Católica del Perú, Ing. Jorge Zegarra Pellanne; Universidad Nacional de Colombia, Dr. Juan Manuel Tejeiro Sarmiento; Universidad Central del Ecuador, Dr. Ramiro Cazar; The University of the West Indies, Prof. Alan Cobley; Universidad de Cuenca, Dr. Jorge Luis García; y Universidad de San Carlos, Dr. Herbert René Miranda Barrios). También participan una experta de la Asociación Latinoamericana de Escuelas y Facultades de Enfermería, Dra. Laura Morán, una experta independiente, Mtra. Lyda Patricia Gil y representantes de la UDUAL, el Dr. Orlando Delgado, el Dr. Pablo Henri Ramirez Didou y la Mtra. Rosa Elsa González Ramírez.

Posteriormente, entre 2015 y 2018, la UDUAL convocó a cinco reuniones más del Grupo de Expertos. La II Reunión se llevó a cabo en Brasil en febrero de 2014 en la *Universidade Estadual de Campinas* en Brasil. Los temas abordados fueron el marco de referencia y los principios teóricos del enfoque de evaluación; la base para la construcción de las dimensiones, los criterios y los indicadores; el procedimiento general de las evaluaciones y los requisitos para ser implementado; el perfil de los integrantes del Comité de Expertos, además de la definición del plan de acciones estratégicas para la creación y desarrollo del Consejo de Evaluación y Acreditación Internacional (CEAI-UDUAL).

La III Reunión se llevó a cabo en la Universidad Nacional de Córdoba en Argentina el 5 y 6 de noviembre de 2015. Los temas abordados en las sesiones fueron: la determinación de las dimensiones, sus definiciones y componentes a ser incluidos en la evaluación institucional. Las sesiones permitieron analizar los resultados de una encuesta de tipo Delphi. En la primera ronda, los integrantes del grupo de expertos, en un lapso de dos semanas, contestaron el cuestionario integrado con 22 preguntas abiertas orientadas a recabar su opinión sobre las dimensiones y los componentes a insertar en el modelo de evaluación institucional. Adicionalmente, se avanzó en la definición de algunas dimensiones. Con el resultado del análisis de contenido de las opiniones, el grupo elaboró y envió otro cuestionario con 63 preguntas de opción múltiple, basadas en los resultados de la primera etapa (de convergencia), con un lapso de contestación de una semana. Las respuestas del cuestionario se analizaron mediante un análisis de frecuencias. Para la tercera ronda, se realizó la III Reunión de expertos, a fin de llegar a un consenso. Durante la Reunión, se les presentaron los resultados sin especificar quienes se inclinaron hacia alguna respuesta y se les dio la oportunidad de modificar su opinión si lo consideraban pertinente mediante un grupo focal. Como resultado, se obtuvieron las dimensiones del modelo de evaluación institucional, sus definiciones y los componentes, elementos base para la elaboración de los criterios.

Como parte de los acuerdos alcanzados en la III Reunión, se organizaron seis equipos, uno por dimensión, a fin de desarrollar una propuesta de criterios e indicadores. Adicionalmente, dos expertas se ofrecieron para desarrollar dos propuestas completas con los criterios e indicadores para todas las dimensiones

La IV Reunión se realizó en la Universidad Nacional de Colombia, en su sede de Leticia, el 11 y 12 de abril de 2016. Con base en los resultados arrojados en el cuestionario de la encuesta Delphi, los expertos analizaron la segunda propuesta completa que habían proporcionado los equipos anteriormente constituidos por dimensión. Posteriormente, todo el grupo discutió la propuesta completa, a fin de acordar los criterios e indicadores finales. Con base en un estudio sistemático de la información obtenida después de la IV Reunión, se definieron los pasos a completar y se determinó producir cinco documentos: la normativa del sistema del Consejo de Evaluación y Acreditación Internacional (CEAI- UDUAL); el Reglamento de Evaluación y Acreditación del CEAI-UDUAL; Modelo de evaluación institucional; Metodología para la constitución del CEAI-UDUAL y del Modelo de Evaluación Institucional, además de los Manuales para la evaluación institucional

La V Reunión se llevó a cabo los días 24 y 25 de noviembre de 2016 en México en las instalaciones de la UDUAL. En las sesiones de trabajo, se proporcionó a los expertos una versión preliminar de los documentos a fin de que realizasen observaciones previas a la reunión. La dinámica de trabajo consistió en una discusión grupal de los cambios de fondo a los documentos a fin de llegar a consensos. En esta Reunión, quedó de manifiesto la necesidad de elaborar un proceso de metaevaluación para garantizar que el sistema de evaluación se esté implementando de la manera más efectiva por parte de los pares evaluadores.

La VI Reunión de Expertos tuvo lugar entre el 30 de octubre y el 1º de noviembre de 2017 en la Universidad Antonio Nariño, Colombia. Antes de la misma, se les proporcionó a los expertos una propuesta sobre el proceso de metaevaluación, elaborada con base en una revisión de los contenidos de las propuestas existentes en algunas agencias y centros de evaluación o acreditación. Durante las sesiones de trabajo, se discutió de forma grupal los componentes del proceso de metaevaluación. Con el propósito de valorar la confiabilidad, validez y pertinencia del modelo de evaluación, así como de los instrumentos derivados del mismo, se acordó realizar una prueba piloto en la Universidad Antonio Nariño de Colombia, para detectar los cambios necesarios en el instrumento para que este tenga solidez,

rigurosidad y robustez. Adicionalmente, se realizó una sesión de trabajo con los integrantes de la comisión de evaluación de la universidad donde se planeaba realizar la prueba piloto. Esa permitió obtener retroalimentación sobre el modelo de evaluación.

Finalmente, la VI Reunión de Expertos se celebró en la Pontificia Universidad Católica del Perú en la Ciudad de Lima, del 11 al 21 de febrero de 2018. Los temas abordados en las sesiones versaron sobre el análisis del modelo de evaluación y de los documentos de apoyo para la elaboración de la autoevaluación. Adicionalmente, se tomó en cuenta los comentarios producidos con motivo de la primera etapa de la prueba piloto como herramienta de retroalimentación. Para estructurar las sesiones de trabajo, se les proporcionó a los participantes la última versión del modelo de evaluación y el listado de comentarios hechos por el comité de evaluación de la universidad donde se realizó la prueba piloto. La dinámica de trabajo consistió en una sesión de grupos focales y en otra en la que tres equipos trabajaron conjuntamente las dimensiones, criterios, indicadores, preguntas de apoyo y ejemplos de evidencias del modelo de evaluación. Los resultados de la Reunión fueron la versión final del Modelo de Evaluación, la Guía para la Autoevaluación así como el primer análisis de la autoevaluación de la universidad para continuar con la prueba piloto.

Con la finalización de estos documentos, se definieron los aspectos generales del CEAI-UDUAL. Se decidió que:

1. El CEAI-UDUAL es un organismo colegiado por lo cual se le denomina Consejo. Se considera pertinente que la instancia de evaluación y acreditación impulsada por la UDUAL promueva el trabajo colegiado entre sus miembros, a fin de enriquecer los procesos evaluativos y de generar vínculos entre las instituciones de educación superior (IES). Se establece como un consejo conformado por representantes de las IES miembros y por los organismos de cooperación de la UDUAL, que tomarán decisiones colegiadamente.
2. El CEAI-UDUAL otorga un reconocimiento internacional. Es una opción de evaluación con una visión internacional que se fundamenta en el contexto de los países latinoamericanos. Al ser una opción internacional, brinda a las IES la

oportunidad de enriquecerse desde una visión externa y global con un respaldo en los resultados y un reconocimiento internacional.

3. El CEAI-UDUAL se orienta a mejorar el desempeño de los objetos evaluados. El principal objetivo de las evaluaciones será contribuir a la mejora de los objetos evaluados con información válida, confiable, pertinente y objetiva. Adicionalmente, se prevé un mecanismo de acompañamiento para apoyar a las IES en la atención de las recomendaciones, a fin de alcanzar la mejora continua de sus funciones sustantivas como resultado de la acreditación.
4. El CEAI-UDUAL proporciona dos estatus de evaluación: acreditado y acreditación en proceso. Se considera que después de la evaluación con fines de acreditación, brindará dos posibles resultados: acreditación en proceso y acreditado. La acreditación en proceso se otorgará a los objetos de la evaluación que no cumplen con los requerimientos establecidos en el modelo pero que están interesados en proseguir su camino hacia la acreditación. La acreditación se otorgará a los objetos de evaluación que cuenten con calidad probada en el proceso de evaluación. La acreditación, al igual que la opción en proceso, tendrá una vigencia establecida por el Comité Técnico de Expertos conforme con su base normativa. Se considerarán los niveles alcanzados en los indicadores y/o estándares, además del nivel de consolidación de los mecanismos de aseguramiento de la calidad.
5. El CEAI-UDUAL funciona sin ánimo de lucro. Al entender que la acreditación internacional se ha vuelto un mercado que mueve mucho dinero, la UDUAL decidió que las evaluaciones y acreditaciones otorgadas por el CEAI serán sin ánimo de lucro y con fines solidarios. Sólo costaran lo suficiente para cubrir los gastos de logística y absorber los costos provocados por las visitas de los pares evaluadores y el funcionamiento general del Consejo.

Se espera que el CEAI- UDUAL empiece a operar a finales del año 2018. En agosto 2018, se está terminando de llevar a cabo la prueba piloto y se espera que la primera universidad en ser evaluada formalmente sea la Universidad de la Habana, Cuba. Así mismo, en la XCIV Reunión Ordinaria del Consejo Ejecutivo de la UDUAL que se

llevó a cabo en septiembre de 2018 en la Universidad de Costa Rica, se nombró el presidente del CEAU-UDUAL para que este empiece a funcionar oficialmente⁵.

Conclusiones

Como se ha visto a lo largo de este texto, mejorar la calidad de la educación superior es una prioridad para América Latina y el Caribe y representa una preocupación compartida por distintos países, *stakeholders* y organismos asociativos o de la sociedad civil. La expansión masiva de la matrícula de educación superior en la región y los escenarios de crecimiento sostenido a armar para continuar aumentando la cobertura en ese nivel educativo, hacen necesario diseñar instrumentos para garantizar que la juventud latinoamericana tenga acceso a una formación de calidad que le permita afrontar los retos de la sociedad moderna y facilite su desarrollo personal y profesional.

Sin embargo, en un contexto de diversidad de los perfiles y modelos institucionales y ante la demanda cada vez más grande de acceso a la educación superior por parte de grupos poblacionales heterogéneos, es complicado garantizar la calidad de la educación superior. Realizando un análisis regional, hoy día, es posible destacar numerosos logros del proceso de integración regional a nivel educativo como lo son dos de los tres ejemplos presentados en este artículo: el CCA y el ARCUSUR-AL, los cuales son muestras de un “regionalismo inclusivo” (Vázquez, 2011) o de un “regionalismo posliberal” (Sanahuja, 2008; Bizzozero, 2011), según las posiciones interpretativas. En dado caso, lo regional representa hoy día la respuesta de América Latina a las dificultades constatadas por legitimar, como opción de política, tanto los dispositivos nacionales de aseguramiento de calidad como los europeos y norteamericanos, por distintas razones, sean financieras (costo de los servicios), ideológicas (neo-colonialismo e imperialismo) o morales (confiabilidad y transparencia).

A la par, la orientación general del proceso de integración regional se encuentra estrechamente vinculada con las prioridades y necesidades de cada gobierno nacional. El CEAU de la UDUAL pretende seguir con este regionalismo inclusivo, pero con un enfoque

⁵ Dr. Orlando Delgado.

que respete las especificaciones de cada institución y tome en cuenta su vinculación con su entorno social. La UDUAL considera la educación superior como un derecho humano y una responsabilidad de los Estados por lo cual entiende la evaluación y acreditación institucional como una herramienta que no debería de ser reservada a aquellas instituciones de educación superior que tienen el poder económico de costearselas cada determinados años. Por eso, la idea de crear un Consejo de Evaluación y Acreditación Internacional sin fines de lucro pretende ayudar a una mejor integración universitaria en la región pues permitirá tener acceso a una acreditación internacional de calidad a IES de cualquier índole en América Latina y el Caribe con el propósito de que estas puedan operar más y mejores proyectos de movilidad estudiantil y académica, proyectos de investigación y cooperación y/o programas de doble titulación con otras instituciones de la región o de otras partes del mundo.

Los ejemplos presentados en este capítulo demuestran que la calidad de la educación superior es una preocupación que traspasa las fronteras nacionales y que no es conveniente que su medición dependa exclusivamente de un gobierno o una agencia acreditadora, a escala nacional. Medir la calidad de la educación superior se ha vuelto un caballo de batalla para la región en su conjunto. Algunas instituciones y países, so pretexto de armar propuestas en ese sentido, han logrado instaurar entre sí una confianza suficiente para colaborar y buscar estrategias de reconocimiento mutuo, constituir sistemas de aprendizaje conjunto y realizar estudios comparativos. América Latina ha explorado, en consecuencia, una interesante gama de respuestas al problema que representa garantizar la calidad de la educación superior demostrando que las respuestas pueden generarse de manera compartida, colectiva y corresponsable mientras exista el compromiso de cada país de tomar en serio la calidad de la educación.

Referencias

- ANUIES, (2018), Anuarios Estadísticos de Educación Superior Ciclo Escolar 2016-2017, disponibles en línea en: <http://www.anuies.mx/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior>, consultado el 18 de junio 2018.
- ARCUSUR, 2018, página web: Historia, disponible en línea en :<http://edu.mercosur.int/arcusur/index.php/es/historia-es> , consultado el 28 de agosto 2018.
- Bizzozero, Lincoln. (2011), “Aportes del MERCOSUR al regionalismo y a la teoría política de la integración regional. Una mirada desde los veinte años del proceso”, en Boletim Meridiano 47, vol. 12, núm. 125: 4-10.
- CSUCA, 2018, página web de la Confederación Universitaria Centroamericana, disponible en <http://www.csuca.org/index.php/features/confederacion-universitaria-centroamericana> , acceso el 28 de julio, 2018.
- Didou Aupetit, Sylvie, (2006), ‘Internacionalización de la educación superior y provisión transnacional de servicios educativos en América Latina: del voluntarismo a las elecciones estratégicas’, IESALC-UNESCO, Conferencia de Rectores, Panamá, 16 y 17 de marzo.
- Fernández Lamarra, Norberto, (2004), ‘Hacia la convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina’, en Revista Iberoamericana de Educación, n. 35, mayo-agosto, pp: 39-71 disponible en línea en <https://rieoei.org/historico/documentos/rie35a02.htm>, Consultado el 4 de septiembre 2018
- INEGI, (2015), Matrícula escolar según nivel educativo por Entidad federativa, Nivel Educativo, Ciclo Escolar y Sexo, disponible en línea en: http://www.beta.inegi.org.mx/app/tabulados/pxweb/inicio.html?rxid=85f6c251-5765-4ec7-9e7d-9a2993a42594&db=Educacion&px=Educación_06 consultado el 18 de junio 2018.
- INEGI, (2018), Matrícula escolar según nivel educativo por Entidad federativa, Nivel Educativo, Ciclo Escolar y Sexo, disponible en línea en:

http://www.beta.ineri.org.mx/app/tabulados/pxweb/inicio.html?rxid=85f6c251-5765-4ec7-9e7d-9a2993a42594&db=Educacion&px=Educaci%C3%B3n_06
consultado el 28 de junio 2018.

Muñoz Varela, Luis, (2008), “Integración Regional Centroamericana de la Educación Superior Pública: Escenarios y Desafíos”, Revista Electrónica Actualidades Investigativas en Educación, vol. 8, núm. 3: 1-35

Narro Robles, José; Martuscelli Quintana, Jaime y Barzana García, Eduardo (Coord.).(2012) Plan de diez años para desarrollar el Sistema Educativo Nacional. [En línea]. México: Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, UNAM
<http://www.planeducativonacional.unam.mx>

Perotta, Daniela (2012), La integración regional de la educación superior en el MERCOSUR en el marco de la orientación general del bloque y la tensión entre un modelo solidario y otro competitivo: el caso de los programas regionales de acreditación de carreras de grado (del MEXA al ARCU-SUR, 1998-2008), Tesis para la obtención del grado de magister, FLACSO Argentina. 267 paginas.

Rama, Claudio, (2009), ‘El Nacimiento de la Acreditación Internacional’ en Campinas Sorocaba, SP, vol. 14, núm. 2: 291-311.

Rama, Claudio, (2008), “La Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina y el Caribe: masificación, regulaciones e internacionalización, capítulo 2”, en Claudio Rama, Nuevos escenarios de la educación superior en América Latina y el Caribe. Ecuador, Quito, Universidad Central del Ecuador, 202 paginas.

Sanahuja, José Antonio. (2008) “Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post liberal’. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe.”, en Martínez, L., Peña, L. y Vazquez (Coord.).(2008), M. Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009, Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales-CRIES, pp: 11-54.

Tünnermann Bernheim, Carlos (2008), ‘La Calidad de la Educación Superior y su Acreditación: La Experiencia Centroamericana’, en Campinas Sorocaba, SP, vol 13, núm 2: 313-336.

Vázquez, Mariana. (2011) “El MERCOSUR social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur”, en Caetano, Gerardo (coord.) (2011) MERCOSUR 20 años, Montevideo: CEFIR, pp: 165-188.

La Internacionalización de las IES Públicas y Privadas Mexicanas. De la Estadounización a la Diversificación Territorial de la Cooperación Académica.

Juan José Ramírez Bonilla¹

Resumen

El trabajo presenta un análisis de las experiencias de 17 instituciones de educación superior mexicanas (IES), diez públicas y siete privadas, en materia de internacionalización.

El texto comienza con un análisis de las estipulaciones del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer un contraste entre las normas jurídicas estrictas regulatorias del subsistema público de educación y las normas relativamente laxas vigentes para el subsistema privado. Sobre esa base y teniendo en consideración las tasas de certificación de los programas impartidos por las IES como indicadores indirectos de la internacionalización, es presentado un diagnóstico general sobre la calidad de los servicios educativos ofrecidos y la importancia accordada a la internacionalización por las universidades públicas, los institutos tecnológicos públicos y las instituciones privadas.

Las experiencias institucionales singulares muestran que, durante 1943-2017, la internacionalización había sido sinónimo de la estadounización de los vínculos académicos; en ese contexto, son analizados, primero, los medios utilizados por las instituciones para facilitar la internacionalización de las actividades académicas y, posteriormente, la extensión geográfica de la violencia en México así como la retórica y las actitudes antimexicanas en Estados Unidos como causas eficientes de la diversificación geográfica de las relaciones de cooperación académica de las IES mexicanas. El trabajo culmina con el análisis de las experiencias en el campo de la movilidad estudiantil y muestra que, mientras la saliente se orienta hacia actividades disciplinares, la entrante lo hace hacia el aprendizaje del español y los estudios mexicanos o latinoamericanos.

¹ Colmex

Entre las conclusiones del estudio destacan las especificidades de la cooperación académica internacional: a) El desfase entre su rápido y su escaso desarrollo en las áreas de las ciencias sociales y en las de las ciencias exactas. b) El atraso en el campo de la investigación como causa eficiente de ese desfase. c) La participación dominante de las mujeres en los múltiples campos de la internacionalización. d) El mundo hispanohablante, en general, o Corea, en particular, como destino de los flujos de movilidad.

Palabras clave: educación superior; internacionalización; políticas de educación superior; relaciones México-Estados Unidos; movilidades académicas y estudiantiles.

Abstract

The paper presents an analysis about the internationalization experiences of 17 Mexican higher education institutions (IES), ten public and seven private.

The text begins by discussing the stipulations of article 3 of the Political Constitution of the United Mexican States, in order to establish a contrast between the strict legal regulations of the public subsystem of education and the relatively lax regulations in force for the private subsystem. On this basis and taking into consideration the certification rates of the programs taught by HEIs as indirect indicators of internationalization, a general diagnosis is presented on the quality of the educational services offered and the importance accorded to internationalization by public universities, the public technological institutes and private institutions.

The institutional experiences show that, during 1943-2017, internationalization had been synonymous with the Americanization of academic links; in this context, the means used by institutions to facilitate the Americanization of academic activities are analyzed and the geographical spread of violence in Mexico, as well as the rhetoric and anti-Mexican attitudes in the United States are presented as efficient causes of the geographic diversification of the academic cooperation relations of the Mexican HEIs. The work culminates with the analysis of the experiences in the field of student mobility and shows that, while the outgoing one is

oriented towards disciplinary activities, the incoming one does it towards the learning of Spanish and Mexican or Latin American studies.

The main conclusions of the study are the specificities of international academic cooperation:
a) The gap between its rapid and poor development in the areas of social sciences and those of the exact sciences. b) The backwardness in the field of research as an efficient cause of this gap. c) The dominant participation of women in the multiple fields of internationalization. d) The Spanish-speaking world, in general, or Korea, in particular, as destinations for mobility flows.

Keywords: higher education; internationalization; higher education policies; Mexico-United States relations; academic and student mobility.

Introducción

En 2015, la Red sobre Internacionalización y Movilidades Académicas y Científicas (RIMAC) emprendió la realización de un estudio sobre “La internacionalización de las Instituciones de Educación Superior (IES) mexicanas. Experiencias de vinculación con Asia del Pacífico.” El proyecto consta de tres partes: la primera dedicada al análisis de las experiencias de once instituciones universitarias públicas (Ramírez Bonilla, 2017), la segunda abocada a estudiar los programas y prácticas de siete IES privadas (Ramírez Bonilla, en prensa) y la tercera, actualmente en curso, destinada a estudiar los procesos de internacionalización en las IES del ramo tecnológico.

En el presente trabajo, sintetizamos los principales resultados obtenidos con los estudios de caso de las IES públicas y privadas. Los universos de estudio estuvieron constituidos: a) para las IES públicas, por El Colegio de México (Colmex), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad de Colima (UCOL), la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL), la Universidad Veracruzana (UV), la Universidad Autónoma de Chihuahua (UACH), la Universidad Autónoma de Yucatán (UADY), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la Universidad de Guanajuato (UGTO) y la Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA); b) para las IES privadas, por la Universidad Iberoamericana (UIA), el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), la Universidad de Monterrey (UDEM), el Centro de Enseñanza Técnica y Superior (CETYS), la Universidad de las Américas-Puebla (UDLAP) y la Universidad Intercontinental (UIC).

Para contextualizar las experiencias de las 17 IES estudiadas, en la primera parte establecemos un marco general sobre el sistema de educación mexicano; comenzamos poniendo de realce las regulaciones jurídicas que lo norman, destacando las diferencias entre los subsistemas público y privado; analizamos la evolución de la matrícula de licenciatura, para definir la participación de uno y otro en la cobertura escolar; finalmente, estudiamos las tasas de certificación de los programas educativos impartidos por las IES como indicadores directos de la calidad de la educación e indirectos de la internacionalización. Sobre esa base

destacamos la importancia, en orden decreciente, acordadas por las instituciones universitarias públicas, tecnológicas públicas y privadas a la internacionalización.

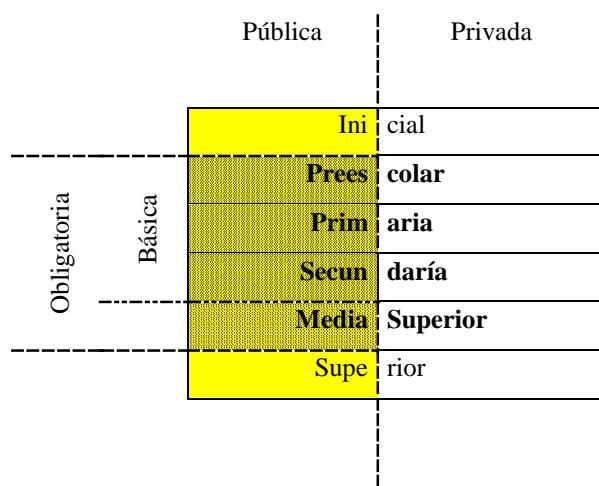
En la segunda parte, volvemos a nuestros estudios de caso, para destacar las siguientes dimensiones de la internacionalización de las IES públicas y privadas: los contextos históricos de la internacionalización de las IES, mostrando que, desde 1943 hasta 2017, la internacionalización fue sinónimo de estadounidización de los vínculos académicos. Continuamos con el análisis de los medios de la internacionalización, entendidos como aquellas condiciones institucionales que facilitan la internacionalización de las IES. Posteriormente, estudiamos los mecanismos y las tendencias de la internacionalización, para destacar los instrumentos utilizados por las instituciones así como los cambios en las relaciones mexicano-estadounidenses que han llevado a las IES mexicanas a emprender un proceso de diversificación geográfica de sus vínculos académicos y, en ese nuevo contexto, destacamos las especificidades de las relaciones de cooperación académica con contrapartes de Asia del Pacífico. Finalmente, analizamos las experiencias en el campo de la movilidad estudiantil y mostramos que, mientras la saliente se orienta hacia actividades disciplinares, la entrante tiene como destino el aprendizaje del español y los estudios mexicanos o latinoamericanos; la diferenciación de las preferencias denota poco desarrollo de la investigación en las IES mexicanas, el cual es corroborado por la escasa atracción de profesores extranjeros especializados en ciencias exactas; también ponemos de realce la elevada participación de las mujeres, así como la orientación de los flujos estudiantiles mexicanos hacia el mundo hispanohablante o, en Asia, hacia Corea.

1. Los claroscuros del sistema educativo mexicano

La figura 1 muestra la estructura compleja del sistema educativo mexicano; estando constituido por seis niveles educativos, en el sentido vertical, es atravesado por un eje que separa el sector público (financiado con recursos de las administraciones federal, estatal y/o municipal) y el privado (sostenida con recursos de agentes privados y con las inscripciones y las colegiaturas pagadas por los jefes de familia).

En términos generales, el sistema y sus dos sectores son regulados por el artículo 3 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (Cámara de Diputados, 2017). Sin embargo, la figura 1 muestra que las regulaciones son más estrictas y complejas para el sector público que para el sector privado. En efecto, de los seis niveles integrantes del sector, los de educación preescolar, primaria y secundaria forman parte del subsector de educación básica; éstos tres y el de educación media superior constituyen el subsector de educación obligatoria.

**Fig. 1. COMPLEJIDADES DEL
SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO**



Fuente: elaboración propia con base en el Artículo 3º
de la Constitución Política de los EUM

Por otra parte, el artículo 3º comienza señalando que *toda persona tiene derecho a recibir educación*. Enseguida, acota la responsabilidad de los diferentes niveles del Estado (Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios) para impartir la *educación preescolar, primaria, secundaria y media superior*. *La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias*. Ahora bien, la interpretación de esta disposición es problemática, pues literalmente pone de realce la obligatoriedad de la educación ofrecida por el Estado; sin embargo, ni el artículo 3º constitucional, ni ninguna otra regulación legal del sistema educativo, definen los medios para imponer la obligatoriedad o para sancionar a quienes no cumplen con esta estipulación de la ley fundamental de educación.

Para ilustrar esta laguna del artículo 3º de la CPEUM, recurrimos a la *Ley sobre Educación Obligatoria* de Singapur, adoptada en 2000. El primer aspecto importante es la definición de la educación primaria como obligatoria y con duración de seis años, desde los seis hasta los doce años de edad de los educandos (Singapore Government, 2000).² Sobre esa base, la sección 3 de la ley establece que:

- 3.- (1) Un niño en edad escolar obligatoria que es:
 - (a) nacido después del 1 de enero de 1996, (b) ciudadano de Singapur o
 - (c) residente en Singapur, asistirá regularmente como alumno en una **escuela primaria nacional.**
- (2) **Cuando un niño** en edad escolar obligatoria **no asiste regularmente** como alumno a una escuela primaria nacional como se requiere en la subsección (1), **cada padre del niño será culpable de un delito.**
- (3) Esta sección no se aplicará -
 - (a) a un niño en edad de asistir a la escuela obligatoria por el cual un parente presente dentro de un plazo razonable un motivo prescrito a satisfacción del Director General por la ausencia del niño en una escuela primaria nacional; o
 - (b) a un niño en edad escolar obligatoria que está exento según la sección 4.³

La “escuela primaria nacional”, indicada en la fracción 3.1.c., debe ser entendida en el contexto propio de Singapur; pues, el adjetivo “nacional” significa, por un lado, escuela pública y, por el otro, una escuela no perteneciente a ninguna de las comunidades étnicas constitutivas de la población singapurense.⁴ Por otra parte, la sección 7 define las penalidades para quienes no cumplen con las estipulaciones de la sección 3 o para quienes entorpecen de una u otra forma el funcionamiento de los establecimientos escolares:

² Las traducciones del inglés al español son libres.

