

Gabriela Michelini / Peter Birle /
Fernando Luján Acosta (eds.)

**Políticas públicas para la internacionalización
de la educación superior en América Latina**



BIBLIOTHECA IBERO - AMERICANA

Publicaciones del Instituto Ibero-Americano
Fundación Patrimonio Cultural Prusiano
Vol. 178

Consejo editorial de la colección

Peter Birle (Ibero-Amerikanisches Institut, Berlin)
Sandra Carreras (Ibero-Amerikanisches Institut, Berlin)
Ulrike Mühlshlegel (Ibero-Amerikanisches Institut, Berlin)
Héctor Pérez Brignoli (Universidad de Costa Rica, San José)
Janett Reinstädler (Universität des Saarlandes, Saarbrücken)
Friedhelm Schmidt-Welle (Ibero-Amerikanisches Institut, Berlin)
Liliana Weinberg (Universidad Nacional Autónoma de México)
Nikolaus Werz (Universität Rostock)

Gabriela Michelini / Peter Birle /
Fernando Luján Acosta (eds.)

**Políticas públicas para la
internacionalización de la educación
superior en América Latina**

Iberoamericana • Vervuert

2020

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

Reservados todos los derechos

© Iberoamericana 2020
c/ Amor de Dios, 1
E-28014 Madrid

© Vervuert 2019
Elisabethenstr. 3-9
D-60594 Frankfurt am Main

info@ibero-americana.net
www.iberoamericana-vervuert.es

ISSN 0067-8015
978-84-9192-138-7 (Iberoamericana)
978-3-96869-022-3 (Vervuert)
Depósito legal: M-16358-2020

Diseño de la cubierta: Rubén Salgueiros
Imagen de portada: [alina-grubnyak-ZiQkhI7417A-unsplash](https://www.pexels.com/photo/young-woman-with-her-hands-together-1000000000/)
Composición: Ines Jaenicke/Patricia Schulze

Este libro está impreso íntegramente en papel ecológico blanqueado sin cloro.

Impreso en España

Índice

Introducción <i>Gabriela Michelini y Peter Birle</i>	7
Casos nacionales	
Internacionalización en una cultura global: el caso chileno y la lógica de privatización en la educación superior <i>Julio Roberto Labraña Vargas y José Joaquín Brunner</i>	17
Políticas de educación superior y procesos de internacionalización: el caso peruano a la luz de la reforma universitaria <i>Carmela Chávez Irigoyen y Santiago Torres Manrique</i>	39
Internacionalización de la educación superior en México: de lo responsivo a lo endógeno <i>Sylvie Didou Aupetit</i>	63
Alianzas para la educación internacional: impacto en la investigación e integración del sistema en Colombia <i>Sara Vera Aguirre</i>	81
Política comparada e integración regional	
La internacionalización de la educación superior en América del Sur: un estudio comparado entre Argentina y Brasil <i>Mercedes Botto y Victoria Ballerini</i>	103
Políticas comparadas de internacionalización de la educación superior en Chile, Argentina y México <i>Gabriela Michelini</i>	119
La educación superior en la Alianza del Pacífico: objetivos y logros de la cooperación <i>Beverly Barrett</i>	145

Instituciones internacionales de educación e investigación
en América Latina: centros de aprendizaje e integración regional 165
Adriana Chiancone y Enrique Martínez Larrechea

Relaciones académicas entre el Norte y el Sur

La cooperación académica entre México y España:
un vínculo centenario 195
Nuria del Álamo Gómez y Alma Paola Trejo Peña

¿Más movilidad sin mayor igualdad? Las relaciones académicas entre
la Unión Europea y América Latina 221
Peter Birle, Wolfgang Haider y Juliet Tschank

Políticas de internacionalización de la educación superior
en América Latina: de la comparación a la cooperación 255
María Victoria Santorsola y Fernando Luján Acosta

Autoras y autores 261

Introducción

Este libro nació como parte de la cooperación entre el Ibero-Amerikanisches Institut de Berlín (Alemania) y el Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Matanza (Argentina), en el marco del proyecto de investigación “Políticas comparadas de internacionalización de la educación superior en América Latina”. Bajo ese título, se han desarrollado una serie de acciones orientadas a abrir un diálogo a nivel regional e interregional sobre uno de los procesos con mayor dinamismo en las últimas décadas en el ámbito de la educación superior: la internacionalización.