³ Las negritas son nuestras.

⁴ La población singapurense está integrada por una amplia variedad de grupos étnicos; de acuerdo con datos de 2017, los más importantes son: los de origen chino, malayo y tamil; cada uno de estos representa respectivamente 74.3%, 13.4% y 9.0% de la población total del país (Wikipedia, s.f.). De acuerdo con las leyes nacionales, el inglés, el mandarín, el malayo y el tamil son lenguas oficiales; además, cada grupo étnico tiene derecho a establecer escuelas para mantener sus propias lengua y cultura; sin embargo, en las escuelas nacionales, la enseñanza es en inglés.

7.- (1) Cualquier persona culpable de una ofensa bajo la sección 3 (2) será condenada a pagar una multa que no exceda \$ 5,000 o a prisión por un término que no exceda los 12 meses o a ambos.

(2) Cualquier persona que: (a) se niegue a asistir a cualquier audiencia de la Junta [escolar]; (b) se niega a proporcionar información o presentar documentos a la Junta; (c) proporcione cualquier información o presente cualquier documento que sea falso y que sepa que es falso o no cree que sea verdadero; u d) obstruye o impide al Director General, a la Junta o a cualquier persona que actúe bajo la dirección de la Junta, será culpable de un delito y será condenado a pagar una multa que no exceda \$ 5,000 o encarcelamiento por un término que no exceda los 12 meses o a ambos (Singapore Government, 2000).⁵

La ley singapurense es, en consecuencia, clara respecto a la obligatoriedad: todos los niños en edad escolar están sujetos a asistir a una escuela pública y quienes no acatan esta obligación son objeto de las sanciones establecidas por la ley. En el artículo 3º de la CPEUM, los legisladores no definieron medios para hacer efectiva la obligatoriedad de la educación ofrecida por el Estado; en cambio, en las fracciones II, III y IV, especificaron otras cualidades de la educación pública: laicidad, gratuitad, carácter científicamente progresista, democrática, nacionalista, orientación hacia el mejoramiento de la convivencia humana, de calidad (Cámara de Diputados, 2017).

Mediante la fracción III, los legisladores reservaron para la rama ejecutiva del gobierno, la facultad de definir “los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República”. En sentido estricto, esta facultad abarca los programas puestos en práctica tanto en el sector público como en el privado de la educación. No obstante, en este caso, tampoco definieron los medios para hacer efectiva esta facultad en el sector privado y no es raro que los agentes del sector se tomen libertades para modificar contenidos de los programas educativos, considerados problemáticos por grupos sociales conservadores.

⁵ Las negritas son nuestras.

La fracción VI estipula la apertura del sistema educativo hacia la participación del sector privado, para “impartir educación en todos sus tipos y modalidades.” Todas las instituciones educativas privadas quedan sujetas a la obtención del reconocimiento de validez oficial de estudios (RVOE) expedido por las autoridades educativas federales; ahora bien, para los niveles educativos constitutivos del subsistema de educación obligatoria cubiertos por el sector privado, los legisladores establecen la obligatoriedad de cumplir únicamente con las estipulaciones de las fracciones II y III; en ese sentido, quedan exentas de cumplir con las características de la laicidad y de la gratuidad.

Para analizar el tema de la internacionalización de las IES, nos interesa destacar la gratuidad/no gratuidad, el régimen jurídico y la calidad de la educación ofrecida por las instituciones públicas y privadas; ello, en la medida en que cada una de esas características tiene una influencia directa sobre los alcances de la internacionalización de las IES. En el apartado siguiente, analizaremos su influencia general sobre las condiciones de operación del SES, dejando para la segunda parte su impacto directo sobre los programas y las prácticas en materia de internacionalización de las IES.

1.1. El sistema mexicano de educación superior

Las fracciones IV, V y VII del artículo 3º de la CPEUM formula las disposiciones regulatorias del sistema de educación superior. La primera y segunda de esas fracciones, en el pasado, provocaron controversias y movilizaciones políticas en torno a la interpretación de la gratuidad de la educación impartida por el Estado (fracción IV): los rigoristas, partían de la responsabilidad estatal para impartir “educación preescolar, primaria, secundaria y media superior” para excluir la educación superior pública y para justificar incrementos de cuotas de inscripción y/o colegiaturas; sobre la base de una interpretación literal, de la fracción V, los laxistas militaban por la gratuidad de la educación superior impartida por las instituciones públicas. El tema perdió relevancia, pero podría resurgir con el cambio de coyuntura política y con el proyecto sobre la universalización del acceso a la educación superior de la administración federal 2018-2024.

Si los proyectos para expandir la cobertura del subsistema público de educación superior son llevados a la práctica, la fracción V del artículo 3º habrá de ser revisado para justificar la égida estatal en el subsector. La fracción VII finalmente aborda el tema de la autonomía otorgada por el Estado a las instituciones de educación superior; éstas, mediante la autonomía,

tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio

Ahora bien, esa capacidad para gobernarse a sí mismas, en la práctica, ha sido otorgada gracias a diferentes medios legales, como la promulgación de una ley orgánica por parte del Congreso de la Unión,⁶ o de los Congresos de los estados de la Federación;⁷ mediante un decreto presidencial⁸ o gracias a la expedición de una suerte de super-RVOE.⁹ Gracias a estos instrumentos, las IES, públicas y privadas, disponen de la libertad para diseñar y poner en práctica programas educativos, con validez en todo el territorio nacional.

1.1.1. La estructura de la matrícula del SES

La primera característica del sistema de educación superior mexicano (SES) es la rápida expansión experimentada, durante 1990-2017; en efecto, si consideramos la matrícula de licenciatura (de aquí en adelante “la matrícula”) como la variable central del análisis, constatamos que ella pasó de 1.097 a 3.429 millones de estudiantes de licenciatura

⁶ Como sucede en los casos de la UNAM, la UAM y el IPN.

⁷ Como acontece con las universidades autónomas estatales.

⁸ Como es el caso de El Colegio de México.

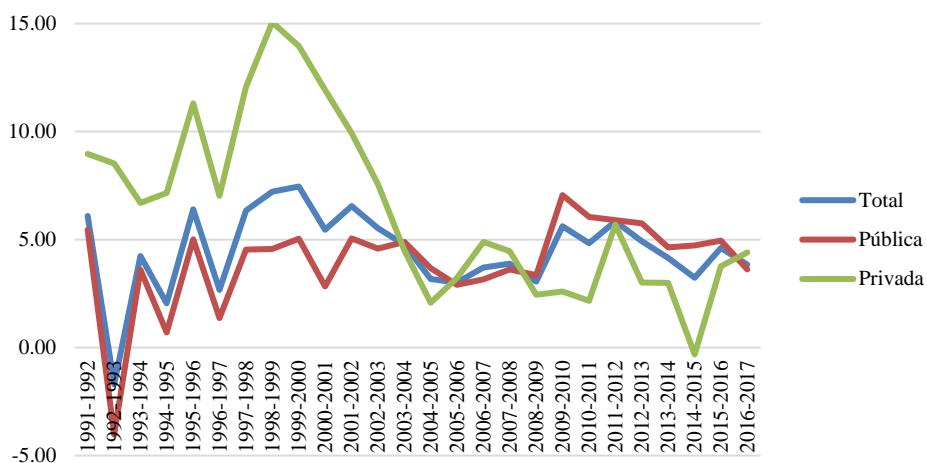
⁹ Las instituciones de educación superior privadas deben tramitar un RVOE para cada uno de los programas de enseñanza impartidos; sin embargo, la SEP tiene la facultad de otorgar un RVOE único, para cubrir de una vez y para siempre todos los programas de una institución singular, como sucede, por ejemplo, con el ITAM.

(+212.59%); las participaciones de las IES públicas y privadas pasaron respectivamente del 81.93% al 71.60% y del 18.07% al 28.40%.

Ahora bien, el análisis diacrónico de la matrícula muestra que el SES ha atravesado tres fases diferentes:

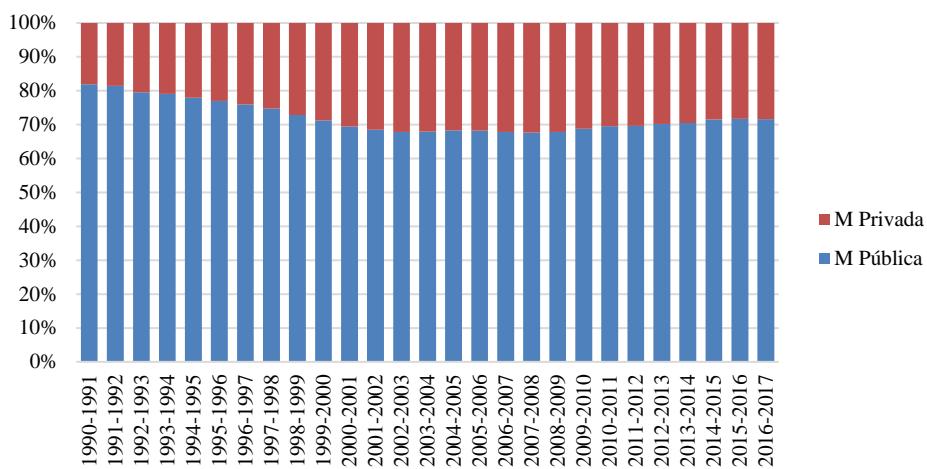
- 1990-2003 está marcado por tasas anuales de crecimiento de la matrícula de las IES privadas superiores a las de la matrícula del SES y de las IES públicas (Gráfica 1). Como consecuencia de este dinamismo de las IES privadas, su participación en la matrícula total pasó del 18.07% al 32.14% (Gráfica 2), la máxima proporción alcanzada durante todo el período de estudio.
- 2003-2008 es una fase de transición, marcada por una estabilización de la participación de las IES públicas y de las IES privadas en la matrícula total del SES. En efecto, en el primer caso, la proporción osciló entre el 67.86% y el 68.22%, mientras que en el segundo la variación fue entre el 32.14% y el 31.78% (Gráfica 2).
- 2008-2017, la matrícula de las IES públicas creció más rápido que las matrículas del SES y de las IES privadas. Ahora bien, nótese que, a partir del ciclo escolar 2009-2010, las tasas de expansión de las matrículas de las IES públicas y del SES han tendido a disminuir; un fenómeno análogo ha ocurrido con las tasas de crecimiento de la matrícula de las IES privadas, en 2012-2015 (Gráfica 1); sin embargo, durante los ciclos escolares 2015-2016 y 2016-2017, las tasas de crecimiento de la matrícula del subsistema privado experimentaron un repunte y la participación de éste en la matrícula total llegó al 28.40% (Gráfica 1), -3.4 puntos porcentuales, en relación a la máxima proporción alcanzada en 2003.

Gráfica 1. Tasas de crecimiento de la matrícula de licenciatura, 1991-2017



Fuente: elaboración propia, con información de Secretaría de Educación Pública, Sistema Nacional de Información Estadística Educativa, *Estadística e Indicadores Educativos por Entidad Federativa*, <http://www.snie.sep.gob.mx/estadistica.html>

Gráfica 2. Participación de las IES públicas y privadas en la matrícula de licenciatura, 1990-2017



Fuente: elaboración propia, con información de Secretaría de Educación Pública, Sistema Nacional de Información Estadística Educativa, *Estadística e Indicadores Educativos por Entidad Federativa*, <http://www.snie.sep.gob.mx/estadistica.html>

Si bien es cierto que la expansión del SES ha tenido como saldo la proliferación de IES privadas, como podemos ver, esa proliferación a estado acompañada de un retroceso relativamente importante de la participación en la cobertura de la matrícula. La probable expansión del subsistema público de educación superior obliga a tener en consideración la

calidad de los servicios ofrecidos; así, dado que la calidad de los programas educativos ofrecidos por las IES, públicas y privadas, es asegurada por los sistemas de certificación, recurrimos a estos últimos como indicadores indirectos sobre la importancia acordada a la internacionalización; en efecto, entre las variables evaluadas por los sistemas de certificación, las de la internacionalización ocupan un lugar central y permiten suponer que un número mayor de programas certificados implica una mayor atención a la internacionalización acordada por una IES. A estas temáticas dedicaremos la siguiente sección.

1.1.2. La certificación como indicador directo de la calidad e indirecto de la internacionalización de los programas educativos

En otro lugar, hemos señalado que, con la creación del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), en 1984, la internacionalización de las actividades académicas individuales fue introducida como criterio para evaluar el desempeño de los miembros del sistema y que, con la institucionalización del Programa del Mejoramiento del Profesorado (PRODEP) en 1996, el desempeño internacional de las instituciones fue considerado como un criterio de la excelencia académica colectiva (Ramírez, 2017b).

En 2001, la Secretaría de Educación Pública (SEP) creó el Programa Integral para el Fortalecimiento Institucional (PIFI), con el objetivo de mejorar continuamente “los programas educativos y servicios académicos que ofrecen las instituciones de educación Superior (IES)”. En 2014, el programa fue renombrado como Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas (PROFOCIE) y se buscaba “consolidar los proceso[s] de autoevaluación institucional que contribuyan a la sociedad del conocimiento.” En 2016, el programa volvió a ser modificado, transformándolo en el Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa (PFCE), cuyo objetivo es *contribuir a fortalecer la calidad y pertinencia de la educación básica, educación superior y de la formación para el trabajo, a fin de que contribuyan al desarrollo de México, mediante el fortalecimiento e instrumentación de planes y programas de estudio* (Coordinación General de Planeación y Desarrollo Institucional, 2018).

Un aspecto importante de la evolución del PFCE es su extensión, primero, de las Universidades Públicas Estatales a las Universidades Públicas Estatales de Apoyo Solidario, a las Universidades Tecnológicas y Politécnicas, a los Institutos Tecnológicos y a las escuelas normales públicas; recientemente, como hemos visto, han sido incluidas las instituciones públicas de educación básica y para la formación laboral. Ahora bien, para los fines de nuestro trabajo, el PFCE interesa en la medida en que está dirigida a las IES públicas, en prácticamente todas sus modalidades, y en que busca:

- a) Contribuir a que las IES cuenten con las condiciones para que [sic] lograr y/o conservar la acreditación de PE [programas educativos] de TSU [técnico superior universitario] o Profesional Asociado y Licenciatura que haya sido otorgada por organismos especializados reconocidos por el Consejo Nacional Para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) y/o en el Padrón de Programas Evaluados por los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES).
- b) Contribuir a que las IES cuente con PE de posgrado reconocidos en el Programa Nacional de Posgrado de Calidad (PNPC, Secretaría de Educación Pública, 2018).

Además, entre los tópicos considerados para la autoevaluación del desempeño académico y de la gestión institucionales, el quinto rubro corresponde al tema que nos interesa: el “análisis de la internacionalización.” En ese sentido, la sección de la guía correspondiente a ese tema es clara:

Para continuar con el fortalecimiento de la internacionalización de las instituciones de educación superior, es importante analizar aspectos tales como:

- Programas educativos con doble o triple acreditación con instituciones nacionales e internacionales.
- Los cursos de licenciatura y posgrado en inglés.
- Los convenios de cooperación académica con universidades nacionales y extranjeras (reconocimiento de créditos, posgrados conjuntos, programas de

investigación, movilidad académica de profesores y estudiantes, apoyos mutuos, cuotas diferenciadas, formación de redes, entre otros).

- Programas educativos interinstitucionales con o sin doble titulación.
- Prácticas profesionales en empresas o instituciones extranjeras.
- Contribución al fortalecimiento de la capacidad de investigación en áreas estratégicas del conocimiento y fomentar la cooperación y el intercambio académico.
- Captación de fondos internacionales a través de la cooperación y el intercambio académico.
- Fomentar el manejo de la lengua e interculturación del país donde se realiza el intercambio, así como la realización de actividades extracurriculares para profesores y estudiantes extranjeros.
- Fomentar la colaboración en programas y proyectos de investigación científica y tecnológica, en donde participen estudiantes.

Como resultado del análisis, señalar las principales conclusiones respecto al impulso que la institución brinda a la internacionalización, y en caso de que ésta sea incipiente, plantear en la parte de planeación, las políticas, objetivos, estrategias y acciones adecuadas para su atención.¹⁰

La agenda sobre internacionalización, incluida en la evaluación, es extensa; si, además, tenemos en consideración que la certificación de programas de licenciatura, bajo la responsabilidad del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior A.C. (COPAES), incluye IES tanto públicas como privadas, podemos formarnos una idea sobre la calidad de los programas de licenciatura ofrecidos por las IES mexicanas a partir de la acreditación así como sobre el alcance de la internacionalización sobre la base de la acreditación.

En ese sentido, el cuadro 1 resume la situación actual de los sistemas de educación superior y de evaluación de las IES. Durante el ciclo escolar 2016-2017, la SEP da cuenta del registro de un total de 4,285 IES; por otra parte, el padrón 2018 de COPAES indica que únicamente

¹⁰ Ibidem.

432 IES (10.08% del total recensado por la SEP) tenían certificado cuando menos un programa de licenciatura impartido; finalmente, la información de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) indica que, durante el ciclo escolar 2016-2017, esas 432 IES certificadas impartían en conjunto 7,928 programas de licenciatura, de los cuales 3,816 (48.13%) han sido certificados por el COPAES. Si la certificación es un indicador directo de la calidad de la educación, el SES mexicano queda en entredicho con estas cifras generales, pues los programas certificados representan una proporción marginal de los programas impartidos por las 4,285 IES existentes. El problema de la certificación es contrastado cuando lo enfocamos sobre los diferentes tipos de IES. Así, si realizamos una segunda aproximación sobre la base del desempeño de las IES públicas y de las IES privadas en materia de certificación, comprobaremos que, en términos de la calidad, las públicas están relativamente mejor posicionadas que las privadas.

Cuadro 1. Total de IES que imparten licenciaturas, registradas por ANUIES Y certificadas por COPAES, 2018

| | IES | | | Licenciaturas | | |
|------------------------------|--------|--------------------------|-------|------------------------|--------------------------|-------|
| | Total* | Certificadas COPAES** | % | Total impartidas*** | Certificadas COPAES** | % |
| Total | 4,285 | 432 | 10.08 | 7,928 | 3,816 | 48.13 |
| IES públicas | 1,724 | 320 | 18.56 | 5,487 | 2,896 | 52.78 |
| Instituciones universitarias | | 60 | | 2,576 | 1,680 | 65.22 |
| IES tecnológicas | | 260 | | 2,911 | 1,216 | 41.77 |
| IES privadas | 2,561 | 112 | 4.37 | 2,441 | 920 | 37.69 |

Fuente, elaboración propia, con información de:

* Secretaría de Educación Pública, Sistema Nacional de Información Estadística Educativa, *Estadística e Indicadores Educativos por Entidad Federativa*, <http://www.snie.sep.gob.mx/estadistica.html>

** Consejos para la Acreditación de la Educación Superior, A.C., *Padrón de Programas Acreditados a Nivel Nacional, Mayo de 2018*

<https://www.copaes.org/consulta.php>

*** Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, *Anuarios Estadísticos de Educación Superior, ciclo 2016-2017*

<http://www.anuies.mx/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior>

En efecto, durante el ciclo escolar 2016-2017, de 1,724 IES públicas, 320 (18.56%) tenían, cuando menos, un programa de licenciatura certificado por el COPAES; además, impartían un total de 5,487 programas de licenciatura, de los cuales 2,896 (52.78%) tenían la certificación del COPAES. De esas 320 IES públicas:

- 60 eran instituciones universitarias públicas e impartían 2,576 programas de licenciatura; de éstos, 1,680 (65.22%) detentaban la certificación del COPAES.
- 260 eran IES tecnológicas públicas, con 2,911 programas de licenciatura impartidos y con una tasa de certificación de los mismos del 41.77% (1,216 programas).

Por otra parte, durante el ciclo escolar antes indicado, existían 2,561 IES privadas. Esto denota un amplio predominio, cuando menos cuantitativo, de las instituciones privadas sobre las públicas, pues por cada IES pública existían 1.5 IES privadas. En términos cualitativos, la relación era totalmente diferente:

- 112 IES privadas (4.37% del total de IES privadas) contaban con certificaciones del COPAES; es decir, por cada institución pública con cuando menos un certificado del COPAES, había 0.35 instituciones privadas.
- Las 112 IES privadas ofrecían un total de 2,441 programas de licenciatura, pero sólo 920 (37.69%) tenían el certificado de COPAES.

En resumen, las estadísticas citadas permiten formular dos conclusiones preliminares. La primera gira en torno a la efectividad de la evaluación del desempeño de las IES; en efecto, la fracción IX del artículo 3º de la CPEUM, señala que:

Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación [INEE] será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Correspondrá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior... (Cámara de Diputados, 2017).

Los legisladores optaron por dejar el SES fuera de la jurisdicción del INEE, aún cuando la fracción V del mismo artículo, como vimos, estipula que *el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación...* y que, en la fracción IV, pone de realce la calidad de la enseñanza ofrecida por el Estado. Si en la promoción y atención de la educación superior no tiene cabida la evaluación del desempeño como una responsabilidad para las autoridades educativas y una obligación para las IES públicas y privadas, la calidad de la educación superior siempre estará en duda y sólo será garantizada por un pequeño grupo de IES (públicas o privadas) de élite.

Así, por ejemplo, si consideramos como IES de excelencia académica aquellas con el 80% o más de sus programas de licenciatura certificados por el COPAES, el padrón 2018 del Consejo, muestra que 30 (16 instituciones universitarias y 14 instituciones tecnológicas) de las 320 IES públicas y que 7 de las 112 IES privadas están en esa condición. Dicho de otra manera: cuando sólo 37 (0.86%) de 4,285 IES son de excelencia, la calidad del SES deja que desear.

El tema es crucial en la coyuntura actual, marcada por la posibilidad de expandir la cobertura del SES durante el sexenio 2018-2024. Sin mecanismos garantes de la calidad de los servicios prestados por las IES actuales y futuras, el crecimiento de la matrícula de las IES públicas reproducirá en una escala ampliada los problemas que limitan la calidad de la educación superior y los legisladores deberían considerar seriamente la formulación de una ley tendiente a hacer obligatoria la evaluación para todas las IES autorizadas para operar en el país, so pena de poner en riesgo la responsabilidad del Estado para promover y atender una educación superior de calidad.

La segunda conclusión preliminar está relacionada con el tema central de nuestro trabajo: la internacionalización. En ese sentido, hemos visto que las evaluaciones mediante el PFCE toman en cuenta la internacionalización y que los resultados, a la vez, permiten acceder a la certificación del COPAES. En ese sentido, de manera indirecta, podemos decir que:

- Las 432 IES certificadas por el COPAES (10.08% de las IES registradas por la ANUIES en sus anuarios estadísticos) toman en consideración el tema de la internacionalización. Del resto de las IES nada podemos decir sobre la atención accordada a la internacionalización; pero podríamos suponer que, dados sus costos, los responsables de las IES prefieren dejarla de lado. Fundamos esta suposición en el comportamiento de las IES certificadas por COPAES, como vemos a continuación.
- La actitud de las IES ante la internacionalización es diferenciada y las públicas tienden a poner más atención a ella que las privadas.
 - El 61.67% de las instituciones universitarias detenta una tasa de certificación de los programas de licenciatura del 50.00% o más.
 - El 41.15% de las instituciones tecnológicas se encuentran en una situación análoga; un factor explicativo del diferencial respecto de las instituciones universitarias es que las tecnológicas se han incorporado tardíamente a los sistemas de evaluación y de certificación; sin embargo, la proporción registrada muestra tanto el interés por participar en dichos sistemas como la tendencia a cerrar la brecha en relación a las instituciones universitarias.
 - El 23.21% de las IES privadas registra una tasa de certificación del 50.00% o más.

Cuadro 2. Estructura de las IES certificadas por COPAES, por tasa de certificación, 2018

| | Total | Públicas | | | Privadas |
|------------------|-------|----------|-------------------|-----------------|----------|
| | | Subtotal | I. Universitarias | I. Tecnológicas | |
| Certificadas por | | | | | |
| COPAES | 432 | 320 | 60 | 260 | 112 |
| 80.00% y más | 38 | 30 | 16 | 14 | 8 |
| % del total | 8.80 | 9.38 | 26.67 | 5.38 | 7.14 |
| 50.00 a 79.99% | 132 | 114 | 21 | 93 | 18 |
| % del total | 30.56 | 35.63 | 35.00 | 35.77 | 16.07 |
| 30.00 a 49.99% | 99 | 73 | 12 | 61 | 26 |
| % del total | 22.92 | 22.81 | 20.00 | 23.46 | 23.21 |
| 0.01 a 29.99% | 149 | 96 | 8 | 88 | 53 |
| % del total | 34.49 | 30.00 | 13.33 | 33.85 | 47.32 |
| nd | 14 | 7 | 3 | 4 | 7 |

Fuente, elaboración propia, con información del Consejos para la Acreditación de la Educación Superior, A.C.,

Padrón de Programas Acreditados a Nivel Nacional, Mayo de 2018, <https://www.copaes.org/consulta.php>

Pese al tamaño exiguo del universo de IES que recurren a la certificación del COPAES, ésta deja entrever un interés creciente de las IES públicas por la internacionalización; en contraste, sólo un número reducido de IES privadas asume con seriedad la certificación. En buena parte, esa actitud diferenciada se debe al significado económico de la internacionalización para cada tipo de IES: para las públicas el mejoramiento de la misma implica ganar posiciones en la certificación y, en el final, tener acceso a mayores recursos económicos para sus actividades académicas y para la internacionalización. Para las privadas, por el contrario, la internacionalización significa un incremento en los costos de operación que, por cierto, no son cubiertos por las instituciones sino por los jefes de familia; por supuesto, eso no significa que todas las IES privadas se apeguen a este comportamiento: las preocupadas por la internacionalización tienen como principal motivación el *marketing*, es decir la utilización de la internacionalización como un mecanismo para atraer más estudiantes con mayores recursos económicos.

2. La internacionalización de las IES, públicas y privadas, mexicanas

El trabajo de campo y la revisión documental permitieron establecer que la internacionalización ha tenido un significado disímil para las IES mexicanas estudiadas. Las IES privadas, desde su creación, estuvieron vinculadas al esfuerzo de modernización de la economía mexicana y de su vinculación con la estadounidense. Las IES públicas fueron orientadas hacia la formación de cuadros calificados para abastecer el mercado laboral doméstico y su internacionalización fue, por calificarla de algún modo, circunstancial.

2.1. Los contextos de la internacionalización de las IES mexicanas

Más allá de las diferencias existentes entre los grupos promotores de los proyectos institucionales de la Universidad Iberoamericana (UIA), el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), el Instituto Tecnológico Autónomo de México

(ITAM), el Centro de Enseñanza Técnica y Superior (CETYS), la Universidad de Monterrey (UDEM), la Universidad Continental (UIC) y la Universidad de las Américas-Puebla (UDLAP), una característica les es común: los contextos internacionales de México favorables para el desarrollo y la consolidación de los vínculos bilaterales con Estados Unidos.

En los casos de la UIA,¹¹ del ITESM¹² y del ITAM¹³ los contextos fueron los de la segunda guerra mundial y de los primeros años de la posguerra.¹⁴ En efecto, el 22 de mayo de 1942, el gobierno mexicano declaró la guerra a las potencias del eje (Instituto Nacional de Estudios Políticos, s.f.) y su participación en el bloque aliado permitió superar las diferencias políticas que el gobierno estadounidense mantuvo con el mexicano, desde la administración de Francisco I. Madero hasta la de Manuel Ávila Camacho. La colaboración de México en el esfuerzo de guerra estadounidense sentó las bases para una integración continua y profunda de las economías mexicana y estadounidense que se prolonga hasta nuestros días. Las desideratas fundacionales de las instituciones hacen referencia a la voluntad de participar en la modernización económica y social del país, de una modernización, decimos nosotros, modulada por la integración de las economías mexicana y estadounidense.

Durante 1954-1970, el país experimentó la fase conocida como el “desarrollo estabilizador”. La economía registró tasas de crecimiento real del orden del 6.8%, en promedio anual (Llerenas, 2018) y las IES privadas pioneras contribuyeron a ello con la formación de recursos humanos calificados, creando las condiciones para el surgimiento de nuevas IES que consolidarían los vínculos mexicano-estadounidenses: el CETYS y la UDEM, como indican los estudios de caso, fueron creadas en la postimería de este período;¹⁵ sin embargo, su ubicación en los estados fronterizos del norte, les permitió participar en este proceso de estadounidización de los vínculos internacionales del país.

¹¹ Creada el 7 de marzo de 1943.

¹² Fundado el 6 de septiembre de 1943.

¹³ Establecido el 2 de marzo de 1946.

¹⁴ El Mexico City College, antecedente original de la UDLAP, fue creado en 1940 y podría ser considerado como el genuino producto de la conciliación mexicano-estadounidense de la preguerra. (Quinn, J.M., Ss.f.). Sin embargo, como veremos más adelante, la UDLAP llegó a ser una institución independiente en 1985.

¹⁵ Creado en 1966.

La UIC fue creada en 1976, en pleno auge petrolero; mientras la UDLAP se separó de la UDLA Ciudad de México en 1985, cuando la economía mexicana sufría las consecuencias negativas de la petrolización y era encaminada hacia el abandono del proteccionismo *sui generis* de la posguerra que había permitido proseguir con la integración económica mexicano-estadounidense. La negociación y la puesta en operación del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN) el 1º de enero de 1994 abrieron una nueva fase en la estadounidización de los vínculos internacionales de México que se prolongó hasta enero de 2017, con la entronización de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos de América.

En ese amplio contexto, las IES públicas tuvieron como principal misión la formación de cuadros calificados para las empresas orientadas al mercado doméstico y dos circunstancias influyeron directamente sobre la incorporación de la internacionalización a las agendas institucionales.

La primera circunstancia fue de naturaleza geográfica: las ubicadas en la región norte del país experimentaron una estadounidización temprana, estrechamente vinculada con los intercambios de bienes, servicios, capitales y, sobre todo, de personas entre uno y otro lados de la frontera mexicano-estadounidense. La tendencia predominante marcó el desarrollo y la consolidación de mecanismos de cooperación entre las universidades públicas mexicanas de los estados fronterizos del norte con sus contrapartes de los estados del otro lado de la frontera. La situación geográfica influyó de manera natural en la adopción del inglés como lengua de comunicación académica y permitió la creación temprana de ventajas humanas y materiales para la internacionalización.

La segunda circunstancia fue de naturaleza política. Las IES localizadas en el resto del país comenzaron a ensayar una internacionalización inducida por el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN), desde su entrada en vigor, el 1º de enero de 1994. Así, mientras las IES-Privadas experimentaban una internacionalización en el marco de la integración económica mexicano-estadounidense *de facto*, las IES-Públicas hicieron lo propio en el contexto *de jure* del ALCAN. Sin embargo, hubo que esperar la creación del

PRODEP, en 1996, para que la internacionalización fuese considerada un rubro importante en la evaluación del desempeño académico de las universidades estatales, en un primero momento, y, posteriormente, de un mayor número de IES públicas; con la creación de otras instancias para la evaluación del desempeño académico, la internacionalización de las IES públicas se intensificó durante los años 2000, con los resultados en materia de certificación de los programas educativos, señalados en la primera parte del presente trabajo.

En resumen, durante 1942-1993, en el ámbito académico, las IES mexicanas, privadas y públicas localizadas en la región fronteriza del norte, tendieron a privilegiar contrapartes estadounidenses para sus proyectos de internacionalización y teniendo como marco la integración económica *de facto* mexicano-estadounidense; a partir de 1994, la integración económica *de jure*, regulada por el ALCAN, permitió el establecimiento de un círculo virtuoso para el desarrollo y la consolidación de los vínculos de las IES mexicanas con contrapartes estadounidenses.

Ese círculo, no obstantes, fue roto cuando, en diciembre de 2006, la administración de Felipe Calderón Hinojosa declaró la “guerra” contra el narcotráfico y la violencia comenzó a extenderse en diferentes regiones del país; desde entonces, las percepciones sobre la situación prevaleciente en México se tornaron cada vez más negativas, limitando las relaciones entre las IES estadounidenses con sus contrapartes mexicanas. La irrupción de Donald Trump en la escena política estadounidense produjo el fenómeno inverso: el discurso antimexicano ha generado reticencias crecientes entre los actores de las IES mexicanas para continuar los intercambios estudiantiles y académicos con sus contrapartes estadounidenses. Ante esta nueva circunstancia, los responsables institucionales se han visto obligados a diversificar geográficamente los vínculos académicos internacionales.

2.2. Los medios para la internacionalización

La situación jurídica de cada IES, pública o privada, es el determinante en última instancia de la internacionalización. La libertad para diseñar programas docentes y de investigación de carácter internacional es acordada por la Secretaría de Educación Pública (SEP) únicamente

a una fracción de las IES públicas y privadas. En efecto, de acuerdo con la SEP, durante el ciclo escolar 2016-2017, existían 7,241 IES públicas y privadas; de esas, 3,210 eran públicas y 1,563 (21.58% del total de IES o 48.69% del total de IES públicas) eran clasificadas como autónomas; desafortunadamente, la base de datos de la SEP sólo indica la existencia 4,031 IES privadas, sin especificar ni el número, ni la proporción, de las que detentaban un régimen de autonomía o de libertad académica ([Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa, 2018, p. 178](#)). En nuestros universos de estudio, todas las IES públicas estudiadas detentan algún régimen de autonomía académica; entre las IES privadas, la UIA, el IESTM y el ITAM son las únicas favorecidas con uno de esos regímenes de autonomía o con un RVOE que cubre todos los programas académicos en la totalidad del territorio nacional.

Ahora bien, más allá de la libertad académica institucional, el desfase entre las prácticas de la SEP en materia del registro de títulos y de la expedición de la cédula profesional, el quehacer de las instancias institucionales responsables de la expedición de los diplomas y el de las unidades académicas responsables de la organización y de la puesta en práctica de un programa docente internacional suele plantear problemas, muchas veces innecesarios, y poner en duda la viabilidad de un programa docente internacional. Así, de acuerdo con las regulaciones de la SEP, válidas para todas las IES, la expedición del título de licenciatura y la de la cédula profesional suelen ir aparejadas; la norma es comprensible cuando el egresado ha de ejercer profesionalmente en el territorio mexicano; sin embargo, cuando se trata de un extranjero participante en un programa de doble titulación que sólo ha cursado una parte de los créditos en una IES local y que no necesariamente ejercerá profesionalmente en México, las administraciones institucionales tienden a dificultar la expedición del título, aduciendo las reglamentaciones de la SEP.

Para las instituciones carentes del régimen de libertad académica, las regulaciones de la SEP también limitan los procesos de acreditación de actividades curriculares con carácter internacional. Los programas con títulos compartidos son inaccesibles para ese tipo de IES privadas; por ejemplo, la UDEM reportó la participación en una maestría tripartita que sería impartida durante un semestre en la misma UDEM, durante otro en una universidad

taiwanesa y durante otro más en una alemana; el cuarto semestre sería dedicado a la redacción de la tesis de grado en la universidad de origen del estudiante; éste, al terminar, recibiría un grado expedido por cada universidad participante; sin embargo, de acuerdo con las regulaciones de la SEP, la expedición de un título por parte de una IES mexicana bajo su tutela requiere que el estudiante haya cursado un porcentaje elevado de los créditos del programa en la institución expedidora; en el ejemplo que nos ocupa, la UDEM sólo cubriría un tercio de los créditos más los correspondientes a la tesis de grado de sus estudiantes y no estaría en posibilidad de expedir el grado de maestría; el recurso administrativo, por parte de la UDEM, fue proponer la expedición de un diploma de especialización, desvirtuando con ello el espíritu original de proyecto.

La libertad académica, en todo caso, ha permitido a las IES privadas introducir el dominio del inglés como un requisito para la titulación de sus egresados. Todavía más, la cobertura del currículum con una proporción creciente de cursos impartidos en inglés es, a la vez, un recurso del marketing institucional. El uso del inglés como un requisito para la titulación y como lengua de comunicación académica, sin embargo, no ha estado exento de problemas:

- No siempre existe claridad sobre el momento en que los estudiantes deben presentar la certificación del dominio del inglés y, en casos extremos, la carencia de la certificación se torna en impedimento para la titulación;
- Con frecuencia, los alumnos de las IES privadas llegan a la licenciatura en posesión de un certificado de dominio del inglés y los reglamentos escolares no siempre son claros en cuanto a la enseñanza de otra(s) lengua(s) extranjera(s), para mantener un equilibrio en el número de créditos cursados por todos los estudiantes, a lo largo de la carrera.
- El incremento de alumnos bilingües español-inglés, a veces, pone en entredicho las capacidades de los profesores para impartir clases en inglés, obligando a las instituciones a reforzar sus programas para capacitar su personal docente.
- La pertenencia a asociaciones académicas internacionales impone el reclutamiento de profesores de lengua con una formación académica elevada; por esa razón, la enseñanza de idiomas extranjeros es limitada al inglés, el francés, el alemán y, en ocasiones, el italiano. La escasez de profesores de lenguas asiáticas, por ejemplo, con

el perfil requerido para mantener las certificaciones internacionales y la poca demanda de esas lenguas por parte de los estudiantes explican el escaso desarrollo de la enseñanza de esas lenguas.

En las IES públicas, el aprendizaje de lenguas extranjeras todavía dista de ser una materia obligatoria y esta circunstancia las pone en desventaja ante sus contrapartes privadas. Por supuesto, existen experiencias que van más allá de esa tónica predominante en las IES públicas; como ejemplo, podemos citar la licenciatura de doble titulación en ingeniería civil entre el consorcio de IES neoleonesas, donde figura la UANL, y la Universidad Tecnológica de Nagaoka; para ser seleccionados, los estudiantes cubren el dominio del inglés como un requisito de ingreso y se comprometen a estudiar de manera intensiva el japonés durante los dos años cursados en las instituciones neoleonesas. Los resultados obtenidos con este programa han sido excelentes; sin embargo, los recursos humanos y financieros comprometidos hacen difícil reproducir la experiencia con otros programas.

Un tercer medio para la internacionalización son los recursos financieros destinados por las IES a ese campo. En ese sentido, las IES privadas y públicas se encuentran en condiciones completamente diferentes. Por el lado de las IES privadas, el precio pagado por los **paterfamilias** por los servicios educativos recibidos financia los procesos de internacionalización. El análisis de las plantas académicas de la UDEM y del ITAM muestra la importancia que tienen tanto los profesores de origen extranjero como los diplomas de posgrado expedidos por instituciones internacionales. Los estudios de caso, además, muestran que los gastos resultantes de los programas de movilidad estudiantil, por ejemplo, son cubiertos por los paterfamilias. Ciento, las IES privadas suelen ofrecer una multiplicidad de becas basadas en el desempeño escolar de los alumnos y de su situación económica; pero, por regla general, las becas no cubren los gastos para la movilidad académica; en esos casos, los estudiantes deben conformarse con procesos de internacionalización *in situ*: mediante la inclusión de contenidos internacionales en los programas docentes, la participación en redes, etc.

Para las IES públicas, como vimos en la primera parte, la internacionalización es incluida en los programas de evaluación del desempeño académico; éste, a su vez, es un medio para obtener mayores recursos públicos y con ello se establece un círculo que puede ser virtuoso, mientras aumenten los recursos públicos, o vicioso cuando disminuyen. Para las IES públicas, la dependencia del financiamiento público es tanto más problemática cuanto mayor es el número de las fuentes del mismo.

Con todo y eso, programas como el PROMEP/PFCE han permitido, a un número importante de profesores de tiempo completo, la obtención de diplomas de grado, con un impacto directo sobre la internacionalización de la planta académica. El Programa, además, proporciona recursos para fomentar la movilidad académica y estudiantil; esos recursos son canalizados hacia los estudiantes bajo la forma de becas o de apoyos para la movilidad; en contados casos, como en la Universidad de Guanajuato, la asignación de las becas toma en cuenta las condiciones de estudiantes pertenecientes a grupos socialmente marginados.

En algunos casos, las IES públicas y privadas cuentan con donantes privados locales, cuyos fondos son utilizados para apoyar las actividades de internacionalización. En todo caso, en las IES privadas estudiadas, la internacionalización está estrechamente vinculada con la calidad de los servicios ofrecidos y con la imagen institucional que se desea proyectar con fines de marketing. En las IES públicas, la internacionalización también está directamente vinculada con la calidad educativa, pero depende fundamentalmente de los recursos financieros; durante los últimos tres o cuatro años, el gran temor de los administradores es que las políticas de austeridad mengüen de manera drástica los recursos destinados a la internacionalización.

2.3. Mecanismos y tendencias de la internacionalización de las IES mexicanas

En términos generales, los procesos de internacionalización de las IES mexicanas difieren de acuerdo con su estatus como instituciones privadas o públicas. Así, la pertenencia de las primeras asociaciones académicas, laicas o religiosas, internacionales ha tenido un papel de primer orden en la disposición de medios *ad hoc* para la internacionalización. La UIA ha

tejido relaciones interinstitucionales con sus socios en la Asociación de Universidades Confiadas a la Compañía de Jesús en América Latina (AUSJAL); el ITESM, la UDEM y la UDLAP mantienen filiaciones con la Southern Association of Colleges and Schools (SACS) de Estados Unidos; el CETYS forma parte de la Western Association of Schools and Colleges (WASC) también de Estados Unidos; la UIC es socia de la Fédération Internationale des Universités Catholiques (FIUC).

Más allá de la interacción con contrapartes con intereses académicos y extra-académicos comunes, la pertenencia a la SACS, por ejemplo, ha estado condicionada al cumplimiento de estándares claramente definidos:

La institución se involucra de manera continua e integral en procesos de planificación y evaluación basados en la investigación que (a) se enfocan en la calidad y efectividad institucional e (b) incorporan una revisión sistemática de los objetivos institucionales y resultados consistentes con su misión.¹⁶

En términos generales, dichos estándares abarcan los campos específicos del quehacer académico (Comission of Colleges, 2017); el cumplimiento de esos estándares conlleva el reconocimiento del perfil institucional como análogo al de todas y cada una de las IES afiliadas a la SACS; con ello, las relaciones de cooperación internacional son facilitadas y establecidas sobre la base de una calidad académica común. Ahora bien, en el marco de las IES mexicanas privadas, la internacionalización ha tendido a privilegiar los intercambios estudiantiles y, en menor medida, los académicos; dos factores parecen incidir sobre la consolidación de esa tendencia: el primero de ellos es de naturaleza económica, los intercambios estudiantiles permiten construir una imagen “vendible” de las instituciones para incrementar su participación en el mercado de servicios educativos; el segundo factor es de naturaleza académica y está vinculado a la orientación estructural de las IES privadas hacia la enseñanza; en ese sentido, la movilidad y los intercambios internacionales del personal

¹⁶ Los principios de integridad; la misión institucional; los criterios básicos para la acreditación; la junta directiva; las estructuras administrativas y organizativas; la características de la planta académica; la planificación institucional y su efectividad; el desempeño de los estudiantes; la estructura y los contenidos de los programas educativos; las políticas, los procedimientos y las prácticas educativas; los recursos bibliotecológicos y digitales para el aprendizaje; los servicios académicos y de apoyo para los estudiantes; los recursos financieros y físicos; la transparencia y la representación institucional. (Comission of Colleges, 2017).

académico motivados por la investigación tienen poca relevancia y quedan relegados en beneficio de la movilidad estudiantil.

En todo caso, la expansión geográfica de la violencia en México así como el ambiente antimexicano en Estados Unidos han obligado a las IES privadas (y públicas) a buscar vincularse con contrapartes originarias de otras regiones geográficas; los estudios de caso muestran una preferencia, por parte de las instancias administrativas de las IES privadas, por los acuerdos inter-institucionales con contrapartes de Europa, América Latina y Asia, por orden decreciente de importancia. Las preferencias estudiantiles, sin embargo, siguen una pauta diferente; pues, los estudiantes privilegian los países hispanófonos como principal destino, seguido por los focos de atracción tradicionales de Francia, Reino Unido y Alemania. Estando dado que el giro hacia la diversificación geográfica de los vínculos internacionales de las IES privadas es reciente, resulta comprensible que los vínculos con Asia del Pacífico estén tan sólo en la fase inicial; sin embargo, empieza a delinearse una pauta específica en materia de intercambios estudiantiles: las IES de Japón y Corea suelen estar en los primeros sitios, seguidas por las de China, Taiwán o Singapur.

Para las IES públicas, los mecanismos de vinculación internacional son definidos de manera diferente y en función de la situación geográfica de cada IES; así, las ubicadas en la zona fronteriza norte tienden a participar en procesos de emparejamiento con contrapartes de los estados vecinos estadounidenses. En un plano más general, las IES públicas comprometidas en procesos de internacionalización académica buscan participar en consorcios académicos internacionales que les permiten tener una proyección internacional más allá de América del Norte. Por supuesto, la afiliación a dichos consorcios depende, en gran medida, de la imagen internacional de cada IES singular.

En todo caso, como mostraron los estudios de caso, algunas IES públicas buscaron diversificar sus vínculos internacionales antes que las IES privadas. En el caso particular de la diversificación hacia la región asiática del Pacífico, la creación de la Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico, en 1988, en tanto coordinación de las instancias gubernamentales involucradas en los procesos en curso en la región del Pacífico, creó las condiciones para

incorporar representantes o miembros de IES en las actividades cubiertas por la Comisión. Nuestro informe sobre el desarrollo de los vínculos de las IES públicas mexicanas con contrapartes de Asia del Pacífico da cuenta del papel protagónico de la Universidad de Colima en la conformación de la Red Mexicana de Investigadores sobre la Cuenca del Pacífico, de la Universidad de Guadalajara en el desarrollo de un centro abocado al estudio del Pacífico y de El Colegio de México en la promoción de los Centros de Estudios APEC (Ramírez Bonilla, 2017b).

En los inicios del siglo XXI, el desarrollo de los vínculos entre IES mexicanas y sus contrapartes de Asia del Pacífico estuvo modulado por las diplomacias culturales de los gobiernos de Japón, Corea del Sur y de China. En el caso de Japón, desde la apertura de la apertura de la oficina de la Japan Foundation (JF) en Los Angeles y, sobre todo, con la inauguración de la oficina en la Ciudad de México, en 1987, las IES mexicanas comenzaron a desarrollar vínculos con contrapartes niponas (Ramírez Bonilla, 2015); como muestran los estudios de caso, el Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México (CEAA-Colmex) y la Facultad de Arquitectura de la Universidad Veracruzana desde muy temprano se insertaron en mecanismos de cooperación promovidos por la JF y, hasta la fecha, participan activamente en ellos. La Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL), a través de su Facultad de Ingeniería (y en asociación con campus Monterrey del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey [ITESM], la Universidad de Monterrey [UDEM] y la Universidad Regiomontana [UR]) mantiene un programa en ingeniería civil de doble titulación con la Universidad Tecnológica de Nagaoka. Las universidades Autónoma de Aguascalientes y de Guanajuato, ante la presencia creciente de empresas japonesas en su entorno estatal, participan ahora en programas de vinculación académica entre IES mexicanas y japonesas, en colaboración con empresas niponas.

En el caso coreano, desde mediados de los 90, la Korea Foundation (KF), apoyó el área de estudios sobre Corea del CEAA-Colmex y los programas de enseñanza de la lengua y la cultura coreanas en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y en la Universidad de Colima (UCol); asimismo, concedió apoyos financieros y organizativos al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) para un curso sobre el sistema

político coreano (1997) y para la realización de un foro sobre la economía coreana (1998). Entre 2001 y 2011, la KF donó 3,778 libros en coreano y en lenguas occidentales a las bibliotecas de la Universidad Autónoma de Guadalajara, el Colmex, la UNAM, la UCol y la Universidad Autónoma de Nayarit (UAN). En 2012, la KF apoyó la creación de la Licenciatura en Estudios Coreanos en la UAN y, en 2014, promovió el traslado de la KF Global e-School de la University of California Los Angeles al Centro de Estudios Asiáticos de la Universidad Autónoma de Nuevo León (Uscanga Prieto, 2017). Gracias al esfuerzo de la KF, en México y América Latina, el interés por Corea ha ido *in crescendo*.

La Oficina del Consejo Internacional de Lengua China (Hanban), a partir de 2003, empezó una campaña para crear filiales del Instituto Confucio en IES mexicanas. El esfuerzo chino ha tenido como saldo la creación cinco Institutos Confucio y cuatro de ellos son alojados por las Universidades Autónomas de Chihuahua, de Nuevo León, de Yucatán y Nacional de México. Los estudios sobre las tres primeras instituciones analizan las condiciones de funcionamiento de los Institutos, destacando su especialización en la promoción de la lengua y la cultura chinas, en contextos no siempre vinculados con los programas de las IES anfitrionas. La imagen de la República Popular China como una “potencia en ascenso” o como “el segundo socio comercial de México” ha generado un interés sin precedentes, motivando algunas IES mexicanas para establecer oficinas de representación o instancias académicas en China: del lado de las privadas, en 2007, el ITESM fue el primero en establecer oficinas de representación en Shanghái, Beijing y Guangzhou (s.a., 2017); en la actualidad, sólo la oficina de Shanghái sigue en funcionamiento. Del lado de las iniciativas de las IES públicas, sobresalen el Centro de Estudios Sergio Pitol sostenido por la Universidad Veracruzana en la Universidad de Ciencia y Tecnología de Chongqing (Dirección General de Difusión Cultural, 2018), a partir de 2010, y el Centro de Estudios Mexicanos UNAM-China, creado en 2012 (Centro de Estudios Mexicanos, s.f.).

2.4. La movilidad estudiantil, el recurso más frecuente para la internacionalización

La movilidad estudiantil internacional es el proceso mejor documentado por las IES mexicanas. La razón de eso se debe a que, como hemos indicado, contribuye a mejorar la

imagen de cada institución en el mercado de los servicios educativos; además, las instancias encargadas de administrar la internacionalización son las responsables, a la vez, de negociar los acuerdos de cooperación, de ponerlos en práctica y de registrar los resultados.

En materia de la negociación de acuerdos de cooperación académica, las IES públicas y privadas han optado por una diversificación geográfica que sigue pautas comunes a uno y otro tipo de IES; así, con el desdibujamiento de los vínculos con contrapartes estadounidenses:

- Europa tiende a ser la región privilegiada por los representantes institucionales; le siguen América del norte, Asia y América Latina.
- Por países, España, Francia, Reino Unido y Alemania suelen ser las destinaciones privilegiadas en Europa.
- En América Latina destaca el grupo ABC, conformado por Argentina, Brasil y Chile.
- En Asia, las IES privadas tienden a privilegiar los vínculos con Japón y Corea, seguidos por los establecidos con China, Taiwán, Singapur y Tailandia. Para las IES públicas, las principales relaciones son con China y eso, sin duda, se debe a los cuantiosos recursos invertidos por el gobierno chino en la financiación de los Institutos Confucio y en el amplísimo número de becas para estudiar el idioma chino; le siguen los convenios de cooperación con Japón y Corea; los vínculos con Tailandia o Singapur suelen ser menos frecuentes y con Taiwán tienden a ser excepcionales (la razón explicativa es la aceptación de la política de “una sola China” por parte de los representantes de las IES mexicanas públicas).

En relación con los flujos de estudiantes que salen y que entran a las IES mexicanas, debemos señalar que los primeros tienden a superar a los segundos; este desbalance cuantitativo está relacionado con otro cualitativo: los estudiantes mexicanos van a instituciones extranjeras para cubrir una parte de los créditos del currículum de la licenciatura; en ese sentido, la inserción en las instituciones anfitrionas tiende a ser disciplinar y las materias cursadas son acreditadas por la institución de origen. En contraste, en muy pocos casos, los estudiantes extranjeros cursan materias de su currículum; la principal motivación para insertarse en una

IES mexicana, pública o privada, es el aprendizaje del español y el conocimiento de México y/o de América Latina.

Esos dos desbalances son característicos de las IES mexicanas, en cuyo perfil académico, la docencia tiende a dominar sobre la investigación; dicho de otra manera, en la medida en que la investigación tiene poca relevancia y una proyección internacional mínima, las IES mexicanas ejercen muy poca atracción para estudiantes interesados en áreas disciplinares bien consolidadas. En estas condiciones, una segunda característica de los flujos de estudiantes en movilidad entrante y saliente es que están integrados fundamentalmente por alumnos de ciencias sociales; los de las áreas de las ciencias exactas participan de manera marginal en los mecanismos de movilidad y, de nueva cuenta, el resago en materia de investigación parece explicar esta situación.

La tercera característica de los flujos de movilidad estudiantil entrante y saliente es la estructura de género: las mujeres predominan sobre los hombres. Diversas razones permiten explicar esta situación: primero, las mujeres suelen tener un mejor aprovechamiento escolar que los hombres; por esa razón, les es más fácil cubrir los requisitos exigidos por las instituciones para participar en los programas de movilidad. Segundo, las mujeres están menos sujetas a las presiones familiares para terminar rápido los estudios y generar ingresos. Tercero, el registro de actividades internacionales en los CV individuales permite a las mujeres estar en mejores condiciones para enfrentar la competencia en un mercado laboral regido por normas masculinas o para acceder a cursos de posgrado nacionales o internacionales.

Cuando tenemos en consideración los destinos geográficos de los flujos de estudiantes en movilidad saliente, encontramos una contradicción entre las preferencias geográficas de los representantes institucionales para negociar acuerdos de cooperación académica y las preferencias de los estudiantes. Los estudiantes de las IES mexicanas, públicas o privadas, privilegian las estancias en países del mundo hispanohablante. El punto llama la atención, en la medida en que el inglés es relegado a la formación curricular, sin ser utilizado como idioma de comunicación académica; por otra parte, nuestros informantes insistieron en que esta

preferencia está fuertemente marcada por la facilidad para insertarse en la vida social local. En ese sentido, la elección del destino de la movilidad saliente combina factores académicos y extra-académicos.

Esta combinación también la encontramos cuando se trata de la elección de destinos en Asia. Ciento, la movilidad hacia destinos asiáticos está apenas en ciernes y el miedo de los estudiantes así como de los paterfamilias a culturas desconocidas influye en ello. En el imaginario de las clases medias mexicanas, la distancia marca la “diferencia” entre sociedades desconocidas y otras sobre las cuales detentan un mínimo de información; así, alguno de nuestros informantes señalaba las reticencias de los padres para enviar “tan lejos” a sus hijos cuando estos elijen China, Corea o Japón y proponen como solución alterna Australia o Nueva Zelanda, por ser menos desconocidos. En todo caso, entre los estudiantes funciona a la perfección la comunicación de boca a oreja y ésta ha contribuido al establecimiento de un patrón específico de los intercambios con instituciones asiáticas:

- Las instituciones coreanas ocupan el primer lugar de las preferencias debido a la imagen positiva del País, al rápido progreso realizado para ofrecer cursos en inglés y para formar a sus estudiantes locales en el uso del inglés como idioma de comunicación académica y a la facilidad que ofrece el bilingüismo coreano-inglés para la inserción en la vida social.
- Las instituciones chinas son muy populares entre los estudiantes de IES públicas debido al amplio número de becas ofrecidas para estudiar el idioma y la cultura chinos así como por la flexibilidad en materia de la duración de esos cursos, los cuales pueden ser de algunas semanas, de uno o varios semestres o para realizar estudios de grado y de posgrado. Las IES privadas (o IES públicas como la UNAM y el UV) suelen ofrecer a sus estudiantes estancias de corta duración para grupos que, además de seguir un curso de idioma chino, llevan algunas materias de su currículum impartidas por una institución china.
- Las IES japonesas suelen estar presentes en proyectos de cooperación académica de larga duración, establecidos con IES tanto públicas como privadas de México. Un aspecto novedoso de los vínculos académicos nipo-mexicanos es que, durante los

últimos diez años, empresas japonesas han participado en proyectos novedosos de cooperación internacional academia-empresa en las zonas donde se han asentado.