Bajo definiciones diversas, el concepto de internacionalización de la educación superior articula un proceso heterogéneo, con distintos niveles de operación, que involucra acciones e ideas tanto en el plano de las políticas nacionales como en las decisiones institucionales. La internacionalización se presenta como una dimensión que atraviesa las actividades, la gestión y las funciones sustantivas de las universidades, así como también las dinámicas de los sistemas de educación superior. Si bien los próximos capítulos dan cuenta en detalle de este proceso y discuten sus variantes y conceptualizaciones, este libro presenta una especificidad: se orienta no a las actividades individuales y aisladas de las instituciones de educación superior, sino a analizar las acciones coordinadas por los Estados, tanto a nivel nacional como internacional.

En los capítulos siguientes, las autoras y los autores observan distintas formas en las que la internacionalización se cristaliza en las políticas, iniciativas e ideas de los Estados, dando lugar a acciones tan distintas como la movilidad de estudiantes, investigadores y personal; la conformación de redes y la cooperación internacional en los ámbitos académicos y científicos; el financiamiento extranjero y la instalación de instituciones extranjeras; la educación virtual y transnacional; la transformación de los currículos; los programas de co-titulación y de reconocimiento de títulos, créditos y acreditaciones; los modelos y las culturas institucionales de la internacionalización, entre otros.

La internacionalización de la educación superior no se restringe a estas acciones, más o menos sistematizadas, que la hacen evidente. La internacionalización supone también otros procesos políticos y sociales, que involucran la adaptación a un mercado global así como los procesos de

integración y regionalización, que constituyen una parte integral del contexto de este proceso. Es por ello que las transformaciones en el ámbito internacional nos obligan a revisar las acciones que llevan adelante los Estados, el modo en que estos actores centrales institucionalizan sus procesos y articulan demandas internas y externas.

Las últimas cuatro décadas han sido testigo de profundas transformaciones en los sistemas de educación superior latinoamericanos. Esto incluyó la masificación y el crecimiento de la demanda, la privatización y la proliferación de las acciones de internacionalización de la educación superior. Detrás de los cambios, se encuentran las dinámicas propias de los Estados, la influencia de organismos internacionales y la consolidación de abordajes con categorías propias, desde la región. En este contexto, los autores de este libro recortan su enfoque a un aspecto particular de estos procesos en constante movimiento: las decisiones que son o fueron tomadas por los Estados para activar (o limitar) la internacionalización de la educación superior.

Los trabajos compilados en este libro revisan las políticas públicas y los mecanismos de cooperación e integración, dando lugar a un enfoque de carácter integral que busca superar las acciones aisladas adoptadas por las instituciones en su autonomía. No busca restarles importancia, sino remarcar el entorno sociopolítico, económico, ideológico y cultural en el que se adoptan las iniciativas de internacionalización. Asimismo, los trabajos reflexionan sobre la relación entre las políticas públicas de internacionalización en la relación de estos Estados con otros, delineando el contexto internacional, con procesos de competencia, de aprendizaje o de integración.

Los temas de las contribuciones individuales oscilan entre la relevancia del caso nacional, los procesos globales y la difusión de ideas, conceptos y modelos en relación a internacionalización de la educación superior. Lo internacional se traslada no solo a las características particulares de su institucionalización, sino también a los desafíos que presenta al pensar a la región en su heterogeneidad.

Desde esta mirada, los textos no se centran en el análisis de programas o de acciones políticas aisladas, sino que permiten vislumbrar la forma en la que muchas de estas cuestiones, aparentemente inconexas y desarticuladas, atraviesan otras dimensiones sociales y políticas. De este modo, el libro busca aportar nuevos elementos para analizar de forma integrada el contexto regional, pero también pone en evidencia las limitaciones que

se presentan ante la ausencia de datos sistemáticos, de la evaluación y del seguimiento en las políticas adoptadas, el carácter dependiente y reactivo de muchas de las decisiones. Al mismo tiempo, los trabajos permiten vislumbrar el carácter transformativo, aún en consolidación, que el proceso de internacionalización de la educación superior presenta en la región.