3. Conclusiones

México se encuentra en una coyuntura histórica. En el plano internacional, la integración de la economía nacional a la estadounidense es puesta en duda por la política proteccionista y antimexicana de la administración Trump. En el plano doméstico, la alternancia política del 1º de diciembre de 2018 abre la posibilidad de encaminar el país por un rumbo diferente al de la integración progresiva de México con Estados Unidos, seguido desde mayo de 1942. Cierto, resulta impensable un desacoplamiento total de ambas economías; sin embargo, existe la posibilidad de mitigar la dependencia mexicana con respecto a Estados Unidos; dicho de otra manera, la necesidad de diversificar los vínculos con contrapartes internacionales allende Norteamérica es apremiante.

En el campo académico, como vimos, las IES públicas y privadas se han adelantado espontáneamente a ese proceso de diversificación, como reacción a las dificultades para seguir desarrollando las relaciones con contrapartes estadounidenses. El gran reto para las IES, las autoridades de la SEP así como las de la Secretaría de Economía y la Secretaría de Relaciones Exteriores consiste en transitar de la espontaneidad de cada IES singular a una estrategia de desarrollo nacional que apunte a y esté basada en la diversificación de los vínculos internacionales.

Esa diversificación debe tener como base el nuevo lugar ocupado por la economía mexicana en el sistema internacional. En ese sentido, cabe señalar que, con el ALCAN, la integración económica mexicano-estadounidense se profundizó y permitió la especialización de México en la producción y en la exportación de manufacturas; entre estas destacan las de los sectores de las industrias automotriz, electrónica y metal-mecánica; los cuales, en 2017, participaban con el 60.88% del valor de las exportaciones totales del país.

Ahora bien, durante 1994-2000, esa especialización estuvo determinada por la afluencia de inversiones extranjeras directas (IED) y de importaciones de bienes intermedios y de capital proveniente principalmente de Estados Unidos, aunque no siempre de origen estadounidense.

A partir de 2001, con la internacionalización de la economía china, ésta se convirtió en uno de los principales focos de atracción de la IED global, afectando la producción y las exportaciones de las manufacturas hechas en México. Sin embargo, la crisis financiera global de 2008-2009 y el rápido incremento de los costos de producción en China provocaron una nueva afluencia de IED hacia México, sobre todo en las industrias automotriz y metalmecánica. En esos sectores, México recibe IED provenientes de Estados Unidos, Europa, Japón y Corea. Las plantas armadoras de motores localizadas en México, además, reciben insumos desde sus matrices ubicadas en esas áreas geográficas y desde sus filiales localizadas en China, Tailandia, Indonesia e, incluso, India.

Gracias a este cambio estructural, México ocupa, ahora, un lugar central en la división internacional del trabajo del sector automotriz, en la escala de la región del Pacífico; sin embargo, seguimos sin poder asociar empresas mexicanas con las productoras de las manufacturas de exportación. Las IES mexicanas pueden y deben participar en el llenado de ese vacío.

En efecto, la futura administración 2018-2024 anunció la universalización de la cobertura del sistema de educación superior (SES) como uno de sus grandes proyectos; al momento de escribir estas líneas, el presidente del Senado de la República *presentó una iniciativa para reformar el artículo tercero de la Constitución con el objeto de incluir el derecho a la educación superior gratuita* (Morales, A. y Alcántara, S.. 2018). De acuerdo con los informes periodísticos, la iniciativa indicaría que:

Para desarrollarse como una potencia económica, México debe expandir su educación superior alcanzando niveles parecidos a los de países en desarrollo similar al nuestro. En el amplio abanico de compromisos y expectativas generadas por la fuerza victoriosa del 1º de julio, ésta es una que puede y debe cumplirse plenamente (Morales y Alcántara, 2018).

La expansión del SES no puede ser llevada a cabo de manera voluntarista, sino en el marco de una estrategia de desarrollo nacional que garantice:

1. La calidad de los servicios educativos proporcionados, mediante la acreditación de los programas de nueva creación, por parte de las instancias abocadas a esa tarea.

2. La creación de nuevos programas teniendo en cuenta los requerimientos de una estrategia de desarrollo nacional orientada a:
 - a. La consolidación de los principales sectores productivos exportadores (automotriz, metalmecánica, electrico-electrónica, aparatos de precisión).
 - b. El desarrollo de sectores productivos con potencial para diversificar la oferta de las exportaciones (petroquímica, químico-farmacéutica, textil).
 - c. El desarrollo de agroindustrias abocadas a satisfacer las demandas doméstica y exterior.
3. La vinculación de las IES a las empresas transnacionales y domésticos, para generar capacidades en materia de innovación tecnológica, con el fin de contribuir a la superación de la producción maquiladora y a la manufactura *in situ* de insumos industriales con mayores contenidos de valor agregado local y de tecnología.

Las medidas enunciadas, a su vez, requieren la expansión del gasto en educación superior, en general, y del destinado a los programas de internacionalización de las IES públicas; la gestión del gasto deberá estar sujeta a: a) programas específicos en el marco de las tres condiciones anteriormente enunciadas; b) rendición de cuentas transparentes; c) obtención de resultados tangibles.

En materia de internacionalización, las IES públicas y privadas deberán introducir la enseñanza obligatoria de lenguas extranjeras y hacer efectivo el dominio del inglés como requisito de egreso. La enseñanza de lenguas extranjeras necesitará ir acompañada del conocimiento de las sociedades y de las culturas de las sociedades correspondientes; sobre esta base y apoyados en los intercambios académicos, los estudiantes estarán en medida de conocer las formas específicas de poner en práctica el derecho, la contabilidad, los sistemas organizacionales, etc., en otras sociedades y de insertarse en sus empresas, ya sea en México o en otros países.

Sin calidad y sin una vinculación internacional, la expansión del SES mexicano estaría condenado a reproducir las limitantes de su desarrollo y consolidación.

Referencias bibliográficas

Libros:

- Cámara de Diputados. (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (última reforma, Diario Oficial de la Federación, 15 de septiembre de 2017)*. 15 de agosto de 2018, de Cámara de Diputados (En línea)
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf
- Comission of Colleges. (2017). *The Principles of Accreditation. Foundations for Quality Enhancement*, December 2017. 30 de julio de 2018, de Southern Association of Colleges and Schools (En línea):
<http://www.sacscoc.org/pdf/2018PrinciplesOfAcreditation.pdf>
- Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa. (2018). *Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos, Principales cifras, 2016-2017*. 30 de julio de 2018, de Secretaría de Educación Pública. (En línea)
http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2016_2017.pdf
- Ramírez Bonilla, J.J.. (2017). *La internacionalización de las Instituciones de Educación Superior mexicanas. Experiencias de vinculación con Asia del Pacífico*. Ciudad de México: CINVESTAV-CONACYT-RIMAC-UNESCO.
- Ramírez Bonilla, J.J.. (En prensa). *La internacionalización de las Instituciones de Educación Superior privadas mexicanas. De la estadounidización a la inserción en el mercado global*. Ciudad de México: CINVESTAV-CONACYT-RIMAC-UNESCO.

Capítulos de libros:

- Ramírez Bonilla, J.J.. (2017b). “Asia del Pacífico en las experiencias de internacionalización de las Instituciones de Educación Superior mexicanas”. En *La internacionalización de las Instituciones de Educación Superior mexicanas. Experiencias de vinculación con Asia del Pacífico* (11-36). Ciudad de México: CINVESTAV-CONACYT-RIMAC-UNESCO.

Artículos en publicaciones periódicas:

- Centro de Estudios Mexicanos. (s.f.). *Historia*. 29 de julio de 2018, de Universidad Nacional Autónoma de México (En línea) <https://unamenchina.net/inicio/quienes-somos/historia/>
- Instituto Nacional de Estudios Políticos, A.C.. (s.f.). *Efemérides, Manuel Ávila Camacho propone declarar el “estado de guerra” a las potencias del eje, 28 de mayo de 1942.* 30 de julio de 2018, de Instituto Nacional de Estudios Políticos, A.C. (En línea) <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/5/28051942.html>
- Llerenas Morales, V.. (2018). “El desarrollo Estabilizador”. 30 de julio de 2018, de *El Economista* (En línea) <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/El-desarrollo-estabilizador-20180405-0138.html>
- Morales, A. & Alcántara, S.. (2018). “Propone Martí Batres reformar el artículo 3 constitucional”. 6 de septiembre de 2018, de *El Universal* (En línea): <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/propone-marti-batres-reformar-articulo-3-constitucional>
- s.a.. (2007). "Tec de Monterrey abre oficinas en China". 29 de julio de 2018, de *Expansión* (En línea) <https://expansion.mx/emprendedores/2007/9/7/tec-de-monterrey-abre-oficinas-en-china>
- Uscanga Prieto, C.. (2017). “Iniciativas de cooperación cultural de Korea Foundation en México, 1994-2014” . *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 127, 151-165. (En línea) <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/61150/53946>

Recursos electrónicos:

- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. (2018). *Anuarios Estadísticos de Educación Superior, ciclo 2016-2017.* 29 de julio de 2018, de Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. (En línea) <http://www.anuies.mx/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior>

- Consejos para la Acreditación de la Educación Superior, A.C. (2018). *Padrón de Programas Acreditados a Nivel Nacional, Mayo de 2018*. 28 de julio de 2018, de Consejos para la Acreditación de la Educación Superior, A.C. (En línea) <https://www.copaes.org/consulta.php>
- Coordinación General de Planeación y Desarrollo Institucional. (2018). *PIFI/PROFOCIE/PFCE*. 30 de julio de 2018, de Universidad de Guadalajara. (En línea) <http://www.copladi.udg.mx/desarrollo-institucional/pifi>
- Dirección General de Difusión Cultural. (2018). *La Universidad Veracruzana fomenta la cultura y el arte mexicano[s] en China*. 30 de julio de 2018, de Universidad Veracruzana. (En línea) <https://www.uv.mx/difusioncultural/general/la-universidad-veracruzana-fomenta-la-cultura-y-el-arte-mexicano-en-china/>
- Quinn, J.M.. (s.f.). *The Mexico City College Story. The History, 1940-1963*. 30 de julio de 2018, de Mexico City College (En línea) <http://www.mexicitycollege.com/Home.html>
- Ramírez Bonilla, J.J.. (2015). *Los intríngulis de la cooperación académica Asia del este-América Latina*, en IESALC, Portal Enlaces. 29 de julio de 2018, de IESALC-UNESCO (En línea) http://www.iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=3233:los-intringulis-de-la-cooperacion-academica-asia-del-este-america-latina&catid=201&Itemid=770&lang=es
- Secretaría de Educación Pública. (2018). *Programa de fortalecimiento de la calidad educativa. Guía para la formulación de la planeación estratégica académica y de la gestión institucional, 2018-2019*. 25 de julio de 2018, de Secretaría de Educación Pública (En línea) http://www.copladi.udg.mx/sites/default/files/guia_pfce_2018_2019.pdf
- Singapore Government. (2000). *Compulsory Education Act*. 30 de agosto de 2018, de Singapore Government (En línea): <https://sso.agc.gov.sg/Act/CEA2000>
- Sistema Nacional de Información Estadística Educativa. (2018). *Estadística e Indicadores por Entidad Federativa*. 15 de julio de 2018, de Secretaría de Educación Pública (En línea) <http://www.snie.sep.gob.mx/estadistica.html>

Wikipedia. (s.f.). “Demographics of Singapore.” 15 de julio de 2018, de Wikipedia (En línea) https://en.wikipedia.org/wiki/Demographics_of_Singapore#Ethnic_groups

Movilidad de estudiantes y académicos: los circuitos internacionales de formación y empleo de recursos humanos altamente calificados

Mobility of students and academics: the international training and employment circuits for highly qualified human resources

Rosalba Genoveva Ramírez García¹

Resumen

El propósito de este trabajo es examinar diversos rasgos de la movilidad internacional de estudiantes y académicos en relación con los circuitos globales de formación y empleo. Un supuesto de partida es que hay una nueva división internacional del trabajo académico que incide en la educación superior, en el comportamiento de la movilidad y en la configuración de oportunidades en el mercado laboral. El trabajo está organizado en cuatro apartados. En el primero se analizan los flujos entrantes y salientes de estudiantes internacionales de educación terciaria, se identifican los principales países y regiones de origen y destino de la movilidad, así como los principales polos de atracción de la formación especializada. En el segundo se analizan la movilidad académica y el potencial que representa el contingente de los graduados de doctorado para el mercado laboral de los países receptores. En un tercer apartado se analizan diversos rasgos de la migración altamente calificada. Por último, se muestran ejemplos de las formas en que diversos países regulan los flujos entrantes y salientes de estudiantes, definen prioridades en torno a la internacionalización y promueven la formación de los recursos altamente calificados que sus economías requieren. Además de diversas fuentes documentales y de investigación, se consultaron bases de datos de la UNESCO, OCDE, SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe), así como encuestas acerca de las posiciones posdoctorales.

Palabras clave: movilidad internacional, movilidad de estudiantes, movilidad de académicos, internacionalización de la educación superior, flujos internacionales.

¹ Investigadora del Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN. Correo electrónico: rgramire@cinvestav.mx

Abstract

The purpose of this paper is to examine the various features of international mobility for students and academics in relation to the global learning and employment circuits. An initial hypothesis is that a new division of international academic work exists that influences superior education, mobility behavior, and the opportunity configuration of the job market. The paper is organized in four sections. Within the first section the input and output fluxes of international tertiary education students are analyzed, the principal origin and destination countries and regions for mobility are identified. The same is done for attracting poles for specialized formation. The second section analyzes academic mobility and the potential the doctoral graduate contingent represents for the job market in receiving countries. The different features of highly qualified migration are analyzed in the third section. Finally examples are shown of the means employed by different countries to regulate the incoming and outgoing fluxes of students, to define priorities around internationalization, and to promote, or even ensure, the formation of highly qualified resources needed by their economies. In addition to the review of different documentary sources, various databases from UNESCO, OECD, and SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe), as well as surveys about postdoctoral positions were consulted.

Keywords: international mobility, student mobility, mobility of academics, internationalization of higher education, international flows of tertiary education

Introducción

La movilidad de estudiantes y académicos es un fenómeno de larga data en la historia de las universidades. En la actualidad, la expansión de la educación superior en el mundo, así como los fenómenos propios de la globalización, han traído consigo un aumento en el volumen y modalidad de los intercambios, en sus expresiones y complejidad entre regiones y países. De acuerdo con Altbach & Knight (2007: 303), la internacionalización de la educación superior permanecerá como una fuerza central en las economías globalizadas, impulsada por las tecnologías de información y comunicación, y por la creciente importancia de las industrias del conocimiento. Los procesos de internacionalización que emprenden países e instituciones a través de la movilidad de estudiantes y académicos, así como de los diversos servicios educativos que se despliegan más allá de las fronteras nacionales, son fenómenos en rápido crecimiento y transformación cuyas implicaciones requieren de análisis sistemáticos.

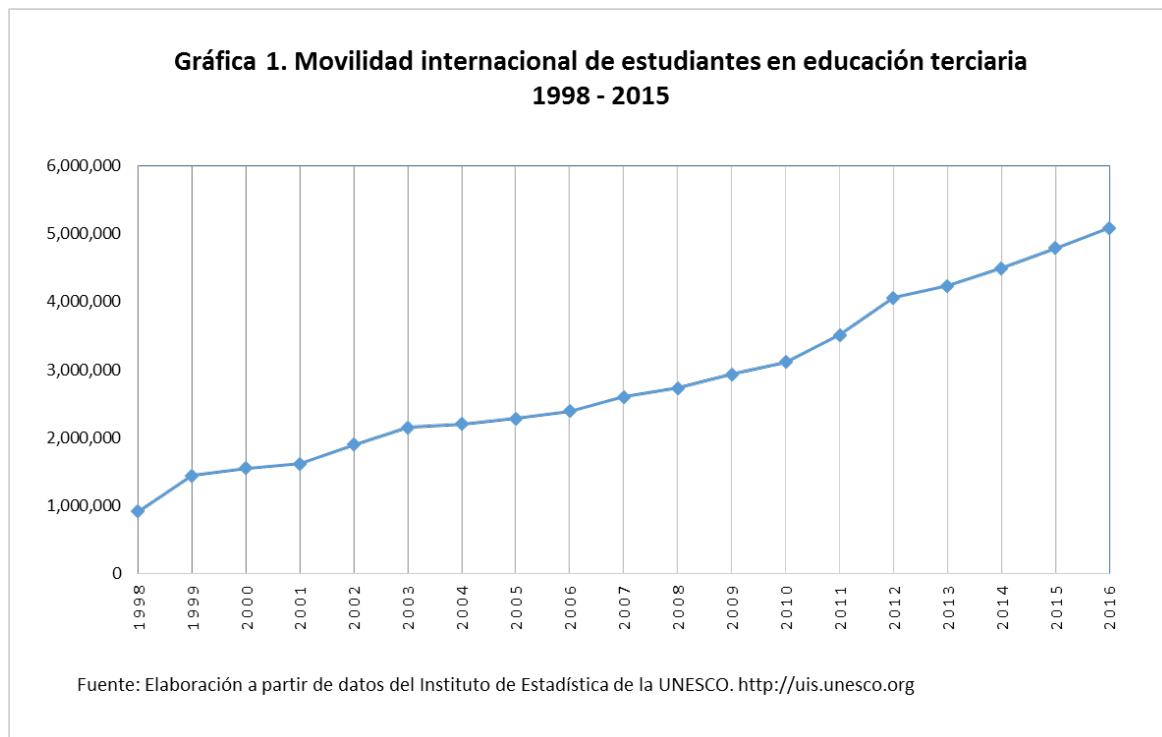
La formación en el extranjero ha sido una opción para un importante sector de jóvenes, se ha impulsado mediante iniciativas individuales y familiares, y de manera significativa, a través de programas de becas promovidos por agencias, organismos y gobiernos. El desarrollo y consolidación de las élites científicas constituye, para cualquier país, una inversión estratégica para la producción de conocimiento, la formación de nuevas generaciones y el desarrollo de capacidades científicas, tecnológicas y de innovación en beneficio de sus sociedades y economías.

Movilidad internacional de estudiantes en educación terciaria

Los sistemas de educación superior en el mundo han registrado una rápida expansión que se ha visto fortalecida con la atracción de estudiantes internacionales hacia polos de formación especializada de unos cuantos países desarrollados. De acuerdo con datos del Instituto de Estadísticas de la UNESCO (UIS por sus siglas en inglés)², entre 1998 y 2016 ha habido un masivo incremento de la movilidad internacional de estudiantes. De 914 mil matriculados en educación terciaria (licenciatura, maestría y doctorado) que estudiaban fuera de su país en

² Datos consultados en <http://uis.unesco.org/> [7 de septiembre de 2018].

1998, se llegó a la cifra de 5,085,893 estudiantes en 2016 (Gráfica 1), proporción equivalente al 2.9% de la matricula de educación terciaria mundial, de poco más de 175 millones de estudiantes.



Seis países concentran la recepción de estudiantes extranjeros. Estados Unidos es, desde hace tiempo, el principal receptor de estudiantes internacionales, con el 19.1%, seguido de Reino Unido (8.5%), Australia (6.6%), Francia y Alemania (4.8% cada uno) y Canadá, con el 3.7%. En estos países la movilidad entrante ha registrado un crecimiento sostenido en términos absolutos, como se observa en la Tabla 1, aun cuando las tasas de crecimiento registran variaciones importantes en términos relativos.

Tabla 1. Principales países de destino de la movilidad estudiantil internacional

| País | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Australia | 249,868 | 266,048 | 294,438 | 335,512 |
| Canadá | 151,244 | 164,274 | 171,603 | 189,478 |
| Francia | 228,639 | 235,123 | 239,409 | 245,349 |
| Alemania | 196,619 | 210,542 | 228,756 | 244,575 |
| Reino Unido | 416,693 | 428,724 | 430,687 | 432,001 |
| Estados Unidos | 784,427 | 842,384 | 907,251 | 971,417 |
| Total mundial | 4,230,286 | 4,495,944 | 4,787,696 | 5,085,893 |

Fuente: UIS UNESCO. <http://uis.unesco.org/>. Consulta hecha el 7 de septiembre de 2018.

Por otro lado, una cuarta parte de los estudiantes internacionales que se encuentran matriculados fuera de sus países de origen provienen de tres países: China, India y Corea del Sur. China es el país con la mayor movilidad estudiantil saliente. En 2016 había más de 866 mil estudiantes chinos matriculados en educación terciaria fuera de su país. Esta cifra representa el 17.1% de la movilidad internacional global. Tradicionalmente, la mayor parte de esa movilidad se ha dirigido a Estados Unidos y hacia países de Europa Occidental, región que concentra el 64% de los estudiantes internacionales chinos. La otra región hacia a la que se dirigen es Oceanía (16%), con Australia como un importante polo de atracción de estudiantes internacionales provenientes de Asia.

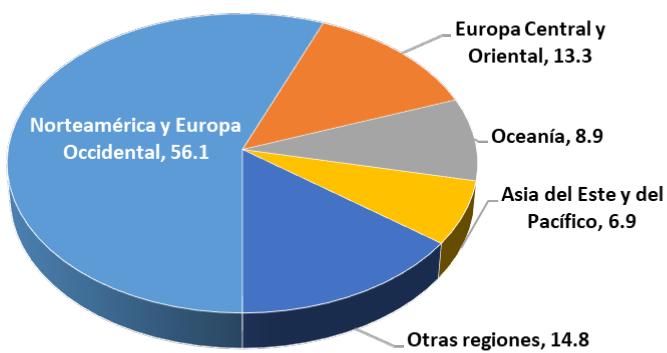
El segundo país con una importante movilidad internacional de estudiantes es la India, con 301,406 estudiantes matriculados fuera de su país en 2016, cifra que representa un 6% del total de estudiantes internacionales en educación terciaria. El 57% de esa movilidad se orienta hacia Estados Unidos y unos pocos países de Europa Occidental. El tercer lugar lo ocupa Corea del Sur, con casi 105 mil estudiantes y 2.1% de la matrícula global de estudiantes internacionales. También en este país la principal orientación de los flujos es hacia Estados Unidos y países de Europa Occidental, espacios donde se concentra el 77.6% de la movilidad de estudiantes coreanos.

Los tres países llaman la atención no sólo por las dimensiones de la movilidad estudiantil saliente, sino por las estrategias que han emprendido para internacionalizarse. Si bien la movilidad estudiantil saliente ha sido de gran importancia para esos países, en los últimos cinco años, se observan cambios en sus dinámicas de movilidad internacional. China, el principal país en términos de la movilidad internacional saliente, registra un ritmo de

crecimiento descendente en los últimos tres años, de un 7.2% de crecimiento anual en 2014 ha pasado a 6.4% en 2015 y a 5.7% en 2016. En el caso de la India se registran mayores fluctuaciones en el crecimiento de la movilidad estudiantil saliente. De altos ritmos de crecimiento anual, 19% y 17.4% en 2015 y 2016 respectivamente, baja a 1.5% en 2017. En Corea del Sur la movilidad internacional saliente ha constituido un importante motor para el desarrollo del país y de su sector educativo. Durante la primera década del siglo ese país registró importantes tasas de crecimiento en su movilidad saliente, en promedio fueron del 6% anual. No obstante, en la presente década se observan tasas negativas que van del -2.1 al -6.1%. Para comprender lo que sucede en estos y otros países, es importante analizar los elementos que se ponen en juego en la economía global e inciden en la configuración de espacios regionales de educación superior internacional.

En la región de América Latina y el Caribe los matriculados en educación terciaria fuera de sus países son poco más de 311 mil estudiantes. Aquí también se observan ritmos de crecimiento que han ido a la baja en los últimos años: de 6.7% en 2015, a 3.9% en 2016 y a 0.2% en 2017. De acuerdo con datos del Instituto de Estadísticas de la UNESCO (UIS), las principales regiones de destino son Norteamérica y Europa Occidental, que reciben al 56.1% de los estudiantes internacionales de educación terciaria, le sigue la región de Europa Central y Oriental, con el 13.3%; Oceanía (8.9%), Asia del Este y del Pacífico (6.9%). La región latinoamericana, incluida en otras regiones, representa 1.7%

Gráfica 2. Movilidad estudiantil internacional en educación terciaria por región de recepción, 2016



Fuente: Elaboración a partir de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO. <http://uis.unesco.org>

Expertos australianos plantean un escenario en el que los estudiantes internacionales de educación terciaria matriculados fuera de sus países de origen alcanzarán los 15 millones para 2025 (Altbach & Knight, 2007: 303)³. Los sistemas de educación superior en el mundo han experimentado una masiva expansión (Auriol, 2010: 5), con el consiguiente crecimiento en las cifras de graduados en los diferentes niveles de educación terciaria. Los matriculados fuera de sus países de origen seguirán en aumento, a ritmos diferentes, impulsados por las políticas que promueven los países, así como por las acciones que emprenden individuos, grupos e instituciones ante condiciones y demandas que son locales y globales. En relación con la internacionalización de la investigación académica y científica, se observa un creciente interés por estudiar en el extranjero en los niveles de educación más altos, particularmente en el doctorado. De acuerdo con datos de la OCDE (2013b: 2), en 2011 uno de cada cinco estudiantes internacionales de educación terciaria, en promedio, se encontraba inscrito en programas de investigación avanzada en países miembros de ese organismo de cooperación internacional.

³ Véase el trabajo: “Global Student Mobility 2025, Forecast of the Global Demand for International Higher Education”, Australia, 2002

Los estudios en el extranjero constituyen una experiencia significativa en la vida de los jóvenes y una habilitación para su inserción en mercados laborales crecientemente globalizados. Desde la perspectiva de los jóvenes, las interacciones con otras culturas, lenguas, sistemas educativos y formas de organización social y del trabajo, amplían sus horizontes de vida, enriquecen su formación y generan capacidades para participar en mercados de trabajo internacionalizados. El aumento general de la movilidad internacional de estudiantes en educación terciaria responde no sólo a las políticas de los gobiernos para impulsar la formación de recursos altamente calificados en áreas consideradas prioritarias para el desarrollo de los países, también guarda relación con las percepciones, intereses y oportunidades advertidas por los individuos para prepararse y participar en mercados laborales competitivos, donde la experiencia internacional no sólo es considerada un componente importante en la formación (OCDE, 2014: 342ss) sino un elemento crecientemente valorado en los mercados ocupacionales.

Movilidad internacional de académicos

La movilidad internacional de académicos siempre ha existido, pero sus patrones de comportamiento han cambiado. De acuerdo con Kim (2010: 577), en la actualidad las fronteras y direcciones de los flujos académicos involucran elecciones personales y redes profesionales en cuya configuración están presentes fuerzas económicas y políticas en las que participan agencias internacionales y supranacionales. La capacidad de innovación de los sistemas de ciencia y tecnología se ha puesto en juego en el entorno de globalización y ha impulsado a los países desarrollados a adoptar diversas estrategias para asegurarse de los recursos altamente calificados que la competitividad de sus economías necesita. Se trata de un nuevo marco internacional que incide en el comportamiento de la movilidad académica. Entre sus rasgos destacan: una nueva división del trabajo académico, la implementación y continua revisión de políticas de atracción de estudiantes e investigadores extranjeros con altas calificaciones por parte de los países desarrollados, ello en función de la definición de prioridades que son cambiantes, fuerte competencia por fondos externos para la investigación, nuevas condiciones para el inicio y desarrollo de una carrera de investigación, además de una extendida presencia de la figura del posdoctorado como opción laboral

(Ramírez, 2018: 44ss). Son elementos que han contribuido a reconfigurar el valor de las credenciales y las opciones de vida de los individuos.

La movilidad internacional es importante tanto para los países de origen, como para los países de destino. En el caso de los primeros representa la posibilidad de formar recursos con altas calificaciones en áreas consideradas prioritarias para el desarrollo del país. Para las instituciones receptoras la matrícula, así como su incremento, representa no sólo un flujo de recursos humanos en formación, que más tarde puede convertirse en una potencial fuerza de trabajo para el país de destino, también representa una importante fuente de ingresos para el país y sus instituciones receptoras. El pago de colegiaturas de los estudiantes extranjeros representa para los países de destino una importante derrama económica para sus economías, especialmente cuando la cifra de estudiantes extranjeros es elevada. En ese sentido, la movilidad de estudiantes no sólo incide en los programas académicos de las instituciones de educación terciaria, también implica beneficios económicos para sus sistemas educativos (OCDE, 2014: 343). En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, (Rodríguez, 2009: 28) estima en 15.5 miles de millones de dólares al año la derrama para la economía estadounidense debida a la recepción de estudiantes extranjeros (624 mil en educación terciaria en 2007-2008). Es una estimación en la que consideró no sólo los beneficios para las instituciones educativas, en términos de los gastos escolares de los estudiantes, sino los gastos derivados de la manutención de individuos y sus familias, según fuera el caso.