En las páginas que siguen, se da cuenta de las distintas estrategias implementadas por los Estados latinoamericanos para fortalecer la internacionalización de sus instituciones de educación superior, ya sea por medio de la consolidación de la cooperación internacional como también a partir de la incorporación de leyes, programas y acciones a nivel nacional que le han dado contexto y forma. La agenda política de la internacionalización de la educación superior se ha ido construyendo en los procesos de transformación de los sistemas nacionales de ciencia y educación superior, pero también en las dinámicas de la integración regional y la cooperación interregional.

El libro se organiza en tres partes de acuerdo al tipo de delimitación del objeto de estudio de cada trabajo. Se presentan primero los trabajos que abordan casos nacionales de internacionalización a partir del análisis de los cambios recientes y desafíos de la educación superior en cada país.

En la segunda parte, se encuentran los trabajos que buscan superar el caso nacional a partir de la presentación de análisis comparativos y el análisis las metas de internacionalización en modelos cooperativos y entornos solidarios. Asimismo, esta sección incluye el análisis de un tipo particular de instituciones de educación superior cuya estructura e instalación están más allá de las fronteras nacionales.

En la tercera parte se encuentran los trabajos que examinan relaciones entre Europa y América Latina en términos de educación superior y cooperación académica.

En la contribución “Internacionalización en una cultura global: el caso chileno y la lógica de privatización en la educación superior”, Julio Roberto Labraña Vargas y José Joaquín Brunner destacan la relevancia del estudio de la internacionalización a partir del modo en que las ideas sobre educación superior se difunden y se adoptan. Esto implica un punto de partida neo-institucionalista y discursivo que da lugar a un concepto culturalista de internacionalización, que pone en el centro de la escena los “flujos transnacionales de ideas” que inciden sobre la organización y la

gobernanza de la internacionalización de la educación. Los autores parten del caso de la educación superior chilena y observan cómo el contexto global de promoción de la privatización toma el modelo de privatización chileno como modelo de políticas públicas a partir de su simplificación e invisibilización de su contexto de origen, en el marco de la consolidación de un “régimen capitalista académico”, basado en el co-financiamiento público-privado en el cual el conocimiento determina el orden ocupacional antes que la explotación de materias primas.

Un entorno nacional altamente privatizado constituye también el trasfondo del análisis de “Políticas de educación superior y procesos de internacionalización: el caso peruano a la luz de la reforma universitaria”, elaborado por Carmela Chávez Irigoyen y Santiago Torres Manrique. Los autores revisan cuáles son las políticas públicas relacionadas a la internacionalización a partir de la reforma universitaria de Perú implementada en 2014. Para ello, observan y analizan datos empíricos que permiten dimensionar la internacionalización de la educación superior, al mismo tiempo que analizan estos aspectos en relación a dos políticas de implementación reciente orientadas al sector universitario que ponen a la internacionalización como estrategia transversal: la Política de Aseguramiento de la Calidad y la Política nacional para el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación tecnológica. En sus principales observaciones, Chávez Irigoyen y Torres Manrique diferencian el protagonismo de los sectores públicos y privados en relación a los efectos de esas políticas, así como las dimensiones en las que parece posicionarse la internacionalización de la educación superior como tendencia. Esto les permite sugerir líneas de desarrollo y enclaves para comprender y dinamizar el sector.