Los países receptores, en su mayoría desarrollados, también se ven beneficiados por esta movilidad académica en un sentido más amplio y de mayor alcance. Las transiciones demográficas que experimentan los países, junto con los procesos de envejecimiento y retiro de sus científicos e ingenieros, coloca la movilidad de estudiantes, y específicamente la de estudiantes de doctorado, como una importante vía para captar una fuerza de trabajo altamente especializada y así atender las necesidades de sus propios mercados laborales. Desde la perspectiva de los estudiantes, salir a estudiar al extranjero representa, entre otras cosas, la posibilidad de lograr o no una migración de mayor duración.

En relación con los graduados de doctorado en y hacia Estados Unidos, (Harfi, 2006:100) señala cómo la gestión de recursos humanos se convirtió en un tema importante para la movilidad de los científicos. Esto ocurre cuando en la toma de decisiones se reconoce la importancia de analizar la combinación de diversos factores, entre otros, la edad de los científicos e ingenieros, las perspectivas de retiro de académicos en varias décadas, la existencia de un stock de graduados de doctorado norteamericanos, especialmente en ciencia y tecnología, la identificación de las necesidades existentes en diversas áreas del conocimiento, el crecimiento real y potencial del mercado laboral en las mismas, además de tomar en cuenta que las opciones de estudio y trabajo en los Estados Unidos siguieran representando una opción atractiva para los extranjeros.

Se sabe que los posgraduados han sido la primera fuente de la que se nutre la emigración de personal calificado. Aun cuando se requiere seguir avanzando hacia sistemas de información más vigorosos, sistemáticos y confiables sobre la movilidad de los graduados de doctorado, y en los que participe un mayor número de países, hay esfuerzos que permiten conocer tendencias generales. En 2004 la OCDE y la UNESCO emprendieron un proyecto a gran escala para desarrollar indicadores comparables internacionalmente sobre los graduados de doctorado. Sistematizaron información sobre diversos rasgos de la movilidad, los modelos de carrera que siguen y las condiciones del mercado laboral en el que se insertan, entre otros aspectos. Los primeros resultados del proyecto fueron presentados en el trabajo elaborado por (Auriol, Misu, & Freeman, 2013: 6). De acuerdo con ese reporte, la cifra de graduados de doctorado ha pasado de 154 mil nuevos doctores en el año 2000 se ha pasado a 213 mil en 2009.

La movilidad internacional de recursos humanos en ciencia y tecnología ha sido sistemática en el entorno de la globalización y ha tenido al doctorado como su grado más internacionalizado. El rápido crecimiento de los graduados de doctorado, nutrido con la expansión de los sistemas de educación superior, ha generado cuestionamientos sobre la capacidad existente en el mercado de trabajo para absorber a los numerosos contingentes que egresan de las universidades. También se han expresado preguntas sobre las características del empleo de estos graduados de doctorado y su relación con la formación y el entrenamiento

adquiridos. Asimismo, se ha encontrado que la posición de quienes se han graduado recientemente del doctorado registran mayores dificultades a la hora de acceder a un empleo que en el caso de los graduados de generaciones anteriores, aunque en estudios posteriores se ha encontrado que las tasas de desempleo varían a lo largo de la carrera y entre campos de estudio (Auriol, Misu, & Freeman, 2013: 13).

Uno de cada trece graduados de educación terciaria de los países de América Latina reside en el extranjero, en alguno de los países de la OCDE. La fuerza de trabajo altamente calificada ha seguido creciendo, al igual que la migración, intensificada esta última por la acción de programas de atracción de estudiantes y graduados de doctorado, sea para su formación o inserción laboral. Estas acciones se han concentrado en los países desarrollados y han entrado en convergencia con las estrategias que los mismos investigadores despliegan en torno a las opciones de vida que encuentran, tanto en los países de origen como en los de destino.

Migración altamente calificada

En Latinoamérica se han identificado modelos de migraciones científicas asociados a diversos fenómenos (Kreimer, 1996; Pellegrino y Calvo, 2001). Por un lado, la migración ha estado asociada a exilios forzados, producto de las dictaduras latinoamericanas (antes fueron las migraciones provenientes del exilio español, en el caso particular de México, y de otros países europeos). Una siguiente expresión de las migraciones ha estado vinculada a la decisión de salir a formarse en el extranjero, fenómeno sobre todo presente en la década de los 60 y 70. Estas migraciones se han caracterizado por su larga duración o, incluso, por la permanencia en el extranjero. La noción de fuga de cerebros [*brain drain*] cobró relevancia en ese periodo como recurso para explicar el fenómeno de salida y no retorno de esos recursos altamente calificados. Poco después fueron considerados otros factores explicativos. Se incluyeron en los análisis las estrategias de atracción que por diferentes vías han ejercido los países receptores. Esto llevó a señalar que en la comprensión del fenómeno migratorio era necesario considerar tanto los motivos y estrategias de salida, como los de entrada y retorno, e incorporar en el análisis las acciones que ejercen los países de origen y los de destino. De

acuerdo con esta perspectiva, había que tomar en cuenta tanto las fuerzas que empujaban a una decisión de salida como las implicadas en un movimiento de atracción (*push-pull*).

El estudio de la internacionalización fue avanzando hacia nuevas perspectivas de análisis, como la de ganancia y circulación de conocimiento. No obstante, ello no ha significado que los temas sobre la “fuga de cerebros”⁴ o sobre las asimetrías en las relaciones Norte-Sur hayan quedado fuera de los debates sobre la internacionalización de la educación superior. A estas diferentes perspectivas en el estudio de la internacionalización se ha agregado el interés por investigar y comprender el potencial de las diásporas científicas y de las redes de vinculación en los procesos de cooperación entre individuos, instituciones y países.

El considerable crecimiento que ha registrado la migración altamente calificada, especialmente en las áreas de ciencia y tecnología, como expresión y reflejo de la importancia otorgada a la economía del conocimiento, ha estado acompañado de políticas para atraer recursos humanos altamente calificados hacia sectores específicos de empleo. En los países desarrollados hay interés y también necesidad de asegurar una fuerza laboral que contribuya con las calificaciones necesarias al desarrollo de sus economías. Hablar de migración permite enfatizar la idea de desplazamiento hacia otros lugares debido a causas económicas, sociales o políticas, a diferencia de la movilidad, que alude a capacidades para moverse, al que puede desplazarse, y donde la temporalidad asociada al retorno se muestra como un tema abierto. Desde los años noventa del siglo pasado se ha observado un rápido crecimiento de la migración altamente calificada. Es una migración que ha crecido a un ritmo mayor que el de la migración tradicional. En 2013 había 231.5 millones de migrantes internacionales en el mundo, en 1990 había 154.2 millones (OCDE, 2013a:1). El 59% de la migración del primer año se ubica en regiones desarrolladas (53.1% en América del Norte). La migración de los países de América Latina representa 3.7% de la migración global⁵. Por otra parte, la tasa de

⁴ Rodríguez (2009:14) señala que el actual debate internacional sobre fuga de cerebros está prestando una atención especial al flujo migratorio de personal altamente calificado (*highly skilled workers*), y no sólo ni principalmente al éxodo de científicos- Bajo tal denominación generalmente se considera “a quienes cuentan con alguna formación educativa de tipo superior, es decir que concluyeron el ciclo de enseñanza media, el bachillerato, e ingresaron a alguna institución universitaria o tecnológica. La definición abarca, en consecuencia, desde estudios superiores incompletos hasta los distintos niveles de posgrado”.

⁵ Ver OCDE. (2013a). La migración mundial en cifras. Se señala que la mitad de los migrantes en países de la OCDE proviene de 16 países, con México encabezando la lista, con 11 millones, p. 3

migración calificada ha sobrepasado la tasa de migración tradicional en prácticamente todos los países de origen, lo cual llama la atención sobre el carácter cada vez más selectivo de la migración. También se observa una tasa de migración más elevada en el caso de las mujeres, especialmente en países de África. Entre 1990 y 2007 las mujeres migrantes con nivel de escolaridad alto crecieron 127 % (de 5.7 a 13.0 millones) vs 97.5 % en el caso de los hombres (de 6.5 millones a 12.9) (OIM-SELA, 2009: 15). Entre 1990 y 2007 la cifra de migrantes con nivel de escolaridad alto creció 111 % (de 12.5 millones pasó a 25.9 millones). En contraste, la cifra de migrantes con nivel de escolaridad media creció 76% y lo de escolaridad 39% (OIM-SELA, 2009: 14)

Los casos críticos de emigración altamente calificada se presentan en países de África. De acuerdo con datos de las Naciones Unidas⁶, entre el 33% y el 55% de la población altamente calificada de Angola, Burundi, Ghana, Kenya, Mauricio, Mozambique, Sierra Leona, Uganda y la República Unida de Tanzania vive en países de la OCDE. La proporción es aún mayor, de alrededor de 60%, en Guyana, Haití, Fiji, Jamaica y Trinidad y Tobago.

De acuerdo con la ONU, el más grande corredor de migración internacional es el establecido entre Estados Unidos y México. El primero es el principal receptor de la migración mexicana y centroamericana. Hacia el año 2015, el 97% de los migrantes mexicanos (más de 12 millones) y el 78% de los centroamericanos (3.13 millones) residían en los Estados Unidos. México era el país con el mayor número de migrantes en el mundo hasta hace pocos años. En el estudio de las “Tendencias sobre la migración internacional, revisión 2015” realizado por la ONU, México dejó de ser el país con el mayor número de migrantes en el mundo, rebasado por la India, con 16 millones residiendo en el extranjero.

Respecto de la dirección y orientaciones de los flujos de México hacia Estados Unidos, (Rodríguez, 2009: 4) se pregunta si lo que ocurre con los migrantes mexicanos que residen en ese país obedece a la existencia de una diáspora o a lógicas de un mercado de trabajo binacional. El autor analiza cómo las puertas de acceso a la migración se abren o cierran en Estados Unidos al ritmo de su economía. Lo explica en estos términos: “hay evidencia

⁶ http://www.un.org/spanish/News/migration/Migration_factsheet.htm

suficiente para sostener que el flujo de mexicanos a Estados Unidos, en todos los estatus migratorios, se mueve al ritmo de la economía estadounidense”. Observa cómo crece o se retrae el empleo para los extranjeros mediante el análisis del otorgamiento de visas. Señala que “en periodos de crecimiento, la sobredemanda de personal con distintos niveles de capacitación se convierte en un factor migratorio de atracción, y presiona a la flexibilización de las políticas y criterios migratorios en Estados Unidos”. De igual manera observa cómo en periodos de contracción de la economía “no sólo disminuye la demanda de fuerza de trabajo foránea, sino que se intensifica la aplicación de medidas de contención del flujo legal e irregular”.

En cuanto a los migrantes calificados, los graduados de doctorado constituyen una importante fuerza de trabajo que hoy se mueve por el mundo, especialmente por las regiones de mayor desarrollo, en búsqueda de opciones laborales, de variable duración y condiciones, en un cada vez más restringido y competitivo mercado internacional de trabajo. Diversas investigaciones dan cuenta de las crecientes dificultades de los graduados de doctorado para insertarse en el mercado laboral de manera estable. Esto se advierte en la acelerada expansión que han registrado las posiciones posdoctorales en el mundo, tanto en las ciencias como en las ingenierías. Quienes han estudiado este fenómeno señalan que sólo en Estados Unidos, el número de posdoctorados en ciencias “aumentó en un 150% entre 2000 y 2012” (Powell, 2015: 144), ello en contraste con los puestos de profesores de tiempo completo, cuyo crecimiento se ha estabilizado y, en algunos lugares, incluso se ha visto reducido, en parte por los procesos de jubilación de investigadores en las universidades. Estos espacios con frecuencia han sido cubiertos por personal contratado en posiciones posdoctorales. Algunas instituciones han dejado atrás las contrataciones académicas asociadas a la definitividad.

El posdoctorado se ha convertido en una salida ocupacional en tanto los jóvenes logran hacerse de una posición académica estable. Se ha generado un creciente sector de graduados de doctorado en posiciones posdoctorales de variable duración y condiciones, que está a la espera de oportunidades para lograr una mayor estabilidad laboral. De acuerdo con (Powell, 2015: 146), en Estados Unidos, por ejemplo, un 65% de los graduados de doctorado continúa hacia posiciones posdoctorales, aunque de éstos, sólo un 15 a 20% logra hacerse de un puesto

académico estable. En Europa, observa que la situación es más complicada, especialmente en el Reino Unido, donde sólo 3.5% logra establecerse como personal de investigación permanente en las universidades (Powell, 2015: 146).

La ruta del posdoctorado se ha convertido en una opción laboral en la que los graduados de doctorado pueden permanecer durante un tiempo prolongado, ocupando posiciones en diferentes instituciones y, en ocasiones, en diferentes países, en condiciones distintas respecto de los investigadores nativos, con contratos a términos, por lo general, con tiempos máximos en las contrataciones, y aunque esto se gestiona en primera instancia en la institución de adscripción, también está sujeto a las políticas migratorias, a las revisiones y adiciones a las legislaciones, a las prioridades establecidas en diferentes áreas de conocimiento, así como a la capacidad desplegada por los posdoctorados para contribuir a la obtención de fondos externos, entre otros aspectos⁷. Esto ha llevado a prolongar la permanencia de los graduados de doctorado en los países extranjeros: un 11% permanece en el extranjero de 5 a 10 años y 25% de 2 a 5 años. Muchos de los que deciden continuar por el camino de la investigación suelen continuar en posiciones posdoctorales de larga duración, algunos incluso pueden quedar atrapados bajo la figura de “permadocs” (Powell, 2015: 144). Esta situación es particularmente crítica en el área de ciencias biomédicas, aunque también se presenta en otras disciplinas, con expresiones diferenciadas entre instituciones y países.

Al igual que sucede con otras fuentes de información, las relativas al posdoctorado son heterogéneas, parciales, presentan distintos grados de elaboración y carecen de continuidad en el tiempo. Una de las principales fuentes de información proviene de encuestas que realizan diferentes países, instituciones y asociaciones. A partir de las encuestas y de diversos trabajos de investigación ha sido posible conocer que en Estados Unidos las posiciones posdoctorales basadas en la residencia temporal han pasado de 35% en 1980 a más del 50% en la década del 2000 (Cantwell & Taylor, 2013: 555-556). Una fuente importante de

⁷ Sobre este tema, véase Ramírez García, R. G. (2018). Dinámicas del doctorado y posdoctorado en el mercado global de la profesión científica: implicaciones para México. En R. G. Ramírez García y R. C. Rodríguez Jiménez (Eds.), *Internacionalización académica y científica. Políticas, itinerarios, saberes e instrumentos*. México: Red sobre Internacionalización y Movilidades Académicas y Científicas (RIMAC), Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN (Cinvestav).

información proviene de la *Survey of Graduate Students and Posdoctorates in Science and Engineering* de la *National Science Foundation*. En dicha encuesta, aplicada a 63 861 posdoctorados en 2015, se reportó que 35,135 (55%) de esas posiciones fueron ocupadas por extranjeros con visas temporales, con variaciones dependiendo del área: 20,567 (54.6%) fueron visas temporales para ciencias, 5,135 (67.1%) para ingenierías y 9,433 (50.8%) para el área de salud.

El fenómeno del posdoctorado en el mundo ha generado un importante debate sobre los mecanismos para regular ese tipo de contrataciones, tanto para académicos nacionales como para extranjeros. Gobiernos y cuerpos legislativos de diferentes países, particularmente de los más desarrollados, han emprendido iniciativas para tratar de atender la complejidad de este fenómeno, que va desde analizar y proponer la duración máxima en este tipo de contrataciones (por lo general de cinco años), revisar las condiciones laborales asociadas a este tipo de vínculos, sus formas de financiamiento, el impacto que tiene en diferentes áreas del conocimiento, entre otros aspectos. Las respuestas han empezado a generarse, así como los debates sobre las mismas. En el debate participan no sólo gobiernos y organismos internacionales, también se han sumado asociaciones de graduados de doctorado, asociaciones de posdoctorado y académicos de diversas instituciones. Grupos de científicos de alto nivel en los Estados Unidos, de acuerdo con [Powell \(2015:144\)](#), además de impulsar reformas relacionadas con la fuerza laboral científica, han llamado la atención en torno a la sobreoferta de posdoctorados y a la necesidad de su urgente atención.

Circuitos internacionales de formación

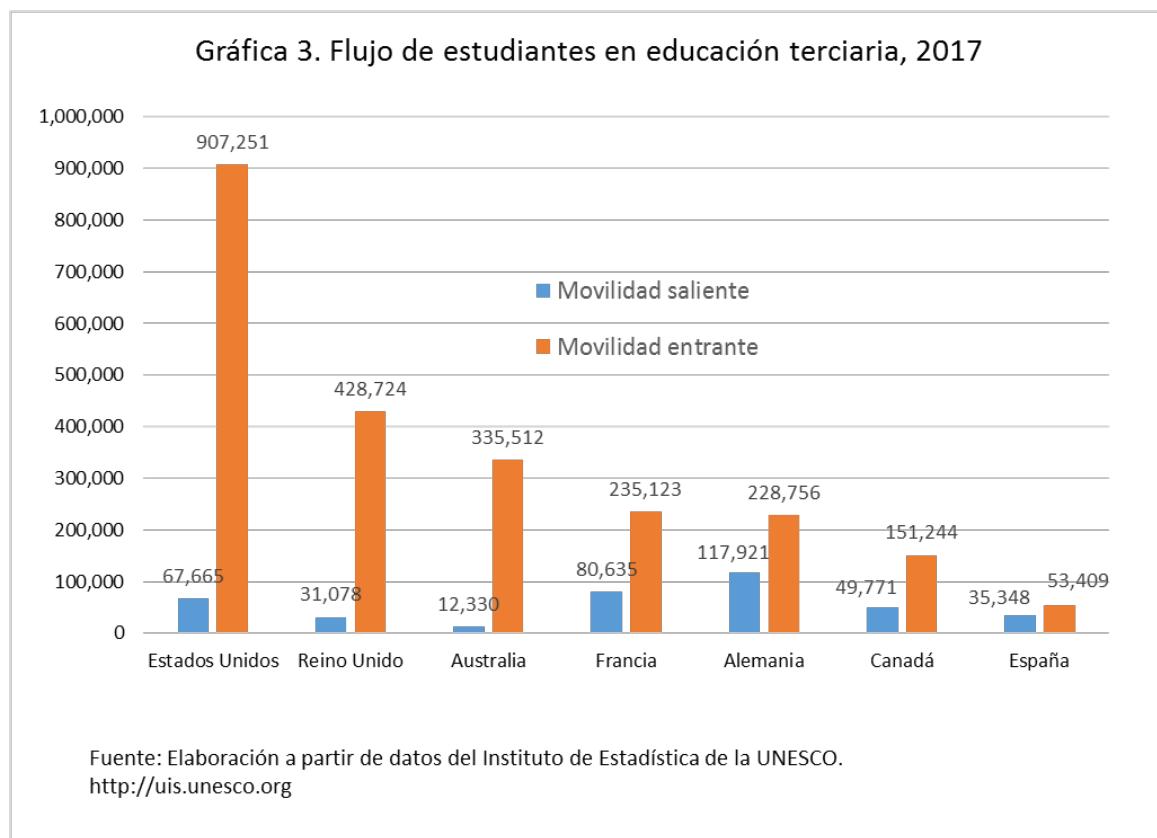
En este apartado abordaremos tres escenarios para mostrar distintos comportamientos [y estrategias de los países](#) en cuanto a flujos entrantes y salientes de estudiantes de educación terciaria. La información no se presenta desagregada por nivel educativo, lo cual hubiese arrojado información interesante, no obstante, es un ejercicio que permite identificar rasgos importantes de la movilidad internacional de estudiantes que podemos relacionar con los resultados de otras investigaciones. Reconocemos que los flujos de estudiantes no son la única expresión de la internacionalización de la educación superior, pero coincidimos con

Rodríguez (2005: 221) en que la emigración e inmigración de estudiantes es una de las principales formas de exportación e importación de servicios educativos de tipo superior. Desde la firma del GATS (General Agreement on Trade in Services), en 1995, se han diversificado las modalidades de provisión de servicios educativos trasnacionales. (Rodríguez, 2005: 235) revisa los flujos de capital a través de los dos principales modos de provisión transfronteriza de servicios educativos para el caso mexicano y encuentra que el consumo de servicios en el extranjero implica una mayor transferencia de divisas que el volumen de ventas derivado de la inversión extranjera directa en el sector educativo. Habría que considerar cómo se expresa esta relación en diferentes países.

En un primer escenario mostramos los principales polos de atracción de la movilidad internacional de estudiantes de educación terciaria. Estados Unidos, Reino Unido, Australia, Francia, Alemania, Canadá y España concentran la mayor proporción de estudiantes internacionales. Con excepción de España, cuya importancia es destacada por la cercanía cultural y lingüística con los países latinoamericanos, los otros seis países incluidos en la gráfica 3 captan a la mitad de los estudiantes matriculados en educación terciaria fuera de sus países. Estos países registran saldos positivos en el balance de sus flujos. Son más los estudiantes que entrantes que aquellos que salen. Es claro el papel de Estados Unidos en los procesos de internacionalización, recibe a cientos de miles de estudiantes extranjeros cada año. En 2017 recibió poco más de 900 mil estudiantes y registró una movilidad saliente de apenas 67 mil estudiantes. Como vimos antes, más de la mitad de los estudiantes extranjeros proviene de China, India y Corea del Sur. Los destinos de los estudiantes estadounidenses son variados, aunque tienden a concentrarse dentro de los circuitos de formación de este primer grupo de países. Los principales destinos de formación de los estudiantes estadounidenses son el Reino Unido (22.1%), Canadá (11.9%), Alemania (6.7%), Francia (4.7%) y Australia (4.3%).

Además de las sistemáticas políticas de atracción de estudiantes, Estados Unidos es quizá la nación más activa en cuanto a las múltiples iniciativas de universidades y empresas para impulsar, multiplicar e innovar las modalidades de provisión de servicios educativos transfronterizos. De acuerdo con Altbacht y Knight (2007: 298-299), ese país genera cientos

de iniciativas para ofrecer servicios de educación en el mundo (cursos, programas, posgrados en línea, etc.). Ha buscado tener presencia en Asia Pacífico, promoviendo actividades con instituciones y empresas coreanas, chinas, así como en países árabes como Kuwait y Omán.



Al Reino Unido llegan 428 mil estudiantes extranjeros y salen a estudiar arriba de 31 mil. De manera similar a Estados Unidos, los principales países proveedores de estudiantes son China e India. Otra parte importante de estudiantes extranjeros en el Reino Unido está compuesta por la movilidad intraeuropea (Francia, Alemania, Irlanda y Suecia principalmente), la cual ha sido impulsada por la Comunidad Europea a través del proceso de armonización curricular universitaria conocido como proceso de Bolonia. Uno de los elementos centrales de dicho proceso, como señala (Rodríguez, 2005: 226), “radica en la definición de un sistema de créditos transferibles” entre países. El Reino Unido también recibe una matrícula importante proveniente de Nigeria y Malasia. Estados Unidos es el quinto país que envía estudiantes al Reino Unido.

Australia es otro caso interesante, es un importante receptor de estudiantes extranjeros. Son pocos los estudiantes de ese país que salen a estudiar al extranjero (12,330). Australia se ha convertido en un foco de atracción de estudiantes del Sur de Asia, y de Asia del Este y del Pacífico, especialmente y en orden de importancia, de China, India, Malasia, Vietnam, Indonesia, Pakistán, Singapur, Sri Lanka, entre otros. Lo que ocurre en la educación superior de este país es un buen ejemplo del modo en que la reconfiguración de los servicios de educación superior se entrelaza con la creación de nuevos espacios regionales de educación superior en un mercado educativo competitivo y en expansión.

La atención de los procesos de movilidad internacional de estudiantes y académicos, asociados a las propias reflexiones de los gobiernos europeos sobre su stock de recursos calificados en campos especializados ha llevado a promover en forma creciente la movilidad internacional en el espacio intraeuropeo. A ello ha contribuido el proceso de Bolonia, con la construcción de un espacio común universitario. Francia y Alemania se han sumado a estos esfuerzos. Francia recibe a estudiantes de China, en primer lugar, y de países del norte de África y de excolonias francesas (Marruecos, Argelia, Túnez, Senegal, Costa de Marfil, Camerún, Vietnam, entre otros). También recibe estudiantes de Italia, Alemania y España, principalmente, además de grupos provenientes de la Federación Rusa y de Estados Unidos. Los principales destinos de sus estudiantes son Bélgica, Reino Unido, Canadá, Suiza, Alemania, Estados Unidos y España, en ese orden.

Esos países europeos mantienen también los circuitos de formación con Estados Unidos y Canadá. Este último país recibe a estudiantes, en orden de importancia, de China, India, Francia, Estados Unidos, Arabia Saudita y Corea del Sur. Los principales destinos de los estudiantes canadienses son Estados Unidos, Reino Unido, Australia, Francia e Irlanda.

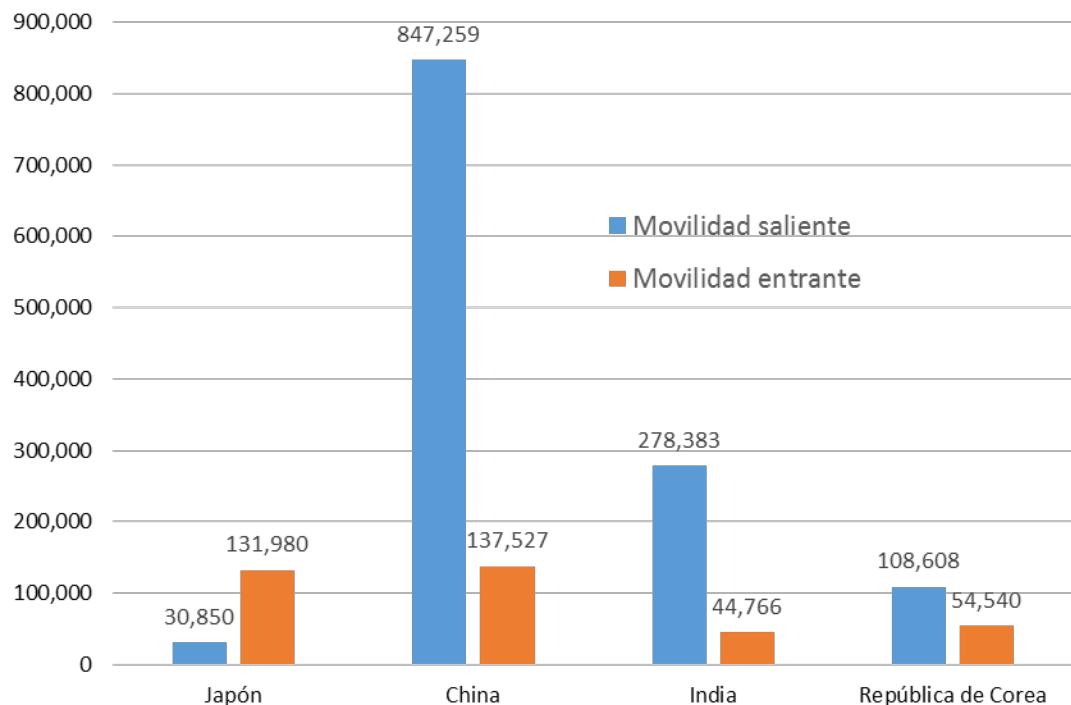
Un segundo grupo está representado por varios países asiáticos (Gráfica 4). Japón es el único país de este grupo cuya movilidad entrante es mayor que su movilidad saliente. Recibe a estudiantes de los países de la región, con las ventajas que ofrece la proximidad geográfica, cultural y, en algunos casos, también lingüística. La principal movilidad entrante proviene de China, con más de 75 mil estudiantes (57%), le siguen Vietnam y Corea del Sur, con 19,152

y 12,951 estudiantes internacionales respectivamente, después se ubica Nepal, con 8,425 estudiantes. Si bien la principal movilidad entrante de Japón proviene de países de la región asiática, no ocurre lo mismo con la orientación de la movilidad saliente, ésta se dirige en primer lugar a Estados Unidos (15,457) y a los principales países de atracción de la movilidad (Reino Unido, Australia, Francia y Canadá)

China registra la movilidad internacional más grande del mundo. Es un país que suscita gran interés para estudiar las políticas de movilidad que impulsa para la formación de sus élites en ciencias e ingenierías fuera del país, pero también para analizar las políticas de repatriación de los estudiantes que se han formado en el extranjero. Más de 300 mil estudiantes chinos se dirigen a Estados Unidos, lo que representa más de un tercio de la movilidad saliente de ese país. El otro importante grupo se dirige a Australia, con más de 112 mil estudiantes, seguido de Reino Unido, Japón, Canadá y Corea del Sur, Francia y Nueva Zelanda. Cerca de 40 mil estudiantes se mueven hacia las regiones administrativas especiales de Macao y Hong Kong.