Las dinámicas de la internacionalización constituyen un tema relevante en la contribución de Sylvie Didou Aupetit, “Internacionalización de la educación superior en México: de lo responsivo a lo endógeno”. La autora realiza un detallado recorrido por las políticas públicas mexicanas de internacionalización de la educación superior en los últimos 25 años y observa los efectos de este proceso, que continúa por orientarse a la internacionalización de élites bajo un modelo de dependencia. El trabajo rescata las transformaciones producidas en el ámbito de la cooperación internacional, que ensaya modelos alternativos Sur-Sur y bilaterales que dan lugar a otras formas de la internacionalización, el asentamiento de agencias externas de cooperación en educación superior y su impacto, de modo tal que la cooperación bilateral se convirtió en una dimensión crucial en las dinámicas

de colaboración académica internacional de México. A partir de su análisis, la autora enfatiza la necesidad de superar una etapa reactiva de las instituciones basadas en decisiones orientadas a capitalizar financiamiento externo, a tomar una actitud que centre las iniciativas en las particularidades internas. Apunta asimismo que en ese contexto, existen dos temas claves a los que deberá orientarse la investigación en el campo: la migración de retorno y la redistribución de oportunidades de internacionalización para grupos desfavorecidos.

En el capítulo “Alianzas para la educación internacional: impacto en la investigación e integración del sistema en Colombia”, Sara Vera Aguirre propone una lectura de las políticas, acuerdos, instrumentos y programas gubernamentales de internacionalización de la educación superior, en el marco de profundas transformaciones políticas y sociales que ha atravesado Colombia en los últimos diez años. Este conjunto heterogéneo de iniciativas ha contribuido a que la internacionalización haya impregnado transversalmente varios procesos y actores en las universidades colombianas. La autora muestra cómo el proceso de internacionalización, que fue impulsada bajo iniciativas diversas, se ha consolidado como una cultura institucional, que ha superado retos y limitaciones a partir de la elaboración de herramientas e indicadores a medida. Vera Aguirre encuentra que la tendencia general que reúne este conjunto de iniciativas de distinto tipo: la búsqueda de la excelencia, la pertinencia y la calidad por parte de la educación superior colombiana.

La segunda parte del libro combina dos tipos de trabajo que buscan ampliar el enfoque basado en los casos nacionales. En este sentido, se presentan dos trabajos de política comparada, un trabajo que se concentra en procesos de integración regional y otro trabajo que analiza un tipo particular de institución: la universidad internacional.

En “La internacionalización de la educación superior en América del Sur: un estudio comparado entre Argentina y Brasil”, Mercedes Botto y Victoria Ballerini buscan responder si la internacionalización de la educación superior fomentada por las reformas estructurales de las décadas de los 90 en ambos países pueden ser explicadas mediante estrategias nacionales o si tienen relación con un proceso más global. En este sentido, el trabajo compara los escenarios nacionales de Argentina y Brasil, su contexto regional en el marco del Mercosur, el rol jugado por actores internacionales como el Banco Mundial y la globalización económica. A partir de este

análisis, las autoras observan que si bien los mandatos de los organismos internacionales han tenido un rol clave en las transformaciones institucionales de la educación superior de ambos países, fueron los factores endógenos más determinantes en las características específicas que asumió la internacionalización de la educación superior en Argentina y Brasil.

En “Políticas comparadas de internacionalización de la educación superior en Chile, Argentina y México”, Gabriela Michellini presenta los resultados del proyecto de investigación que dio lugar a la co-edición de este libro. El trabajo presenta una comparación entre programas y estrategias adoptados por los gobiernos de esos tres países en tres dimensiones: los actores relevantes en los programas de internacionalización de la educación superior, los rasgos generales de este proceso y los programas adoptados a nivel nacional, multilateral y binacional. Entre las principales observaciones, se sostiene que si bien coinciden como punto de dinamismo en el rol de organismos internacionales, las trayectorias nacionales de Argentina, Chile y México se diferencian de acuerdo a las características particulares de cada país, la forma en que se presentan al exterior y sus estrategias de cooperación para el desarrollo.

Ya en el ámbito de la integración regional, en el trabajo titulado “La educación superior en la Alianza del Pacífico: Objetivos y logros de la cooperación”, Beverly Barrett explora la cooperación internacional en educación superior del grupo integrado por Chile, Colombia, México y Perú. Con una perspectiva basada en el institucionalismo discursivo, la autora aborda los objetivos y logros del bloque en este ámbito, a partir de la consolidación de la Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica y el modelo de integración comercial. Luego, realiza una breve comparación con el Proceso de Bolonia, a fines de diferenciar las particularidades de la integración de los países latinoamericanos respecto del caso europeo. Finalmente, Barrett observa cómo la integración regional continúa presentándose como el modelo a seguir en relación a la internacionalización de la educación superior y el comercio internacional.