Como señala Zweig (2006: 67), las políticas del gobierno central chino hacia los retornados han sido complejas y han cambiado a través del tiempo. No obstante, llaman la atención las acciones y programas que se han ido desplegando para el mejoramiento de los servicios de atención a los retornados, no sin tensiones y amplios debates. Entre esas acciones destaca la movilización de oficiales en embajadas y consulados de 38 países, que son aquellos que albergan la mayor población de estudiantes chinos. El propósito, entrar en contacto y organizar a quienes están en el extranjero. Fue un mecanismo para la creación de asociaciones de estudiantes y de profesionales en el extranjero. De acuerdo con el estudio de (Zweig, 2006: 71), ese trabajo permitió la creación de aproximadamente dos mil asociaciones de estudiantes y trescientas de profesionales. El trabajo con los retornados se ha articulado a otras políticas, de financiamiento para el retorno, mejoramiento de los sistemas de información, programas de posdoctorado, becas preferenciales, entre otras. Son acciones que han suscitado amplios debates y que son ilustrativas de las políticas en torno al trabajo con los retornados y de las condiciones que son necesarias para la construcción de redes de vinculación efectivas con las diásporas.

Gráfica 4. Flujo de estudiantes en educación terciaria, 2017



Fuente: Elaboración a partir de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.
<http://uis.unesco.org>

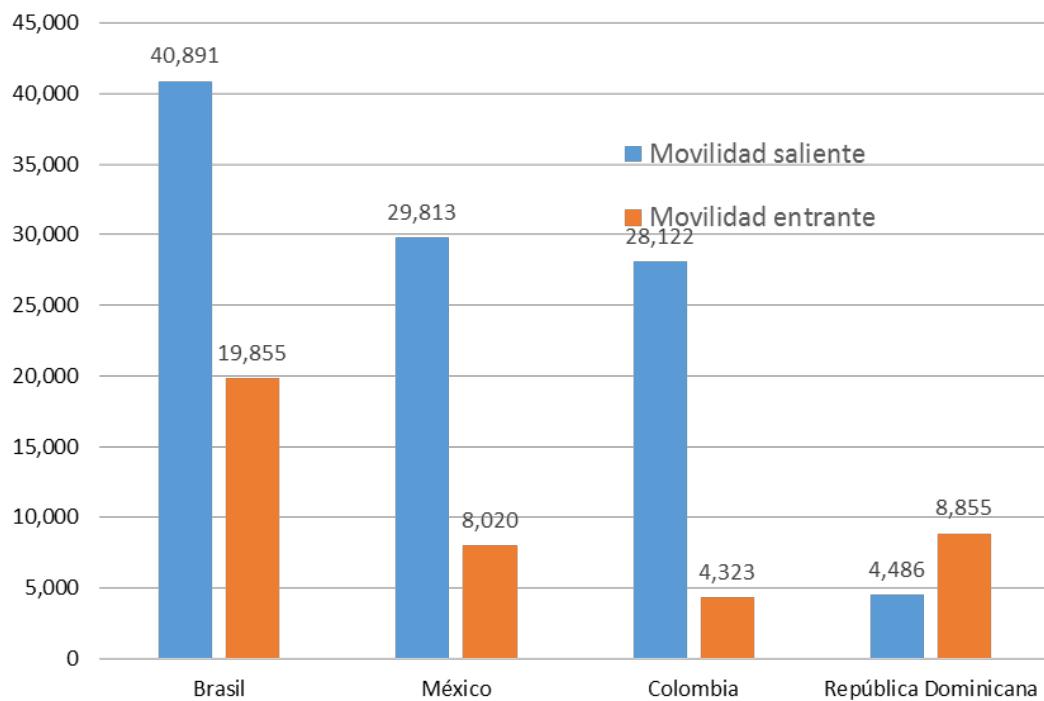
La India es el segundo país con elevada movilidad internacional saliente, con destino a los principales polos internacionales de atracción de la demanda: Estados Unidos, Australia, Canadá, Reino Unido, Nueva Zelanda y Emiratos Árabes. Este país está generando estrategias para atraer a estudiantes, principalmente de países en desarrollo, y de la región: Nepal, Afganistán, Bután y Nigeria.

Corea del Sur es otro caso interesante. De un despliegue de estudiantes internacionales que salía en importantes cantidades al extranjero, empieza a disminuir la intensidad de esas movilidades, en parte porque Corea ha empezado a fortalecer su propio sistema educativo con la incorporación de servicios educativos de diverso tipo en asociación con universidades estadounidenses, panorama que lleva a considerar que se puede convertirse en un importante polo de atracción educativa en esa región asiática. Vietnam es otro caso interesante de desarrollo en la educación superior. Está ofreciendo grados de licenciatura y maestría en

vinculación con instituciones francesas principalmente, aunque también de Bélgica, Alemania, Singapur y los Estados Unidos (Altbach y Knight, 2007: 296-297).

Por último, presentamos un grupo de países latinoamericanos: Brasil, México, Colombia y República Dominicana (Gráfica 5). Es importante mencionar que el armado de la gráfica a partir de cifras globales no ofrece la posibilidad de su desagregación para dar cuenta de los flujos registrados en ambos sentidos. Lo primero que se destaca en tres de los casos es que el flujo migratorio entrante es considerablemente menor al saliente. La excepción es la República Dominicana, que ejemplifica el funcionamiento de una microrregión. Los principales países de los que proviene la movilidad entrante son Haití, en primer lugar, seguido de Estados Unidos, dato que suponemos puede estar haciendo referencia a Puerto Rico, país cercado y estado libre asociado de Estados Unidos. El sistema educativo de la República Dominicana constituye un soporte importante para la formación de estudiantes haitianos, más del 60% de los estudiantes haitianos en educación terciaria migran hacia dicho país, compensan así las debilidades de su propio sistema de educación superior. La movilidad saliente se dirige principalmente a Estados Unidos y España. También se dirigen a los principales países de atracción de la movilidad internacional de estudiantes, aunque lo hacen en menor medida.

Gráfica 5. Flujo de estudiantes en educación terciaria, 2017



Fuente: Elaboración a partir de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.
<http://uis.unesco.org>

En Colombia, país de poco más de 50 millones de habitantes, la movilidad saliente es numerosa en comparación con los otros países. Hay una mayor distribución de los países a los que salen a formarse. Estados Unidos es, como en la mayoría de los casos, el principal país receptor, le siguen Argentina, España, Francia, Ecuador, Brasil, Australia, Italia y Reino Unido. Por otra parte, la mitad de los estudiantes internacionales que recibe son venezolanos, seguido de Ecuador, México, Perú, Francia y Brasil.

En México no se cuenta con información desagregada sobre la movilidad entrante. En cuanto a la saliente, los principales países de destino son Estados Unidos, España, Alemania, Francia, Reino Unido, Canadá y Australia. México también cuenta con una intensa actividad en el campo de los servicios educativos trasnacionales.⁸ Han llegado al país diversas

⁸ Sobre este tema, véase Álvarez-Mendiola, Germán and Morales Montes Mitzi Danae (2015). “Trends in Private Higher Education in Mexico”. En: Zgaga, Pavel; Teichler, Ulrich; Schuetze, Hans G.; Wolter, Andrä (eds.). Higher Education Reform: Looking Back – Looking Forward. Peter Lang Pubs. Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien, pp. 239-256.

instituciones del sector privado, extranjeras, principalmente estadounidenses para ofrecer programas, abrir nuevos campus o comprar instituciones. A la proactividad de la internacionalización de las instituciones extranjeras se agrega la de las instituciones mexicanas, como la oferta de cursos en líneas del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, el cual se ha hecho extensivo a varios países latinoamericanos.

Desde la perspectiva de Altbach y Knight (2007: 300), hay diversas iniciativas que permiten mostrar cómo las instituciones de educación superior convencionales entran en contacto con nuevos proveedores comerciales con los que intercambian información y ofrecen servicios educativos. Ambos autores reconocen que Australia y Estados Unidos dominan la lista de países activos en esos procesos, pero también identifican cambios en las dinámicas de la movilidad y la proactividad de países como India y China. Uno de los desafíos para los países latinoamericanos ante la provisión de servicios de educación transnacionales es la regulación de la actividad de esos proveedores, la forma en que los programas pueden ser reconocidos y acreditados, además de las condiciones para asegurar que los servicios sean de calidad.

Brasil es un caso muy interesante en este último grupo. De América Latina y el Caribe es el país que registra la mayor movilidad entrante y saliente. En ambos casos los flujos se encuentran muy diversificados. Abarcan todos los continentes. En el caso de la movilidad entrante, Brasil tiene una importante colaboración con los países de África, aunque también recibe estudiantes de una gran cantidad de países del mundo. La movilidad entrante proviene, en orden de importancia, de Angola, Colombia, Perú, Paraguay, Argentina, Guinea Bisau, Bolivia, Japón y Estados Unidos. Los estudiantes brasileños se dirigen en primer lugar a Estados Unidos, seguido de Argentina, Portugal, Francia, Reino Unido, Australia, Canadá y España, entre una larga lista de países.

Comentarios finales

En el texto se ha analizado la importancia de la movilidad internacional de estudiantes y académicos en un mundo globalizado, así como la función de dicha movilidad en los países desarrollados, sociedades del conocimiento y en las economías emergentes. Se han analizado

diversos elementos relativos a los circuitos internacionales de formación y empleo, a la importancia que dichos procesos tienen para países e individuos, a los desafíos que enfrentan las jóvenes generaciones de graduados de doctorado para hacerse de un empleo estable, ello debido a la competencia en un mercado laboral que ofrece opciones limitadas. Ante la escasez de oportunidades en los países de origen, se plantea la necesidad de trabajar de manera articulada en las políticas de formación y empleo.

Por otro lado, mostramos tres escenarios diferentes en relación con el comportamiento en los flujos de estudiantes de educación terciaria. A través de ese ejercicio fue posible mostrar algunas estrategias de los países, particularmente de los desarrollados, para asegurarse los recursos altamente calificados que sus economías requieren. También identificamos la creación de nuevos espacios regionales en los sistemas de educación superior, de manera especial, los derivados de acciones en la región asiática. Asimismo, destacamos la importancia de avanzar en la construcción de espacios de cooperación microrregional, como el observado en el caso de la República Dominicana.

Referencias

- Ackers, L. Moving People and Knowledge: The Mobility of Scientists within the European Union, 20 p.
- Alberts, H. C., & Hazen, H. D. (2005). There are always two voices: International Student's Intentions to Stay in the United States or Return to their Home Countries. *International Migration*, 43(3), pp. 131-154.
- Altbach, P. G., & Knight, J. (2007). The Internationalization of Higher Education: Motivations and Realities. *Journal of Studies in International Education*, 11(3/4), pp. 290-305. doi:10.1177/1028315307303542
- Altbach, P. G., & Teichler, U. (2001). Internationalization and Exchanges in a Globalized University. *Journal of Studies in International Education*, 5(1), pp. 5-25.
- Auriol, L. (2010). Careers of Doctorate Holders: Employment and Mobility Patterns. Paris: OCDE Publishing, 29 p.
- Auriol, L., Misu, M., & Freeman, R. A. (2013). Careers of Doctorate Holders: Analysis of Labour Market and Mobility Indicators. Paris: OECD Publishing, 62 p.
- Álvarez-Mendiola, Germán and Morales Montes Mitzi Danae (2015). "Trends in Private Higher Education in Mexico". En: Zgaga, Pavel; Teichler, Ulrich; Schuetze, Hans G.; Wolter, Andrä (eds.). *Higher Education Reform: Looking Back – Looking Forward*. Peter Lang Pubs. Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien, pp. 239-256.
- Álvarez-Mendiola, Germán (2016). "La educación superior transnacional en México". En: Didou Aupetit, Sylvie. *Reflexiones de expertos sobre la internacionalización de la educación superior*. México, Cinvestav, 2016, pp. 187-194
- Barré, R., Hernández, V., Meyer, J. B., & Vinck, D. (2003). Diasporas scientiques. Comment les pays en développement peuvent-ils tirer parti de leurs chercheurs et de leurs ingénieurs expatriés? Retrieved from Paris, 664 p.
- Borjas, G. J. (2014). The Labor-Market Impact of High-Skill Immigration. *Foreign-Born Domestic and Engineering Supply of Science Workforce*, 95(2), pp. 56-60.
- Cantwell, B., & Taylor, B. M. (2013). Internationalization of the posdoctorate in the United States: analyzing the demand for international postdoc labor. *Higher Education*(66), pp. 551-567.

- Delgado Wise, R., & Chávez Elorza, M. (2016). Migración calificada: entre la pérdida de talento y la oportunidad de transformar a México con innovación. *Revista Mexicana de Política Exterior*(107), pp. 109-127.
- Domingues Dos Santos, M., & Postel-Vinay, F. (2003). Migration as a source of growth: The perspective of a developing country. *J Popul Econ*(16), pp. 161-175.
- Favell, A., Feldblum, M., & Smith, M. P. (2007). The Human Face of Global Mobility: A Research Agenda. *Society*(January/February), pp. 15-25
- Favell, A., Feldblum, M., & Smith, M. P. (2007). The Human Face of Global Mobility: A Research Agenda Society, 44(2).
- Harfi, M. (2006). Movilidad de doctores: tendencias y temas en debate. *Revista CTS*, 7(3), pp. 87-104.
- Kehm, B. M., & Teichler, U. (2007). Research on Internationalisation in Higher Education. *Journal of Studies in International Education*, 11(3/4), pp. 260-273.
- Kim, T. (2009). Transnational academic mobility, internationalization and interculturality in higher education. *Intercultural Education*, 20(5), pp. 395-405.
- Kim, T. (2010). Transnational academic mobility, knowledge, and identity capital. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 31(5), pp. 577-591.
- Knight, J. (2002). Trade in higher education services: the implications of GATS. Londres, pp. 1-28.
- Kreimer, P. (1996). Migración de científicos y estrategias de reinserción. *Migraciones científicas internacionales*, pp. 1-11.
- Kuznetsov, Y. E. (2006). Diaspora Networks and the International Migration of Skills. How Countries Can Draw on Their Talent Abroad. Retrieved from Washington, D. C. 254 p.
- Marginson, S. (2006). Dynamics of national and global competition in higher education. *Higher Education*, 52, 1-39. doi:10.1007/s10734-004-7649-x
- Marginson, S., & Rhoades, G. (2002). Beyond national states, markets, and systems of higher education: A glonacal agency heuristic. *Higher Education*, 43, 281–309.
- OCDE. (2013a). La migración mundial en cifras, pp. 1-6.
- OCDE. (2013b). Education Indicators in Focus. 14(5 july), pp. 1-4.

- OCDE. (2014). *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*. Paris: OCDE Publishing, pp. 341-361.
- OIM-SELA. (2009). La emigración de recursos humanos calificados desde países de América Latina y el Caribe. Tendencias contemporáneas y perspectivas. Retrieved from Caracas, Venezuela, 17 y 18 de Junio, pp. 1-54.
- Pellegrino, A., & Calvo, J. J. (2001). ¿Drenaje o éxodo? Reflexiones sobre la migración calificada. Documento del Rectorado. Universidad de la República de Uruguay. pp. 1-68.
- Powell, K. (2015). The Future of the Postdoc. *Nature*, 520, pp. 144-147
- Ramírez García, R. G. (2018). Dinámicas del doctorado y posdoctorado en el mercado global de la profesión científica: implicaciones para México. En R. G. Ramírez García & R. C. Rodríguez Jiménez (Eds.), *Internacionalización académica y científica. Políticas, itinerarios, saberes e instrumentos*. México Red sobre Internacionalización y Movilidades Académicas y Científicas (RIMAC), Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (Cinvestav), pp. 37-61.
- Rodríguez Gómez, R. (2005). Migración de estudiantes: un aspecto del comercio internacional de servicios de educación superior. *Papeles de Población*(44), pp. 221-238
- Rodríguez Gómez, R. (2009). Migración de personal altamente calificado de México a Estados Unidos: una exploración del fenómeno. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 11(2), pp. 1-34.
- Zweig, David (2006). Competing for talent: China's strategies to reverse the brain drain. *Internacional Labor Review*, 145 (1-2), pp. 65-89

Burocracia, gestión e internacionalización de las universidades públicas en México: ¿insuperables contradicciones?¹

Sylvie Didou Aupetit²

Diciembre 2018

E-mail : didou@cinvestav.mx

Resumen

Nuestro punto de partida es que las políticas de aseguramiento de calidad, de financiamiento por resultados y de rendición de cuentas mediante indicadores están perdiendo legitimidad como ejes de gobernanza del sistema de educación superior en México. Analizaremos en qué medida su hipertrofia y sus disfuncionamientos, después de tres décadas de implementación, limitan la aplicación de programas innovadores. Procuraremos demostrar cómo los esquemas de gestión, al funcionar con base en mediciones y en evidencias, obstaculizan la producción y el intercambio de conocimientos, intrínsecos a la profesión académica y a los desempeños de los establecimientos. Reducen las posibilidades de que acciones tendientes a reformar las instituciones se vuelvan sustentables. Para ilustrar esa hipótesis, nos referiremos esencialmente a ejemplos inspirados en la política de internacionalización de la educación superior en tanto representa un eje de cambio para el propio sistema, al estar todavía en vías de institucionalización en muchos establecimientos de educación superior. Retomaremos la idea de que el modelo de Nueva Administración Pública (*New Public Management–NPM*) es de naturaleza camaleónica por lo que sus características y derroteros de implementación dependen de sus contextos. Con base en ello, intentaremos demostrar que, en México, ha acelerado la expansión del sector burocrático y relegado a un segundo término al académico.

Abstract

Our initial focus is that the policies of quality assurance, financing for results and accountability through indicators are losing legitimacy as axes of governance for the higher education system in Mexico. We will analyze to what extent their hypertrophy and dysfunctions, after three decades of implementation, limit the application of innovative

¹ Apoyado por la Secretaría de Educación Pública-Subsecretaría de Educación Superior-Dirección General de Educación Superior Universitaria, convenio PADES n. 2017-09-0006-091

² DATOS

programs. We will try to demonstrate how management schemes, operating on the basis of measurements and evidence, hinder the production and exchange of knowledge, intrinsic to the academic profession and to the performance of institutions. They reduce the possibilities that actions tending to reform institutions become sustainable. According to this hypothesis, we will refer essentially to examples inspired by the policy of internationalization of higher education insofar as it represents an axis of change for the system itself, since it is still in the process of institutionalization in many higher education institutions. We will take up the idea that the New Public Management -NPM model is chameleonic in nature and that its design and implementation course depend on its national/local contexts. Consequently, we will try to demonstrate that, in Mexico, NPM has accelerated the expansion of the bureaucratic sector and relegated academics to a second term.

Palabras clave: gestión, burocracia, evaluación, internacionalización, universidades públicas, México

Keywords: management, bureaucracy, evaluation, internationalization, public universities, Mexico

Introducción

En ese texto, analizaré cómo el modelo de gestión del sistema de educación superior ha transformado los modos de conducción y los equilibrios de fuerza entre actores en el sistema de educación superior, en México. Para ilustrar esa interpretación, me referiré a ejemplos sacados de los programas de internacionalización de la educación superior, partiendo de que esos son reveladores de lo que está ocurriendo en el país. Hoy, internacionalizarse representa un imperativo categórico que, en América Latina, las universidades públicas asumen sin mayores cuestionamientos (Altbach ed., 2013) pero, asimismo, con cierta confusión.

Mi punto de partida es que la internacionalización es una dimensión constitutiva de la idea actual de universidad pero que, en su mayoría, los programas de política pública que la promueven no son adaptados a su operación concreta. En ese contexto, los actores a cargo de implementarla presionan las instituciones de educación superior- IES para que lleven a cabo reestructuraciones organizacionales para contar con condiciones adecuadas de implementación. La hipótesis es que esos procesos consistieron más en cambios cosméticos que en ajustes estructurales, debido que las IES están paralizadas por la agravación reciente de los impactos negativos producidos por las reformas administrativas y regulatorias llevadas a cabo durante los pasados treinta años.

A su vez, el análisis de la internacionalización permitirá identificar las implicaciones de los esquemas de conducción, hiper-burocratizados y sobre-regulados (en aras de la lucha anti-corrupción) que sustituyeron paulatinamente el modelo colegial de gobierno universitario en la gestión de las IES y del sistema de educación superior. Su pérdida de legitimidad es indisoluble del hecho que los múltiples mecanismos de control de calidad dejaron de sustentarse en dinámicas de concertación académica y favorecieron la producción de indicadores. Esos, fundamentados en mediciones, justifican “demostraciones” vía “evidencias” de cumplimiento, como lo revela la adopción en los discursos sobre educación de un registro lexical propio de instancias judiciales más que universitarias. Se basan en l’*idée recue* de que el simple cumplimiento de metas produce efectos positivos agregados, indispensables para ordenar y apreciar las conductas, institucionales, personales o colectivas en la academia.

En una primera parte, reflexionaré sobre la aplicación del *NPM* en México, asumiendo que ese proceso fue determinado por el contexto local de implementación. Analizaré luego su papel en la consolidación de un poder burocrático que restringió los espacios de la colegialidad académica, sin garantizar una mejor calidad ni de la docencia, ni de la investigación. Me interesaré a sus efectos perversos, en términos de simulacros y de inhibición de políticas innovadoras, al limitar la experimentación de dispositivos de gestión orientados al cambio. Referiré a modo de ejemplo esas prácticas a una política particular, la internacionalización.

- **Los mantras del sistema de gestión de la educación superior**

Recientemente, varios expertos señalaron que el modelo de gobernanza de la educación superior en América Latina está desgastado (Acosta et al., 2015; Brunner y Ganga, 2016). En México, aunque este contribuyó a reconfigurar el sistema de educación superior a finales del siglo XX³, se agotó en el siguiente debido a su hipertrofia y a su burocratización, a los cambios en la situación contextual, política y social del país (con una alternancia de periodos de pujanza económica y de crisis) y a las transformaciones provocadas por la globalización (Acosta et al., 2016). Su decadencia es indisociable del desplazamiento de un esquema de gobernanza del sistema de educación superior fundamentado en una evaluación académica por uno de fiscalización externa, efectuado por organismos externos (agencias de acreditación y auditores). Las herramientas utilizadas en la rendición de cuentas vía un sistema de conteo/contraste entre lo programado y lo logrado aceleraron el empoderamiento de los grupos administrativos, demostrando la naturaleza camaleónica del *NPM*⁴ y corroborando que sus contenidos

³ “Los organismos de evaluación y acreditación que hoy operan, generalmente en forma independiente de las instituciones, constituyen un actor de creciente importancia al fortalecerse progresivamente la exigencia de control de calidad y rendición de cuentas. Los medios masivos de comunicación han incrementado notablemente su presencia en el debate educativo, influyendo sobre la formación de la agenda de políticas. En suma, el panorama actual es irreconocible para un observador que se hubiese dormido en 1990 para despertar en 2005.” (Kent, 2005: 68)

⁴ “From the literature, the following list of basic principles of NPM can be derived (Ferlie, Musselin and Andresani, 2008; Gruening, 2001; Osborne, 2006; Pollitt and Bouckaert, 2000): (1) an attention to lesson-drawing from private-sector management; (2) the presence of hands-on management and the organizational distance between policy implementation and policy making; (3) entrepreneurial leadership; (4) input and output controls, evaluation and performance management and audit; (5) the disaggregation of public services to their most basic units and a focus on their cost management; (6) the growth of the use of markets, competition and contracts for resource allocation and service delivery within public services; (7) the will to treat service users as customers; and (8) the will to produce smaller, more efficient and results-oriented public sector organisations. During the last decades, many public sector organisations and administrations

específicos dependen de sus contextos territoriales (Brouker et al., 2015: 58). En México, el NPM cambió el funcionamiento de las universidades en tanto organismos profesionales así como la posición social y las conductas laborales de los académicos (Bleiklie et al., 2010). Respaldó el crecimiento de la burocracia, conforme con una dinámica organizacional contradictoria con el modelo NPM adoptado inicialmente con visos de eficientización. En el tránsito entre lo cualitativo-disciplinario y lo cuantitativo-medible, los procesos de transparencia y de supervisión administrativa se focalizaron en lo demostrable (indicadores objetivables) y desecharon las argumentaciones (ámbito discursivo). En contradicción con las expectativas originales, al expandirse, el modelo se volvió contraproducente con sus fines⁵.

En términos canónicos, en efecto, las “buenas prácticas” administrativas, para optimizar las capacidades de las IES y recompensar el mérito, auspician la auto-regulación de las comunidades académicas⁶. En México, en vez de desencadenar dinámicas de innovación sustentable y de responsabilizar a los actores académicos y estudiantiles, se abocaron a “normalizar” y a estandarizar sus comportamientos y desempeños, conforme con normas supuestamente internacionales, cuya pertinencia para el trabajo académico ha sido afirmada pero no demostrada. La obligatoriedad de cumplir con criterios de control, impuestos por los organismos que financian la ciencia, alentó una progresiva, pero hoy indiscutible, supeditación de los académicos y estudiantes a reglas y a procedimientos burocráticos arraigados en representaciones fantasmadas de la calidad. Generó entre ellos sentimientos que fluctúan entre “la revuelta y el cinismo” (Olaskoaga et al., 2015:113).

have been reforming according to (some of) those principles. As such, the basic idea of the reforms was highly comparable, which stresses some kind of uniformity.” (Brouker et al,2015: 58).

⁵ “La evaluación actual ha llegado a confundir el indicador con el trabajo que “cuentan”, pero no valora, reconoce o retroalimenta, más bien segmenta y etiqueta desempeños individuales, disociándolos de los objetivos de desarrollo institucional. Esta condición genera, a su vez, que los programas sobrevaloren ciertas actividades sobre otras —por ejemplo, la investigación por encima de la docencia, la difusión de la cultura y la vinculación social— sin analizar los aportes y su calidad en el marco de los campos de conocimiento o institucionales, el tipo de resultados, las tradiciones disciplinarias y la etapa de la trayectoria de los sujetos evaluados” (Buendía et al., op.cit: s.p.).

⁶ “Traditionally professional self-regulation has been considered a necessary condition for the quality of academic work and for universities to operate properly. If by self-regulation we understand the degree of control academics have over their work conditions, it depends on conditions such as: the position and influence of academics within the organization in which they work, the freedom they enjoy in formulating their research and teaching agendas, reward systems, and influence over operating conditions that affect research and teaching inside and outside their institution.

The organizational changes we have reported in the four countries clearly demonstrate that conditions have changed, but far from in a uniform way. New governance arrangements have clearly reduced the collective influence of academics over decision making in academic institutions” (Bleiklie et al: 21)

Propició simulacros, en los niveles institucionales y colectivos, de mayores alcances que las simulaciones de productividad, profusamente denunciadas por los especialistas, cuando analizan las repercusiones de los dispositivos de pago por resultados (Buendia et al, 2017).

Por sus repercusiones en el reordenamiento de las relaciones de poder entre sectores estudiantiles, académicos y administrativos en las IES y en la autonomía intelectual de docentes y científicos, esas reglas del juego se divorciaron de las necesidades y de las dinámicas de trabajo de los actores a las que eran aplicadas. Si bien la concepción de los proyectos de investigación es todavía prerrogativa de los científicos, sus calendarios y la realización de sus actividades dependen de las reglas de operación de cada proyecto. Son incessantes pero casi siempre desoídas por las autoridades, las quejas sobre los años fiscales de cinco meses para el ejercicio de los recursos, los impedimentos para la contratación de personal de apoyo por honorarios, la pesadez de los procedimientos para la adquisición de reactivos e instrumentos científicos procedentes de países extranjeros o la exigüidad de los viáticos para organizar eventos internacionales en México o invitar a colegas extranjeros.

En consecuencia de esas derivas, los mecanismos de financiamiento y de gestión de la educación superior no alentaron el arraigo de un modelo eficiente de gobierno universitario, como se esperaba en los noventa, cuando surgió el Estado Evaluador mexicano (Kent y De Vries, 1994). Provocaron una disociación ingente entre grupos, afincados en la salvaguarda de sus intereses propios. Propiciaron confrontaciones intersectoriales, por encima de la defensa de un ideal común en torno a lo que significa enseñar e investigar.

En una perspectiva neo-institucional, generó un deterioro del clima institucional que debería ser atendido por reformas dirigidas a acoplar mejor las estructuras de gestión y los requerimientos objetivos y subjetivos de los académicos. Esos reacomodos no se han producido, pese a anuncios recurrentes sobre la “simplificación” administrativa y a la enunciación retórica de alegatos sobre las burocracias al servicio de la investigación y de la enseñanza, por parte de las autoridades. Los especialistas intensificaron recientemente sus críticas contra esos modelos de control, rígidos y contra-producentes en circunstancias de transición política. Denunciaron los sesgos de los sistemas de citas vía el *Science*

Citation Index, principalmente en ciencias sociales y en las áreas tecnológicas (Ordorika, 2017). Mientras, las burocracias siguieron asentando su poder, so pretexto de producción de indicadores y de transparencia.

Las incompatibilidades entre los criterios generales de gestión que rigen las IES y las lógicas de funcionamiento de los colectivos docentes y de indagación ponen así “academia en jaque” (Ordorika, 2004). Producen desperdicios de esfuerzos. Generan amplias zonas de parálisis en establecimientos de educación superior al borde de la asfixia. Para argumentar esa interpretación, analizaremos cómo las IES mexicanas han fallado en instalar marcos de inducción innovadores para implementar programas de reciente fortalecimiento. Nos remitiremos a los programas de internacionalización de la educación superior para ilustrar las tensiones ingentes entre inercias burocráticas y procesos instituyentes.

- **Internacionalización y burocracias: las incompatibilidades organizacionales**

En México, la internacionalización del sistema de educación superior ha sido indisociable de su expansión progresiva. A principios de los setenta del siglo pasado, el CONACYT puso en marcha su programa faro, las becas de posgrado en el país y en el extranjero. Cuando, veinte años después, procuró inducir las IES a internacionalizarse con rapidez, como respuesta al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, esas reforzaron lo que ya sabían hacer: impulsar la movilidad estudiantil saliente de larga duración y la firma de convenios como ejes de su proceso de internacionalización.

En los últimos quince años, no obstante, las IES respaldaron otras actividades, tales las estancias cortas afuera, los intercambios entrantes, la constitución de redes, la acreditación internacional, el reconocimiento de los créditos vía convenios y la internacionalización del currículum. La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior -ANUIES instó a sus asociados a transitar de una internacionalización orientada hacia el exterior a una en casa. El Consorcio de Universidades Mexicanas (CUMEX) creó en 2013 una Comisión de internacionalización, en consideración a que la internacionalización era un rasgo distintivo de universidades de

calidad.⁷ Los miembros de la Red sobre Internacionalización y Movilidades Académicas y Científicas (RIMAC) debatieron sobre ¿Cómo cumplían las universidades su cometido respecto de la cooperación académica con otros países?, auscultando tomadores de decisión y responsables institucionales de las oficinas de asuntos internacionales (Didou, 2017).

Encontraron que las IES y las asociaciones universitarias promovieron esa cooperación en consonancia con un esquema de conducción del sector universitario público caracterizado por altos grados de centralización federal⁸. En la conformación de ese marco gubernamental de inducción a la internacionalización, intervinieron el CONACYT, la Secretaría de Educación Pública (SEP), la ANUIES, la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). En consecuencia, el Sistema Nacional de Investigadores (S.N.I) y el Padrón Nacional de Posgrados de Calidad (P.N.P.C) del CONACYT incluyeron indicadores de internacionalización entre sus criterios de evaluación. El Programa para el Desarrollo Profesional Docente, para el Tipo Superior (PRODEP) y el Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior (PADES) a cargo de la Dirección General de Educación Superior Universitaria (DGESU) de la SEP suministraron recursos para la movilidad de los profesores habilitados con el perfil deseable y a los cuerpos académicos. La AMEXCID apoyó programas de Cooperación Sur-Sur, principal- pero no exclusivamente con Haití, Centro y Suramérica.

Paralelamente en un contexto en el que instancias de financiamiento y especialistas reiteraban que era imprescindible demostrar la calidad de los desempeños, individuales y colectivos, las IES vincularon esencialmente sus actividades de internacionalización con sus estrategias de promoción de la calidad (acreditación por agencias nacionales e internacionales), de mejoramiento de la formación impartida a los estudiantes (movilidad

⁷ http://www.cumex.org.mx/programas/docs/programa_de_internacionalizacion_del_cumex.pdf

⁸ “La influencia y peso de un poder federal que con frecuencia controla, invade y determina el quehacer de las instituciones públicas, no sólo porque la mayor parte del presupuesto lo proporciona la federación sino también porque a través de mecanismos más sutiles interviene o guía determinadas políticas institucionales y tiene una “opinión” calificada en el nombramiento de los rectores. Esta injerencia desdibuja la autonomía relativa dentro de la institución y deja fuera o minimiza la participación de los poderes locales o estatales. En México no puede entenderse el desarrollo de la educación superior en el presente siglo sin la referencia al papel que ha jugado el gobierno federal y que en los últimos años ha sido mucho más activo.” (López Zarate, 2001: 4).

entrante y saliente) y de actualización profesional de los académicos (sabáticos y obtención de grados en el extranjero).

Sin embargo, si bien el país cuenta hoy con una plantilla de investigación científica más internacionalizada que en muchos países de América Latina, la proporción de académicos internacionales dentro de la plantilla total menguó⁹. Su disminución hizo que la situación del mercado académico nacional contrastase fuertemente con la situación de los países desarrollados, en los que la atracción del talento científico internacional es prioritaria. Ese sesgo se debe tanto a las contradicciones entre los diversos programas diseñados para instrumentar una acción pública como a factores demográficos, sociales y político-estructurales de tipo sectorial. Entre los primeros, está la jubilación de investigadores procedentes de los exilios latinoamericanos a México en los setenta y ochenta. Entre los segundos, el poco interés de las IES nacionales para ofrecer asilo a los intelectuales perseguidos de países árabes y africanos, por cuestiones culturales y diplomáticas. Entre los terceros, la consolidación de una oferta nacional de posgrado de calidad, los vaivenes en el número de becas al extranjero y el perfil de las oportunidades de inserción profesional, ofrecidas por un sistema científico de mediana o baja atractividad. En suma, desde 2015, se está perfilando un escenario de riesgo, en el que las políticas gubernamentales valoran (incluso en exceso) la internacionalización y la ampliación de oportunidades de movilidad¹⁰ sin canalizar a las IES y a los académicos los recursos y los medios indispensables para llevarla a cabo.

Por otra parte, la mayoría de los programas institucionales de fomento a la internacionalización depende de los recursos extraordinarios, adicionales a los presupuestales, otorgados por agencias gubernamentales. Para obtenerlos, las IES adecuan sus líneas de investigación a los lineamientos de los distintos programas, aun cuando esa adaptación forzada provoca frustraciones y enojos. Esa constatación lleva a preguntar si los programas gubernamentales de inducción a la internacionalización, dispersos y con recursos reducidos, favorecieron que las IES y los académicos amplíen

⁹ En 2017, la proporción de investigadores graduados de doctorado en el extranjero en relación al total de los que informaron, en el interior del SNI, era de aproximadamente de 26% contra 37.2% en 2009, (Didou y Gérard, 2009: 61).

¹⁰ Las tasas de movilidad saliente y entrante en México eran de 0.8% y 0.2%, es decir inferiores a los promedio, en 2016. <http://uis.unesco.org/en/uis-student-flow> consultada el 25 de agosto de 2017

sus capacidades autónomas de diseño de proyectos académicos propios o si los empujaron a ajustarlos a prioridades externas.

En una situación de reducción presupuestal, esos disfuncionamientos son susceptibles de empeorar debido a:

- a. Las contradicciones internas de una acción pública atomizada en programas de envergadura limitada, con criterios ocasionalmente incompatibles entre sí
- b. Las discrepancias entre reglas burocráticas, internas y externas.
- c. Las desmedidas exigencias de supervisión y auditorías que consumen parte de los recursos destinados, en teoría, a fortalecer la función de investigación.
- d. La indefinición de las prioridades de internacionalización a impulsar, en función de las responsabilidades y misiones de las IES.
- e. El agotamiento de los investigadores y docentes sujetos a cumplir con calendarios de ejercicio fiscal cortos, llenar constantemente formatos diferentes de rendición de cuentas y someterse a auditorías que implican la “producción de evidencias”.

En consecuencia, los tiempos, las oportunidades y los espacios académicos para producir, difundir y validar los resultados de las investigaciones son cada vez más exo-determinados. Las “cabezas” de proyectos dedican un tiempo limitado al liderazgo intelectual para dedicarse a la negociación y a la supervisión de recursos financieros externos. Esos mecanismos, discordantes en relación a las dinámicas de enseñanza y de producción de saberes, desgastan a quienes los padecen. Para estabilizar grupos y líneas de investigación, se requiere no sólo recursos financieros suficientes sino su derrame continuo, una flexibilidad en los cronogramas y la posibilidad de ajustar los objetivos en función de los resultados. Sin embargo, el ocaso de los gurús o de los sabios está consumado. La asunción de los celadores-controladores es indudable y la burocracia, cobijada en los principios del NPM, ejerce una dominación creciente sobre todos los demás sectores universitarios.

Así, la aplicación de los principios del NPM no garantizó que la calidad de la producción científica se haya incrementado ni que los estudiantes adquieran mejores competencias, conocimientos y habilidades. Pero alentó un cambio en la distribución formal de las capacidades y atribuciones entre los sectores que integran las IES. La situación actual revela el “éxito perverso” de una política pública que acotó *de facto* los espacios de

autonomía de la profesión académica, cada vez más supeditada internamente al cumplimiento de criterios de corto plazo, escasamente articulados con los tiempos de maduración y ajuste de las actividades intelectuales. En ese tránsito, la profesión académica perdió su estatuto de profesión-refugio para las élites intelectuales. El activismo socio-político y la proyección pública de sus integrantes se debilitaron. No obstante la estandarización de los comportamientos académicos, la posición ocupada por el sistema mexicano de investigación científica a escala mundial no mejoró sustancialmente, si la medimos por la participación porcentual de los investigadores mexicanos en la producción científica global o por los índices de citas de las revistas nacionales. Las políticas aplicadas a las universidades, más que provocar espirales virtuosas de ganar-ganar, acarrearon efectos de pierde-pierde, al desincentivar la originalidad en la selección de los objetos a indagar, al homogeneizar los procedimientos propios de producción del conocimiento en las distintas disciplinas y al “evaluar” la productividad individual con base en indicadores que no permiten una valoración adecuada de las dimensiones colectivas del trabajo.

Debido a que se ha deteriorado la posición ocupada por los docentes e investigadores en las universidades, en tanto configuraciones institucionalizadas, su influencia y prestigio han disminuido. Su poder de actuar con base en su ethos profesional ha disminuido dramáticamente. Sus posibilidades de auto-reproducción han menguado, sus códigos y sus funciones creativas están fuertemente cuestionados por los sectores administrativos/financieros en las IES e incluso por los organismos gubernamentales de apoyo a la educación superior y a la ciencia.

Por ende, se está lejos de un estado ideal de funcionamiento de las universidades conforme al que «el objetivo base, desde el punto de vista de la organización, debería ser proteger y reforzar el área de las prácticas intelectuales, situado, en el estado actual de las cosas, en las distintas disciplinas de investigación. Desde el punto de vista más general de la acción, se puede suponer que las universidades de investigación maximizarán su contribución social, económica y social 1) siempre y cuando los recursos humanos, en el seno de los establecimientos y entre sí, se asocien libremente, sin ideas preconcebidas y en un espíritu de integración y sean capaces de adaptarse a las diferencias, a escala no sólo nacional sino mundial y 2) en la medida en que los universitarios cumplirán sus funciones en absoluta libertad, autonomía y fiabilidad» (Marginson, 2007: 38).

- **La gestión de la internacionalización: un ejemplo de adaptación instrumental de los dispositivos**

En las IES públicas, la internacionalización justificó cambios localizados en la normatividad y en el organigrama. Se tradujo en la promulgación de reglamentos sobre la movilidad académica y estudiantil, el reconocimiento de los créditos adquiridos en el marco de los convenios y la definición de criterios para invitar a profesores visitantes. Casi todas las universidades públicas autónomas, los centros de investigación y las instituciones federales disponen hoy día de una oficina de asuntos internacionales, abierta o reestructurada en la primera década de los 2000. Sus finalidades principales consisten en:

- a. responder a un dispositivo de incentivación gubernamental, que distribuye recursos financieros
- b. cumplir con mecanismos de acreditación, principalmente los de las agencias externas de aseguramiento de calidad, institucionales o disciplinarias
- c. respaldar formalmente el compromiso asumido por las autoridades en pro de la internacionalización.

Simbólicamente, esas oficinas comprueban el compromiso de las autoridades en pro de la internacionalización. Cuentan sin embargo con condiciones de infraestructura dispares, según los establecimientos. Funcionalmente, ciertas oficinas están centralizadas en el campus principal. Otras tienen nodos y enlaces por áreas disciplinarias o por sedes (Universidad de Guanajuato, Universidad Veracruzana). Ocupan posiciones distintas en los organigramas: en Colima, en el Estado de Hidalgo, en el Estado de México, en Veracruz, en Puebla o en Yucatán, dependen directamente de la Rectoría o de la Secretaría General. En otras instituciones, están ubicadas en un tercer o en un cuarto nivel de decisión: en la Universidad de Sonora, el Departamento de Intercambio y Servicios Interinstitucionales está adscrito a la Dirección de Vinculación y Difusión. En ocasiones, su denominación ni siquiera revela que la dependencia gestiona los asuntos internacionales. Ejemplos de ello son el Departamento de Vinculación de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, la Dirección General de Servicios al Estudiante de la Universidad Autónoma del Carmen- en Campeche o el Departamento de Vinculación y Desarrollo de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Pragmáticamente, las oficinas de asuntos internacionales permiten concentrar actividades y generar los descriptores e indicadores exigidos por los programas externos de financiamiento por evaluación (Mielnick, 2013). En el ámbito de la comunicación social, demuestran que las universidades re-agenciaron sus esquemas internos de organización. Pero, si bien instrumentan determinados procedimientos, no cuentan con las condiciones para animar debates sobre la utilidad y la pertinencia, científica o social, del proceso de internacionalización en sí. De allí, la débil consolidación de proyectos geoestratégicos e innovadores de internacionalización para la equidad social o para el desarrollo productivo de los entornos de inserción (Ramírez Bonilla, coord., 2017). De allí, igualmente, que si bien todas esas oficinas se hacen cargo de la movilidad estudiantil y/o de los convenios, sus perfiles de especialización¹¹, sus estructuras organizacionales y sus ámbitos de competencia sean heterogéneos. Algunas asumen casi exclusivamente tareas técnicas. Otras tienen consejos de internacionalización (Universidad Autónoma de Sinaloa), elaboran programas estratégicos, publican el Curriculum Vitae de sus titulares y cuelgan datos estadísticos y resultados en su página Web o los producen para los informes de actividades de los rectores.

Pese a la heterogeneidad de sus atribuciones, las oficinas de asuntos internacionales ganaron relevancia en la pasada década y se volvieron centros de servicios para tres categorías de actores. Respaldaron las autoridades en la gestión de los convenios y la organización de visitas protocolarias, los académicos en la resolución de asuntos prácticos (reservación de hoteles, organización de eventos, obtención de visas) y los estudiantes en la integración de sus expedientes para solicitudes de becas y reconocimiento de créditos. En el mejor de los casos, aunque de manera incipiente, vincularon los tres procesos paralelos de internacionalización (el de tipo oficial, el de índole científico y el ligado a la movilidad estudiantil) que suelen coexistir en paralelo en las IES. En ocasiones, sus titulares o extitulares asumieron funciones de expertos para recomendar condiciones administrativas ad hoc para gestionar la internacionalización (Amador, 2016; Corzo y Hernández (coord.), 2017).

¹¹ La Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo maneja sus programas mediante una Secretaría de Desarrollo Internacional, constituida por 4 direcciones, Relaciones Internacionales, Relaciones Interinstitucionales, Tecnologías Web y Webometría y Proyectos Internacionales.

¿Es suficiente eso para asegurar que los procesos de internacionalización contribuyan a que las IES cumplan con sus misiones cognitivas, productivas y sociales? Uno de los obstáculos principales para que eso ocurra es que las reestructuraciones administrativas, importantes en una perspectiva práctica de racionalización de los procedimientos operativos, no fueron acompañadas por debates suficientes sobre el sentido y los alcances de la internacionalización. Elementos a investigar para nutrir diálogos sobre su mejoramiento serían:

- a. La suficiencia y el entrenamiento del personal de las oficinas de relaciones internacionales para cumplir con las tareas asignadas
- b. Los obstáculos que encuentran tanto para llevar a cabo sus funciones como para difundir sus resultados
- c. La producción de documentos orientadores para programar y auto-evaluar los resultados conseguidos, en función de los objetivos propios pero también de los propósitos de los planes de desarrollo institucional
- d. La falta de información sistematizada para monitorear los programas y sus resultados
- e. El diseño de propuestas de internacionalización con carácter endógeno.

- **La apropiación institucional de los procesos de internacionalización: una aspiración más que una realidad**

Constatar que la visibilidad de las instancias encargadas de respaldar la internacionalización en las IES aumentó no basta para deducir que su institucionalización desencadenó procesos de apropiación de la internacionalización por parte de las instituciones y de sus colectivos. En forma general, los diagnósticos sobre el estado de la internacionalización en las IES mexicanas muestran más constantes que experiencias realmente originales, arraigadas en sus entornos locales o regionales. Algunos esfuerzos fueron enfocados a implementar carreras compartidas o con doble titulación, a internacionalizar el mercado académico interno, a reclutar a post-doctorantes extranjeros o a beneficiarios de los programas de retorno del CONACYT, a insertar la cooperación académica internacional en esquemas de responsabilidad social o de innovación productiva o a armar cooperaciones con contrapartes emergentes, pero los resultados se circunscriben a un puñado de establecimientos que diversificaron su cooperación internacional, principalmente con Asia (Ramírez Bonilla, 2016).

En su mayoría, en efecto, las IES penan por conjuntar sus actividades de internacionalización, sus líneas de fortalecimiento institucional y sus procedimientos administrativos, pese a formular frecuentemente su adhesión a una internacionalización comprensiva¹². A escala interna, les es complicado construir consensos, generar un clima de apoyo a la internacionalización (Hudzik y Mac Carthy, 2012) y sobrellevar las rupturas en las cadenas de mando y de decisión, entre los estratos cupulares, con poder político de impulso a la internacionalización y la burocracia en puestos bajos e intermedios, responsables de su implementación y financiamiento. Aunque los primeros declaran que la internacionalización es estratégica, los segundos no se movilizan para resolver las trabas conforme con ese mandato jerárquico. Sólo procuran evitar situaciones imprevistas y sustraerse a las exigencias planteadas por los proyectos de internacionalización, tales como tomar decisiones *just in time*, estudiar reglamentos complejos para cumplir con sus exigencias, presentar solicitudes de financiamiento a organismos extranjeros, resolver expeditamente obstáculos reglamentarios u operativos entre las normativas y los procedimientos internos y externos.

Esos elementos disuasivos (volatilidad de los criterios de ejercicio presupuestal, inadecuación de las reglas institucionales de operación a los modos de funcionamiento de las áreas disciplinarias, tardanza en la canalización de los recursos externos e impreparación de los administrativos ante requerimientos derivados de la internacionalización) están desmotivando a los actores académicos. Dificultan la articulación de las actividades de internacionalización con el apuntalamiento de fortalezas institucionales o disciplinarias y con la proyección externa de equipos científicos o docentes. Crean tensiones en el interior de las IES, por incompatibilidad de objetivos y de representaciones entre los actores académicos responsables de su concepción y los sectores burocráticos a cargo de ejecutar los procesos adjetivos que condicionan su

¹² “Comprehensive internationalization is a commitment, confirmed through action, to infuse international and comparative perspectives throughout the teaching, research, and service missions of higher education. It shapes institutional ethos and values and touches the entire higher education enterprise. It is essential that it be embraced by institutional leadership, governance, faculty, students, and all academic service and support units. It is an institutional imperative, not just a desirable possibility.

Comprehensive internationalization not only impacts all of campus life but the institution’s external frames of reference, partnerships, and relations. The global reconfiguration of economies, systems of trade, research, and communication, and the impact of global forces on local life, dramatically expand the need for comprehensive internationalization and the motivations and purposes driving it..” (Hudzik, 2011:6).

concreción. La internacionalización no sólo es un objeto en disputa entre los colectivos académicos, en función de su acceso a sus beneficios o de su no-participación. Al ser operada mediante ensambles conflictivos, siempre frágiles y de desenlace incierto, se vuelve un proceso difícil de estabilizar e inscribir orgánicamente en las agendas de las IES. Provoca desacuerdos entre los investigadores y los gestores de nivel intermedio debido a intereses incompatibles. Ilustra las alteraciones y derivas del ideal de eficiencia y los efectos indeseados, incluso contrarios a los esperados, de un modelo de NPM que se fue auto-centrando sobre si mismo en lugar de respaldar las lógicas del trabajo intelectual y formativo. Al considerar la incertidumbre no como una dimensión de la labor científica sino como un rasgo a erradicar, propició el agrandamiento de una fractura entre colectivos académicos, estudiantiles y burocráticos.

Las IES, sumidas en una lógica contable de gobierno, no han sido susceptibles de administrar adecuadamente los recursos procedentes del exterior ni de generar procesos incluyentes de participación en la internacionalización. No han instrumentado “soluciones que respondan a las crecientes y plurales demandas de acceso y de participación en la distribución de recursos, al tiempo que se enfrenta el cumplimiento de las metas del crecimiento económico y la satisfacción de compromisos de eficacia y de transparencia en la gestión pública. Buena parte del debate contemporáneo en torno a las condiciones de gobernabilidad gira en torno a tal dilema, el cual se expresa, entre otros aspectos, en un continuo debate acerca de las prácticas democráticas” (Rodríguez-Gómez, 2014: 10). So pretexto de una transparencia definida como corroboración del “buen uso” de los recursos, los criterios de administración y gestión están cada vez menos responsivos a la coyuntura y a las demandas de los actores, debido a la prevalencia de dispositivos sobre-regulados, crecientemente inadaptados al trabajo intelectual.

En suma, si bien la formación del personal de las oficinas de asuntos internacionales es un punto de la agenda en América Latina, no es el único ni, probablemente, el crucial. Mientras programas potencialmente innovadores se rijan por los comportamientos rutinarios de la administración universitaria, en términos globales, será complicado lograr que en cada institución los actores los hagan suyos y los apoyen, más allá de conveniencias oportunistas. Se corre, por ende, el riesgo de recorrer sólo caminos ya transitados y de no procesar los aprendizajes, ni se capitalizan las lecciones sacadas de

los errores cometidos. Más allá de enunciar con fervor una aspiración a lo internacional, se hace poco.

Un ejemplo es el de los viáticos. Los *per diem* para recibir a académicos extranjeros no cubren los costos de alojamiento en un hotel de mediana calidad, de comidas y de transportes, en muchas entidades del país. Los viáticos para el extranjero son los mismos independientemente de donde se vaya: son, alternativamente, excesivos o insuficientes. Pese a que su monto máximo sea predefinido, su uso tiene que ser “comprobado” mediante tediosos procedimientos de facturación y de cotejo de los productos y servicios consumados versus los autorizados. Recurrentemente, en todos los niveles del sistema de educación superior, las burocracias se niegan a atender quejas “razonables” o a implantar sistemas que funcionan correctamente en los países que supuestamente inspiraron el modelo nacional de gestión de la educación superior. Retornando al caso anteriormente mencionado, Francia o Canadá asignan viáticos, de monto preestablecido y, por ende, no sujetos a corroboración.

Como resultado de la imposición de exigencias desmedidas e inadecuadas en términos de agilidad y de pertinencia, la zona gris del mercado está extendiéndose rápidamente en la educación superior. Numerosas consultorías fueron creadas para prestar servicios de asesorías para mejorar la clasificación en los rankings, presentar portafolios de trabajo, elaborar propuestas de investigación o cumplir con demandas derivadas de la rendición administrativa de cuentas, de la enseñanza de idiomas extranjeros, del acceso a oportunidades de movilidad internacional o a prácticas profesionales. Los consultores “acompañan” a los estudiantes en sus aprendizajes. Asesoran a los investigadores en *fundraising*, desde el momento en el que preparan sus expedientes para las convocatorias hasta la etapa en la que entregan sus reportes técnicos y financieros. Entregan a las autoridades las constancias que les permitirán seguir en la carrera sin fin de la *performance* y de la búsqueda de una calidad que ya carece de referentes sólidos y precisos.

Ante un intrincado sistema burocrático y su baja eficacia, una parte creciente de los recursos contabilizados como apoyos a la investigación está desviada al pago de intermediarios que allanan el camino para la intervención de auditores, retribuidos con cargo a los fondos destinados a la investigación para confirmar que los recursos fueron

gastados conforme con lo planeado inicialmente. En el leviatán burocrático, recurrir a esas empresas es casi la única solución para orientarse en el laberinto de una “tramitocracia” excesiva. No es entonces casualidad si las manifestaciones de inconformidad de los académicos y de los estudiantes están creciendo en México y en toda América Latina, dejando augurar que en la próxima década, se multiplicarán los conflictos corporativos. Tampoco es un azar si algunos especialistas están volviendo a tocar la señal de alarma: aunque la hidra burocrática se fortaleció desde los ochenta en las IES (Gornitzka et al, 1998), su expansión desbocada volvió en los últimos años a atraer la atención: Ginsberg (2011) indicó así que, en las universidades estadounidenses, la demanda por puestos administrativos aumentó en un 240% entre 1985 y 2005 mientras que la por puestos académicos lo hacía apenas en un 50%.

Conclusiones

Analizar cómo la internacionalización ha sido encauzada a actividades medibles y detectar los sesgos entre los discursos y los recursos instalados para administrar su “día a día” en las IES comprueba que la aplicación de un modelo de gobernanza procedural « afecta el desempeño mismo de las instituciones si, como lo revela el estudio, la burocratización, en sí, no impide la adaptación al entorno, afecta el desempeño futuro » (Pacitto y Aheba, 2016: 21). En efecto, si bien contribuyó a corregir anomalías en los comportamientos institucionales o individuales, también impidió que la universidad sea una organización flexible, eficaz y reactiva.

Para justificar o imponer ideológicamente la pertinencia del NPM ante las críticas que arrecían, sus responsables tienden a imponer siempre más exigencias, mismas que minan la independencia de las comunidades académicas. Esas expresan su desgano y resentimiento ante amenazas a su autonomía intelectual y organizativa y el empoderamiento de núcleos burocráticos, escasamente receptivos a cualquier necesidad que no sea cumplir el reglamento específico por cuya observancia les toca velar.