Por su parte, Adriana Chiancone y Enrique Martínez Larrechea caracterizan e identifican las características de un tipo particular de instituciones de educación superior, surgidas bajo un expreso mandato internacional. En su trabajo “Instituciones internacionales de Educación e Investigación en América Latina: centros de aprendizaje e integración regional” los autores señalan las particularidades de estas instituciones, hayan nacido como organizaciones multilaterales o como instituciones nacionales con alcance

internacional, y revisan su articulación con el contexto regional. A partir de una revisión bibliográfica y el análisis y la observación documental, los autores también abordan los procesos de integración regional, pero desde un eje particular. Chiancone y Martínez Larrechea presentan de este modo observaciones sobre la mutua afectación entre este tipo especial de institución de educación superior internacional y la integración regional, construida a partir de los enfoques estratégicos involucrados en cada caso y la profundidad en la que se produce la integración regional.

En la tercera parte del libro se presentan trabajos que abordan una forma particular de internacionalización de la educación superior y la ciencia, que consiste en la cooperación internacional a nivel interregional. Los trabajos exploran los modos en que este fenómeno se ha construido en las relaciones internacionales entre América Latina y Europa.

En este contexto, en “La cooperación académica entre México y España: un vínculo centenario” Nuria del Álamo Gómez y Alma Paola Trejo Peña exploran los momentos históricos de esta larga relación y luego ponen el acento en el acercamiento producido en las últimas décadas a nivel gubernamental, tomando como indicador el incremento en la circulación de estudiantes y docentes en ambos sentidos. El trabajo revisa los lineamientos políticos y los planes nacionales y analiza los instrumentos normativos creados a nivel bilateral entre México y España en materia de cooperación académica. Desde este lugar, las autoras presentan una serie de propuestas para mejorar los resultados de la cooperación, entre las cuales se incluyen instancias que van en detrimento de la asimetría en las relaciones internacionales académicas entre ambos países.

Peter Birle, Wolfgang Haider y Juliet Tschank analizan las relaciones científicas birregionales entre la Unión Europea y los Estados miembros de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe. Los autores prestan especial atención a la manera en que el tema de la movilidad ha sido abordado tanto en el diálogo político entre las dos regiones como en los proyectos y programas birregionales específicos. Además, estudian la cooperación en el marco del programa marco plurianual más reciente, Horizonte 2020, en lo que respecta a las preferencias geográficas y temáticas, las desigualdades y las asimetrías. El artículo aborda algunos de los desafíos centrales de la cooperación científica birregional y señala las perspectivas de cooperación futura.

A modo de cierre, Fernando Luján Acosta y María Victoria Santorsola realizan en “Políticas de internacionalización de la educación superior en América Latina: de la comparación a la cooperación” un balance que pone el acento en la experiencia concreta del proyecto que dio lugar a la cooperación para la co-edición de este volumen.

La pandemia del COVID-19 ha generado cambios en el escenario internacional de la educación superior impensados en el momento de elaboración de este libro. Restricciones al movimiento, el traslado acelerado de la enseñanza, la investigación, la gestión académica y las instancias de transferencia al ámbito virtual, transformación de los temas prioritarios en las agendas públicas de investigación son solo algunos pocos factores que han resignificado el escenario global en el que la producción de conocimiento y cooperación internacional académica tienen lugar.

No obstante, las contribuciones que se presentan en este libro brindan elementos analíticos para abordar las políticas públicas ante los desafíos y oportunidades de la internacionalización de la educación superior en América Latina en la pospandemia.