En México, las normas que rigen lo que se financia en educación superior, están además impuestas desde el exterior de la arena educativa. El sistema de asignación presupuestal y por recursos extraordinarios o fiscales hace que la SEP opere los programas pero que la Secretaría de Hacienda decida sus montos y defina los criterios para controlar el “buen

uso” de los recursos. El reglamento 2017 de un programa de apoyo a redes prohibía que un miembro pidiese recursos para más de tres estancias nacionales (trabajo de campo/congresos/conferencias) y una internacional. ¿Por qué? fue una pregunta a la que los beneficiarios del programa no obtuvieron respuestas satisfactorias, en términos del cumplimiento de objetivos generales (generación de saberes) y particulares (constitución de dispositivos interinstitucionales de trabajo, adaptados a las lógicas disciplinarias). A falta de penalizar comportamientos indeseables (en ese caso, la concentración de los recursos de algunas redes en manos de unos pocos miembros), el reglamento preconizó para todos criterios desconectados de los distintos objetivos de las redes.

La posibilidad de remontar los efectos negativos de ese modelo de gobernanza en la academia implicaría una estrategia en múltiples niveles. Un primer paso consistiría en preguntarse más que “What Works in internacionalización”, según los términos del *Institute for the Management of Higher Education* (IMHE) de la *Organization for Economic Co-operation and Development* -OECD,¹³ “What doesn’t work”. Para vislumbrar una salida de la “era de la sospecha” en la que todos los actores interactúan y que genera enfrentamientos estériles y contraproducentes, algunos pasos consistirían en:

- a. Organizar colectivos académicos duraderos que propongan respuestas a disfuncionamientos ampliamente documentados, en torno a líneas compartidas de acción y conforme con esquemas de gobernanza participativa.
- b. Impulsar, vía blogs y observatorios, un mayor protagonismo de las asociaciones científicas, con base en la legitimidad profesional e intelectual que conservan (todavía), para que funjan como interlocutores críticos del gobierno en relación a las políticas sectoriales para el piloteo de los sistemas e instituciones de ciencia y de educación superior.
- c. Examinar la pertinencia de modelos alternos de planeación tipo *slow science* o *des-excelencia*.
- d. Monitorear los efectos depredadores y des-estructurantes de la “utopía de la regulación” imperante.

¹³<http://www.oecd.org/edu/imhe/whatworksconferenceoninternationalisationforjobcreationandeconomicgrowthnewyork12-13april2012.htm>

- e. Evaluar sistemáticamente la congruencia entre las reglas de operación de los programas, analizar críticamente los indicadores de la educación superior y reflexionar sobre principios deseables y modalidades de resolución de conflictos.
- f. Re atribuir la toma de decisiones, incluyendo la financiera, sobre las prioridades en educación superior y en ciencias y tecnología, a las agencias del campo.

Referencias:

- Acosta, A, Atairo D. y Camou A.(2015). Gobernabilidad y democracia en la universidad pública latinoamericana: Argentina y México en perspectiva comparada. CLACSO.
- Acosta A. de Vries, W., Rodríguez-Gómez, R., y Ángel, H. (2016). *Decidir entre tensiones. Dilemas de la planeación universitaria para el siglo XXI*. ANUIES.
- Altbach, P. (2013). *The International Imperative in Higher Education*. Sense Publishers.
- Amador, G. (2016). La relación de la Universidad de Colima con Asia en palabras de Genoveva Amador Fierros. *RIMAC-Red sobre Internacionalización y Movilidades Científicas y Académicas*. Recuperado de: <http://www.rimac.mx/la-relacion-de-la-universidad-de-colima-con-asia-en-palabras-de-genoveva-amador-fierros/>
- Bleiklie,I, Enders J., Lepori B., Musselin C. (2010). *New Public Management, Network Governance and the University as a Changing Professional Organization*. Ashgate; 161-176, Recuperado de: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/hal-00972968/document>
- Brouker B, Wit K y Leysite L. (2015). An evaluation of new public management in higher education: Same rationale, different implementation. 37 EAIR Annual Forum. Recuperado de: https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/507913/1/EAIR2015_Broucker+et+al.pdf
- Brunner, J. y F. Ganga (2016). Dinámicas de transformación en la educación superior latinoamericana: Desafíos para la gobernanza. *Opción*, 32 (80), 12-35. Recuperado de: <http://200.74.222.178/index.php/opcion/article/view/21404/21225>
- Buendia, A., Garcia Salord, S, Grediaga R., Landesman M., Rodríguez-Gómez R. Rondero N. Rueda M. y Vera V. (2017). Queríamos evaluar y terminamos contando: alternativas para la evaluación del trabajo académico. *Nexos*. Recuperado de: <http://educa.nexos.com.mx/?p=588>
- Corzo, R. y Hernández, M. (2017). *La dimensión internacional en la educación superior: experiencia y compromiso de la Universidad Veracruzana*. Universidad Veracruzana.
- Didou, S. (2017) *La internacionalización de la educación superior en América Latina: transitar de lo exógeno a lo endógeno*. UDUAL. Recuperado de: <http://www.rimac.mx/wp-content/uploads/2018/02/Libro-La-internacionalizaci%C3%B3n-Didou.pdf>
- Didou, S. y Gerard, E. (2009). *El Sistema Nacional de Investigadores, veinticinco años después. La comunidad científica entre distinción e internacionalización*. ANUIES.

Recuperado de: http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers11-11/010052023.pdf

Ginsberg, B. (2011). *The Fall of the Faculty: The Rise of the All-Administrative University and Why It Matters*. Oxford University Press.

Gornitzka, A, Kivik, S. y Larsen, I. (1998). The bureaucratization of universities. *Minerva*, 21-47.

Hudzik, J. (2011) *Comprehensive Internationalization: from concept to action*. NAFSA. Recuperado de:

https://www.nafsa.org/uploadedFiles/NAFSA_Home/Resource_Library_Assets/Publications_Library/2011_Comprehen_Internationalization.pdf

Hudzik, J. y J. S. McCarthy (2012). *Leading Comprehensive Internationalization: strategy and tactics for action*. NAFSA. Recuperado de: http://www.nafsa.org/uploadedFiles/Chez_NAFSA/Resource_Library_Assets/Publications_Library/Leading%20CIZN.pdf

Kent, R. y de Vries, W (1994). Evaluación y financiamiento de la educación superior en *Universidad Futura*, 15 (5), 12-23.

Kent, R. (2005). La dialéctica de la esperanza y la desilusión en políticas de educación superior en México. *Revista de la Educación Superior*, 2 (134), 63-79. Recuperado de: http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista134_S4A3ES.pdf

López, R. (2001). Las formas de gobierno en las IES mexicanas. *Revista de la Educación Superior*, 30(2), 1-19. Recuperado de:

http://resu.anuies.mx/archives/revistas/Revis_S3A2ES.pdf

Marginson, S. (2007), Les valeurs et l'éthique dans l'enseignement supérieur. *Politiques et gestion de l'enseignement supérieur*, 1(9), 31-47. Recuperado de : <https://www.cairn.info/revue-politiques-et-gestion-de-l-enseignement-superieur-2007-1-page-31.htm>

Mielnik, B. (2005). Evaluación Académica: empate de dos imposibilidades. *Avance y perspectiva*, 24(1), 23-29. Recuperado de:

<http://www.fis.cinvestav.mx/~bogdan/empate.pdf>

Ordorika I. (2017) *Las trampas de las publicaciones académicas*. UNAM.

Ordorika I. (2004). *La academia en jaque. Perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México*. CRIM-UNAM. Recuperado de: <http://www.crim.unam.mx/web/node/912>

- Olaskoaga J., Gonzalez X., Marúm E. y Onaida N. (2015). Reformas organizativas en las instituciones de educación superior, condiciones laborales y reacciones de los académicos. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 6 (17), 102-118. Recuperado de: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2007287215000384>
- Pacitto J.C. y Aheba D. (2016) La réforme universitaire française: d'une inspiration managériale à une dérive bureaucratique. *Gestion et management public*, 5(2), 21-38 Recuperado de : <https://www.cairn.info/revue-gestion-et-management-public-2016-4-page-21.htm>
- Ramírez Bonilla, J.J. (Coord.), Arreola B., Didou, S., Durand, J.P, Haro, F.J., Rodriguez, J.R., Toledo, D., Uscanga, C. (2017). *La internacionalización en las instituciones de educación superior mexicanas. Experiencias de vinculación con Asia.* RIMAC/CINVESTAV.
- Ramírez Bonilla J.J. (2016). Iniciativas institucionales latinoamericanas para generar conocimiento sobre Asia. *Universidades*, 69, 9-21. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/373/37348528003.pdf>
- Rodríguez-Gómez, R. (2014). Educación superior y transiciones políticas en México. *Revista de la Educación Superior*, 43(171), 9-36. Recuperado de: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S018527601500031X>

Opiniones jurídicas sobre internacionalización de la Educación Superior: ANUIES

Yolanda Legorreta Carranza

Resumen

Actualmente las IES enfrentan retos sobre la internacionalización y sus diversos aspectos como: movilidad de alumnos, académicos y científicos; acreditación de planes de estudio por parte de organismos extranjeros; falta de adecuación de los planes y programas de estudio a las exigencias internacionales; falta de un sistema homogéneo de reconocimiento de créditos, títulos y grados académicos, entre otros. Ante dichos retos, se insiste frecuentemente en la necesidad de una regulación para orientar la toma de decisiones en las IES. Sin embargo, no es una situación grave o generalizada que exija una legislación homogénea o uniforme para todas, ya que existe una diversidad de documentos normativos a nivel nacional e internacional, así como prácticas en las IES que pueden constituir, con las adecuaciones necesarias, esquemas orientadores aplicables conforme a las necesidades institucionales.

La carencia de una legislación nacional, no es impedimento para que las IES, al emitir sus propios ordenamientos, consideren dichos documentos como indicativos para expedir sus políticas institucionales o reglamentos. En este documento se hace un análisis sobre el tema y se ofrecen algunas recomendaciones.

Palabras clave: educación superior, internacionalización, internacionalización endógena, programas de intercambio, movilidad académica.

Keywords: higher education, internationalization, endogenous internationalization, exchange programs, academic mobility.

En la última década el concepto de *internacionalización* se ha mantenido presente entre las instituciones de educación superior (IES). Con mayor énfasis en foros internacionales se han emitido orientaciones sobre sus propósitos y alcances. El tema se aborda por ejemplo, en octubre de 1998, en la Conferencia Mundial Sobre la Educación Superior. La educación superior en el siglo XXI: Visión y acción, donde ya se advierte sobre el problema de la "fuga

de cerebros"; así como de la manifiesta necesidad de "alentar un proceso de retorno de profesionales mediante programas de colaboración que, gracias a su dimensión internacional, favorezcan la creación y el fortalecimiento de establecimientos y faciliten la plena utilización de las capacidades endógenas" (UNESCO, 1998, p. 30); o atender los convenios regionales en materia de reconocimiento de títulos y diplomas de educación superior. En esta Conferencia se tocan temas que aún en nuestra década se mantienen vigentes como el de la igualdad de acceso, el acceso a las mujeres; la innovación continua de planes y programas; la evaluación de la calidad, la dimensión internacional que debe estar presente en los planes de estudio así como la necesidad de atraer y retener al personal cualificado.

En la Conferencia Mundial Sobre la Educación Superior de 2009, casi diez años después, se menciona que la educación superior debería reflejar las dimensiones internacional, regional y mundial, tanto en la enseñanza como en la investigación. Textualmente afirma que "*los establecimientos de enseñanza superior del mundo entero tienen la responsabilidad social de contribuir a reducir la brecha en materia de desarrollo mediante el aumento de la transferencia de conocimientos a través de las fronteras, en particular hacia los países en desarrollo, y de tratar de encontrar soluciones comunes para fomentar la circulación de competencias y mitigar las repercusiones negativas del éxodo de competencias.*" (UNESCO, 2009, p. 4).

Por su parte, en la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) en junio de 2008 en Cartagena de Indias, Colombia, se menciona a la educación como un "*bien público*" y, recientemente en la CRES en junio de 2018 en Córdoba, Argentina, se insiste sobre esa característica y llama a los Estados de América Latina y el Caribe a establecer regulaciones más estrictas para impedir que la educación superior sea vista como un servicio lucrativo o se induzca a la *mercantilización* de la misma.

En esos y otros foros se alude a muchos y diversos aspectos vinculados a la internacionalización: la movilidad de alumnos, académicos y científicos; la cooperación científica; la acreditación de planes de estudio por parte de organismos extranjeros; la falta

de adecuación de los planes y programas de estudio a las exigencias internacionales; la falta de financiamiento; los problemas migratorios; la falta de un sistema homogéneo de reconocimiento de créditos, títulos y grados académicos; la titulación doble y conjunta; la falta de especialización o capacitación del personal de las IES que labora en las áreas de internacionalización, la diferente ubicación y la jerarquía de esas áreas como oficinas, departamentos, unidades administrativas, direcciones, coordinaciones o secretarías; los períodos no coincidentes de permanencia con los de las IES de origen y las de destino; las implicaciones laborales derivadas, por ejemplo, la exigencia de la *exclusividad* del personal académico al establecerse la restricción de no laborar más de nueve horas semanales fuera de la universidad; la forma como se identifica a los períodos de estancia en el extranjero como permisos, licencias con o sin goce de sueldo y la incompatibilidad con el sabático entre otros.

Adicionalmente, es una práctica reiterada que se insista en la necesidad de una regulación para orientar la toma de decisiones en las IES y de que las buenas prácticas o experiencias positivas en aquéllas sean compartidas por otras. Sin embargo, toda decisión legislativa o reglamentaria razonada, debe sustentarse en un estudio de política legislativa que proporcione certeza para determinar si existe o no realmente una problemática y, si ésta, además de ser de dimensiones importantes y generalizada, ha ocasionado costos negativos para justificar que ninguna medida instrumental o administrativa resulta útil y sólo puede ser resuelta a través de la expedición de una ley o de algún documento de carácter normativo. En este sentido, se debe considerar además, que la problemática, si existe, no es privativa de una IES en particular, pues existe un gran universo de ellas en México, con distinta naturaleza jurídica y entre las públicas y particulares, se presentan también diferencias notables, tanto por su antigüedad, tamaño, grado de desarrollo, funciones que desarrollan y otros rasgos distintivos.

Los retos que enfrentan las IES ante la internacionalización y la falta de normas para su regulación y ordenación, no es una situación grave o generalizada, ni sin solución, toda vez que, sin que exista una legislación específica sobre el tema, las IES han llevado a la práctica mecanismos para promoverla y conducirla; por ejemplo, a través de políticas en los planes

institucionales de desarrollo; la constitución de consejos de movilidad o consejos de internacionalización; la instalación de sedes foráneas en otros países; la creación o participación en observatorios, en redes temáticas o de colaboración internacionales, asociaciones y consorcios. En su caso, también regulan las acciones de internacionalización, conforme al principio de reciprocidad; a través de la práctica cotidiana de la celebración de convenios con otras IES nacionales y extranjeras para desarrollar algunos ámbitos de la internacionalización, como los programas de intercambio y movilidad

Por otra parte, a pesar de la aparente ausencia, existe una diversidad de documentos normativos a nivel internacional, nacional y prácticas en las IES que pueden constituir esquemas orientadores aplicables, con las adecuaciones necesarias, de acuerdo con su grado de desarrollo y conforme a sus necesidades.

Como referentes internacionales, existe un amplio y complejo conjunto de documentos internacionales emanados de organismos internacionales o de convenciones o conferencias como las mencionadas, a los que las IES pueden recurrir, en un ejercicio de derecho comparado, para elaborar los documentos normativos internos y definir sus políticas para el desarrollo de la internacionalización; tales como declaraciones, recomendaciones, cartas, protocolos, tratados, acuerdos bilaterales de reconocimiento mutuo de estudios, títulos y grados académicos, entre otros, con distinto grado de fuerza vinculante, para los Estados-parte que los suscriben y otros que se adhieren a ellos, aunque de cualquier manera constituyen orientaciones claras en el tema.

La carencia de una legislación nacional, no es impedimento para que las IES al emitir sus propios ordenamientos consideren los documentos de orden internacional como indicativos para expedir sus políticas institucionales o reglamentos.

No obstante, valdría preguntar: ¿Existe dentro del marco jurídico nacional el desarrollo del tema de la internacionalización? y ¿debería existir una legislación homogénea o uniforme para todas? Al revisar el marco jurídico nacional aplicable a la educación superior, no se advierte referencia precisa sobre esta temática; en la Ley General de Educación hay alguna

mención aislada en las competencias de la autoridad educativa federal para *intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional*. Por su parte, la Ley para la Coordinación de la Educación Superior es omisa al respecto. Tampoco se ha emitido una ley general o federal que hable al respecto.

Los documentos de la planeación nacional, como el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial de Educación y otros programas sectoriales relacionados, son también referentes a los que las IES pueden acudir en tanto que ofrecen diagnósticos, objetivos, estrategias y acciones considerando las tendencias internacionales. Por otro lado, la legislación en ciencia y tecnología y las legislaciones universitarias, ofrecen orientaciones interesantes. En este último aspecto, aunque el derecho universitario carece de un reconocimiento pleno como rama del derecho, porque rige y se aplica en el ámbito limitado de las IES, éstas han producido paulatinamente un marco jurídico completo que les es aplicable. Con más énfasis a partir de los años 80, las universidades autónomas, para regular las funciones académicas de docencia, investigación y difusión de la cultura y las demás que constituyen el quehacer universitario, crearon su propia estructura normativa que les permite ordenar sus actividades y regular las conductas de los miembros de las comunidades universitarias. En general, públicas y particulares poseen normativas propias.

En la expedición de la legislación universitaria, algunas IES, como es el caso de la Universidad Autónoma Metropolitana, han establecido una metodología para elaborar reglamentos y una jerarquía entre los ordenamientos universitarios, desde políticas institucionales, políticas operativas, reglamentos, lineamientos generales y particulares, instructivos, acuerdos, circulares, manuales de procedimientos o de funciones, entre otros.

EL DERECHO UNIVERSITARIO

Jerarquía normativa



Fuente: Elaboración propia

En conclusión, aún cuando no exista legislación a nivel nacional, existen ordenamientos dentro de las universidades y fuera de ellas que han atendido el tema de la internacionalización. No obstante, se formula una serie de recomendaciones en la regulación que se decida adoptar:

Recomendaciones para las IES

- Formular un diagnóstico acerca de la existencia, ausencia, exceso o ineeficacia de su legislación interna.
- Atender a la jerarquía normativa y determinar, en cada caso, el documento idóneo para regular las acciones de internacionalización. No en todos los casos deben emitirse reglamentos.
- Separar lo académico de lo laboral. Lo académico se regula en forma exclusiva por las IES.
- Establecer, cuando se tenga la facultad expresa o delegada, procedimientos expeditos para revalidar y establecer equivalencias de estudios.

- Difundir entre las IES sus experiencias positivas y resultados en materia de internacionalización.

Recomendaciones sobre Legislación Nacional

- Regular los servicios de educación superior que ofrecen las personas morales de origen extranjero como acto de comercio, lo que implicaría excluirlos del ámbito de la Ley de Inversión Extranjera y la Secretaría de Economía y en la Ley General de Educación y el Acuerdo Secretarial respectivo exigir mayores requisitos para otorgar tanto el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) federal como el de las entidades federativas, cuando se trate de servicios de educación ofrecidos por personas morales de origen extranjero.

Bibliografía

- Legislación Universitaria de la Universidad Autónoma Metropolitana. Recuperada de
<http://www.uam.mx/legislacion/>
- Ley General de Educación. Recuperada de
https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf
- Organización de Estados Iberoamericanos (2008). Declaración Final de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y El Caribe. Conferencia Regional de Educación Superior 2008. Recuperada de
<https://www.oei.es/historico/salactsi/cres.htm>
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado de <http://pnd.gob.mx/>
- Programa Sectorial de Educación 2013 2018. Recuperado de
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5326569
- UNESCO (1998). Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. La educación superior en el siglo XXI. Visión y acción. Recuperada de
<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001163/116345s.pdf>
- UNESCO (2009). Conferencia Mundial sobre la Educación Superior-2009: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo. Recuperada de
http://www.unesco.org/education/WCHE2009/comunicado_es.pdf

Opiniones jurídicas sobre internacionalización de la Educación Superior: UAM

Juan Rodrigo Serrano Vásquez

Resumen : A más de un año de la reforma a la Ley General de Educación y la modificación al Acuerdo 286, la mayoría de las instituciones de educación superior aún solicitan la apostilla o legalización, así como la traducción de los documentos realizada por peritos autorizados. Sin embargo, la Universidad Autónoma Metropolitana, a través del Rector General presentó una iniciativa de reforma al Reglamento de Revalidación, Establecimiento de Equivalencias y Acreditación de Estudios relacionada con la simplificación y flexibilización de los requisitos y trámites administrativos en estos procedimientos con la finalidad de apoyar a los estudiantes mexicanos y extranjeros que radican y realizan estudios fuera del país para que concluyan sus estudios superiores.

Summary: More than a year after the reform of the General Education Law and the amendment to Agreement 286, most institutions of higher education still request the apostille or legalization, as well as the translation of the documents by authorized experts. However, the Universidad Autónoma Metropolitana, through the Rector General, presented an initiative to reform the Regulation of Revalidation, Establishment of Equivalencies and Accreditation of Studies related to the simplification and flexibility of the requirements and administrative procedures in these procedures in order to support Mexican and foreign students who reside and study outside the country to complete their higher education.

Palabras clave: Acuerdo 286, SEP, Ley General de Educación, Apostilla, UAM

Key words: Agreement 286, Secretary of Public Education, General Education Law, Apostille, Universidad Autónoma Metropolitana.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 1º prevé que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, por lo que las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

El principio de universalidad indica que se debe asegurar su indemnidad en todas partes y para todos los seres humanos; el de interdependencia que todos los derechos están articulados; el de indivisibilidad que los derechos están vinculados unos con otros, por lo que tienen el mismo valor, y el de progresividad que cada vez deben ofrecerse en las mejores condiciones posibles.

La propia Constitución, en el artículo 3º, indica que toda persona tiene derecho a recibir educación y que el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos, incluyendo a la educación superior, necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el artículo 26 señala que toda persona tiene derecho a la educación y, tratándose de nivel superior, el acceso deberá ser igual para todos en función de los méritos respectivos, por lo que ingresar a las universidades es un derecho condicionado únicamente a requisitos y méritos académicos, y en el que debe estar siempre presente la igualdad de oportunidades.

La Ley General de Educación, en los artículos 2 y 14, fracción III, establece que todo individuo tiene derecho a recibir educación y que corresponde a las autoridades educativas revalidar estudios de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría de Educación Pública expida.

El Acuerdo 286, publicado el 30 de octubre del 2000, por el que se establecieron los criterios generales para la revalidación de estudios, en los numerales 5 y 6, señala que los certificados,

diplomas, constancias, títulos o grados académicos que amparaban estudios realizados en el extranjero requerían de la apostilla o legalización y, en su caso, de la traducción realizada por perito autorizado. Lo anterior para determinar su autenticidad y ser reconocidos oficialmente en la República Mexicana.

En ese sentido, la Universidad Autónoma Metropolitana, a través del Reglamento de Estudios Superiores y las Políticas Generales, determinó que los alumnos de licenciatura y posgrado, así como los de otras instituciones de educación superior pueden participar en los programas de movilidad asociados a convenios interinstitucionales. Esto con la finalidad de enriquecer su formación integral, ampliar su visión y complementar sus conocimientos y habilidades profesionales desde una perspectiva nacional e internacional.

Además, en el Reglamento de Revalidación, Establecimiento de Equivalencias y Acreditación de Estudios se instituyó que para revalidar los estudios realizados en el extranjero era requisito indispensable presentar los certificados y títulos anteriores, así como el plan, los programas de estudio o temarios que expresen los contenidos de cada unidad de enseñanza-aprendizaje, debidamente certificados, así como apostillados o legalizados y, en su caso, la traducción realizada por perito autorizado.

Reforma a la Ley General de Educación

El 22 de marzo de 2017 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, la reforma que simplifica los procedimientos de revalidación, previstos en el acuerdo 286, al eliminar los requisitos de apostilla o legalización, así como la traducción realizada por perito autorizado. Además, prevé que cuando los solicitantes carezcan de documentos académicos o de identidad, las autoridades educativas ofrecerán opciones que faciliten su obtención. También considera la utilización de mecanismos electrónicos para verificar la autenticidad de documentos.

Derivado de lo anterior, el 4 de abril de 2017, a través del Acuerdo 02/04/17, se modificó el diverso 286, dónde se especifica que para la revalidación de estudios no se requiere de la apostilla o legalización de los certificados, diplomas, constancias, títulos o grados expedidos en el extranjero, entre otros, y que estos documentos deberán acompañarse de una traducción libre al español. Además, prevé que la falta de documentos no será impedimento para la

presentación de la solicitud, y que las instituciones ofrecerán opciones que faciliten la obtención de los documentos.

Iniciativa del Rector General

A partir de la reforma a la Ley General de Educación y de la modificación del Acuerdo 286, el Rector General presentó una iniciativa de reforma al Reglamento de Revalidación, Establecimiento de Equivalencias y Acreditación de Estudios relacionada con la simplificación y flexibilización de los requisitos y trámites administrativos en estos procedimientos.

Dicha reforma también tiene el propósito de apoyar a los estudiantes mexicanos y extranjeros que radican y realizan estudios fuera del país y retornan sin poder concluirlos o no están en condiciones de comprobar total o parcialmente los antecedentes académicos requeridos para solicitar la revalidación. Asimismo, elimina los requisitos de presentar los documentos apostillados o legalizados, así como la condición de anexar la traducción realizada por perito autorizado.

Además, establece la posibilidad de realizar las solicitudes y trámites inherentes a la revalidación por vía electrónica y realizar la inscripción a los estudios de posgrado antes de que se resuelvan las solicitudes de revalidación.

Panorama nacional

A más de un año de la reforma a la Ley General de Educación y la modificación al Acuerdo 286, la mayoría de las instituciones de educación superior aún solicitan la apostilla o legalización, así como la traducción de los documentos realizada por peritos autorizados.

Asimismo, algunas requieren otros requisitos, por ejemplo, constancia de no haber sido dado de baja por cuestiones académicas, haber cursado mínimo dos semestres en su institución de origen y tener mínimo promedio de 8.

Panorama internacional

Los países que pertenecen a la Convención de la Haya solicitan la apostilla de los documentos, así como su traducción al idioma que se trate. Algunos incluyen otros requisitos

como un ejemplar de la tesis, *curriculum* del director de tesis, copia del pasaporte que muestre la información sobre la entrada y salida del país donde realizó los estudios, comprobante de residencia en el país sede del curso, entre otros.

Los países pertenecientes a la Unión Europea no solicitan la apostilla, ni la traducción si los documentos están escritos en el idioma del país o en inglés.

Conclusiones

Una característica del derecho a la educación es que, al ser un derecho humano, contiene una prerrogativa fundamental oponible en principio al Estado y sus autoridades, para que cumplan con la obligación nacional y la exigencia internacional de establecer las condiciones para que se ejerza y desarrolle con pleno respeto a las personas, sin distinción de nacionalidad, por ejemplo, por ser un valor social y cultural que no debe conocer, ni verse limitado por fronteras de ningún tipo.

Como es un derecho que también está en permanente evolución, las normas secundarias que lo regulan deben ocuparse, principalmente, de garantizar su eficacia y la de los procedimientos para desarrollarlo.

Bibliografía

- Acuerdo número 286 por el que se establecen los lineamientos que determinan las normas y criterios generales, a que se ajustarán la revalidación de estudios realizados en el extranjero y la equivalencia de estudios, así como los procedimientos por medio de los cuales se acreditarán conocimientos correspondientes a niveles educativos o grados escolares adquiridos en forma autodidacta, a través de la experiencia laboral o con base en el régimen de certificación referido a la formación para el trabajo. Diario Oficial de la Federación, Distrito Federal, México, 30 de octubre de 2000.
- Acuerdo número 02/04/17 por el que se modifica el diverso número 286 por el que se establecen los lineamientos que determinan las normas y criterios generales, a que se ajustarán la revalidación de estudios realizados en el extranjero y la equivalencia de estudios, así como los procedimientos por medio de los cuales se acreditarán conocimientos correspondientes a niveles educativos o grados escolares adquiridos en forma autodidacta, a través de la experiencia laboral o con base en el régimen de certificación referido a la formación para el trabajo. Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, 12 de abril de 2017.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Educación. Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, a 16 de marzo de 2017.
- Reglamento de Estudios Superiores, aprobado por el Colegio Académico de la UAM, en la sesión número 171, celebrada el 19 de junio de 1996, Distrito Federal, México.