Berlín, agosto de 2020

Casos nacionales

Internacionalización en una cultura global: el caso chileno y la lógica de privatización en la educación superior¹

Julio Roberto Labraña Vargas / José Joaquín Brunner

Introducción

En el campo de estudios de educación superior, el concepto de internacionalización se utiliza frecuentemente para examinar las tendencias contemporáneas de intercambio de académicos y estudiantes entre instituciones de distintos Estados nacionales. Siguiendo este concepto se han desarrollado dos líneas de investigación: por una parte, una enfocada en la evolución de los índices de internacionalización de diferentes países e instituciones; por la otra, una que, desde una perspectiva normativa, busca determinar las mejores prácticas para convertir a las instituciones en centros globales de atracción de académicos y estudiantes (Abdullah *et al.* 2017; Anweiler 1977; Berry y Taylor 2014; Byun y Minjung 2011; Horta 2009).

Menos atención ha recibido, en cambio, el estudio de la internacionalización como un fenómeno cultural. Solo en décadas recientes han empezado a aparecer estudios que abordan las distintas visiones discursivas que académicos, estudiantes y funcionarios poseen sobre la internacionalización de sus instituciones (Delgado-Márquez 2009; Dewey y Duff 2009). Con todo, esta preocupación no ha sido asociada todavía a la integración del concepto de internacionalización dentro de un marco cultural más general de análisis (en esta dirección véase Ball 1995; Brunner *et al.* 2019; Scott, Gallacher y Parry 2017; Tight 2013).

Este capítulo avanza hacia allá mediante la propuesta de un concepto culturalista de internacionalización. Adoptando este enfoque se argumenta que, en los países de la periferia del capitalismo, más importante que las tendencias referidas al intercambio de académicos y estudiantes es su participación en flujos transnacionales de ideas que inciden sobre su pro-

1 Texto elaborado en el marco del proyecto FONDECYT Regular N° 1180746 – “Sistema Universitario Chileno: Gobernanza del Capitalismo Académico y Calidad de las Instituciones”, 2018-2021.

pia organización y gobernanza. La privatización de la educación superior chilena se utiliza para ilustrar esta modalidad de internacionalización.

Para verificar esta hipótesis, el texto está estructurado en cinco secciones. En primer lugar, se describe la sociedad contemporánea como una sociedad mundial en la que los límites territoriales no determinan los contenidos de la comunicación. Esta situación altera la tradicional orientación nacional de los sistemas de educación superior e incrementa su permeabilidad a ser influidos por otros sistemas nacionales más prestigiosos (1). A continuación, se plantea que una de las tendencias que refleja dicho proceso de internacionalización cultural es la privatización de la provisión y el financiamiento de los sistemas de educación superior alrededor del mundo (2). En tercer lugar, se examina la evolución de la educación superior chilena durante las últimas décadas, en particular en lo referido a su creciente privatización (3). Cuarto, se explora la idea de que hasta mediados de los 2000 el sistema chileno aparece como un ejemplo socialmente validado de privatización, impulsado por organismos internacionales, especialmente el Banco Mundial, aunque con ciertos sesgos claramente reconocibles (4). El texto finaliza con un resumen y líneas futuras de investigación sobre la internacionalización cultural de la educación superior (5).

El sistema global de la educación superior: un campo cultural común

La mayor parte de los estudios de internacionalización se enfocan en la capacidad de las instituciones de educación superior de participar en el intercambio de académicos y estudiantes entre Estados nacionales. Siguiendo este énfasis, en el contexto latinoamericano la investigación se ha concentrado en evaluar el grado en que los distintos sistemas nacionales de la región y sus instituciones se encuentran efectivamente internacionalizados de acuerdo con esta definición (CINDA 1998; Guerbi 2015; Jaluf 2015). De manera paralela, un segundo grupo de investigaciones ha optado por interpretar la distancia existente entre la retórica de la internacionalización y las prácticas reales de las instituciones como una prueba definitiva del carácter ideológico de este concepto (Torres y Rhoads 2006).

En contraste, se ha prestado menor atención al fenómeno de la difusión de ideas sobre la educación superior, cuestión que en la literatura especializada solo recientemente ha comenzado a recibir atención. Con tal dirección, se ha subrayado, desde la perspectiva neo-institucional de la

sociedad mundial, la relevancia de las pautas culturales en la adopción de modelos de organización de las instituciones de educación superior. Desarrollado durante la década de los setenta, el neo-institucionalismo rechaza la idea dominante en aquel período de que el desarrollo de las organizaciones depende exclusivamente de cálculos racionales sobre la toma de decisiones más efectivas y enfatiza, en cambio, el rol jugado por variables culturales en la evaluación de qué cambios son vistos como positivos o negativos (Meyer y Rowan 1977).

Siguiendo lo anterior, uno de los principales hallazgos de esta teoría es que las organizaciones tienden a adoptar principalmente aquellas prácticas que les dan legitimidad en el mundo social (Brint y Karabel 1991). El neo-institucionalismo señala que las organizaciones siguen determinados modelos normativos no debido a su racionalidad, sino porque el seguimiento de estos modelos les proporciona mayor legitimidad a sus decisiones (DiMaggio y Powell 1983).

Durante las últimas décadas, una rama del neo-institucionalismo sociológico, la teoría de la sociedad mundial ha utilizado esa perspectiva para explicar la evolución de las instituciones contemporáneas. La teoría de la sociedad mundial argumenta que muchos de los atributos que caracterizan la vida social moderna no debiesen ser comprendidos exclusivamente como el resultado de políticas nacionales, sino que, de manera más importante, como un efecto de la difusión de modelos culturales legitimados, los que a continuación son apropiados por diferentes organizaciones a través de procesos de imitación y traducción (Meyer, Boli, Thomas, y Ramírez 1997). De acuerdo con el neo-institucionalismo, entonces, estos modelos moldearían las estructuras de las sociedades contemporáneas definiendo los objetivos legítimos en todos los dominios de la vida social, incluyendo las esferas de la educación, ciencia, política y medicina, entre otros (Meyer y Bromley 2013).

El análisis neo-institucionalista de las instituciones de educación superior se basa en estas ideas. De acuerdo con él, estas organizaciones siguen un modelo de cómo debiesen organizar sus actividades, no por su eficiencia, sino por su legitimidad global. Según Schofer y Meyer (2005), los modelos dominantes atribuyen una importancia especial al rol que la ciencia, la planificación y la democratización juegan en el desarrollo nacional. Más en detalle, Ramírez (2006) sugiere que la mayoría de las universidades concibe hoy su misión en términos de ser útiles para la sociedad, estar abiertas a diferentes perspectivas y ser inclusivas de todos los estudiantes, en contraste al modelo dominante en décadas anteriores,

en el que ellas eran comprendidas bajo el modelo altamente selectivo de la torre de marfil.

Distintos factores explican esta transformación: el cambio a un orden ocupacional basado en el conocimiento antes que en la explotación de materias primas (Marginson 2009), la influencia global del modelo estadounidense de la universidad (Ramírez y Meyer 2013), la relevancia de expertos nacionales e internacionales en el diseño y ejecución de las políticas públicas (Krücken 2003), entre otros. Sumado a lo anterior, es necesario considerar la producción y distribución global de obras, sonidos e imágenes facilitada por las nuevas tecnologías de información y comunicación, las cuales socavan la anterior centralidad del Estado nacional en los sistemas educacionales (Castells 2010a). El intercambio mundial de capital, bienes, servicios y tecnologías impulsa –de una forma anteriormente inimaginable– las posibilidades de comparar las características de países e individuos localizados en espacios físicamente distantes entre sí. Dado que esta globalización no depende ni considera necesariamente límites territoriales, como aquellos definidos por los Estados nacionales, la influencia de las fronteras en la determinación de qué comunicaciones deben ser consideradas relevantes por las instituciones allí localizadas disminuye radicalmente (Castells 2010b).

En otras palabras, como consecuencia de los cambios provocados por las nuevas tecnologías, la interrelación entre Estados nacionales aumenta. La globalización del comercio, la extensión de las posibilidades de movilidad individual y la rápida difusión de ideas expanden los horizontes de sentido que sociedades, organizaciones e individuos deben en adelante considerar para sus respectivas operaciones (Castells 2010a). Estos horizontes no pueden ya ser identificados con los límites definidos por los Estados nacionales y son reemplazados por la noción de un mundo global en que cada evento, hecho y experiencia puede ser comparado inmediatamente con lo que ocurre en territorios extremadamente distantes (Luhmann 1997; Baecker 2007).

El aumento en las posibilidades de comparación entre naciones tiene variadas consecuencias en los sistemas de educación superior. Por una parte, un creciente intercambio estudiantil y académico, la proliferación de la educación terciaria transfronteriza y la insistencia, por parte de los gobiernos, en la creación de redes cooperativas entre organizaciones localizadas en diferentes países. Como muestran los estudios que siguen el entendimiento tradicional del concepto internacional, las instituciones de

educación superior están convirtiéndose rápidamente en organizaciones cuyos objetivos se extienden más allá de los límites de los Estados nacionales (Marginson 2006). Por otra parte, de especial interés para este estudio, es el surgimiento de modelos globales de universidad mediante *rankings*, sistemas de evaluación y rendición de cuentas y procesos de asesoría financiera e intelectual, cuyas recomendaciones son crecientemente relevantes en el proceso de toma de decisiones de las organizaciones, moldeando sus identidades dentro de los territorios en los cuales se hallan localizadas (Krücken 2003; Ramírez y Christensen 2013; Stichweh 2009).

Estas formas de internacionalización material y cultural serían inimaginables sin la existencia de un campo cultural común (van Dijk 1999). Como explica Castells (2010b), las nuevas tecnologías de la información y la comunicación hacen posible una sociedad verdaderamente global, en la que la relación entre territorio y cultura no puede ya darse por sentada, como era anteriormente el caso. Para las instituciones de educación superior esto significa que pierde plausibilidad la anterior asociación entre sus actividades y el cumplimiento de objetivos de desarrollo (Labraña 2016), o bien su comprensión como espacio de expresión de una cultura definida territorialmente (Readings 1996), acelerándose, por el contrario, los procesos de imitación entre sistemas nacionales (Krücken y Meier 2016).

Como se verá a continuación, la promoción de la privatización al nivel de la provisión y el financiamiento de los sistemas de educación superior adquiere una importancia central en este contexto. La opción cultural por la privatización está moldeando hoy en día la economía política de gran parte de los sistemas de educación superior alrededor del globo, generando con ello procesos de imitación entre los distintos Estados nacionales (Altbach, Reisberg y Rumbley 2007).

La privatización de la provisión y el financiamiento de la educación superior

Si bien el concepto de privatización posee diversas definiciones (Marginson 1997; Levy 2013), para los fines de este ensayo se optará por una definición mínima. Siguiendo a Brunner (2017), se entenderá aquí por privatización el impulso dado por los Estados –por acción u omisión– a la provisión privada de educación superior a través de la apertura del espacio para la participación de instituciones privadas con y sin fines de lucro y

la mercantilización/comercialización del financiamiento del sector (provisión y financiamiento de la educación superior, respectivamente).

El examen de las tendencias internacionales confirma la importancia de la privatización así entendida en la evolución de los sistemas contemporáneos de educación superior. Durante las últimas décadas el porcentaje de instituciones privadas de educación superior ha aumentado sistemáticamente. Para el último año con estadísticas comparativas disponibles (2010), la educación superior privada reunía 56.722.374 de los 172.546.175 estudiantes matriculados a nivel global, representando un 32,9 % del total mundial (Prophe 2019).

En la actualidad la región con mayor porcentaje de educación privada es América Latina y el Caribe. Del total de la matrícula, un 48,8 % pertenece a instituciones privadas. En términos de la participación del sector privado en cada país, destacan Chile (81,9 %), Brasil (72,7 %) y Paraguay (64,8 %). En segundo lugar a nivel mundial se sitúa el continente asiático, donde un 42,1 % del alumnado asiste a instituciones privadas, destacándose en este contexto Corea del Sur (80,7 %), Japón (78,6 %) y Singapur (61,8 %) (Prophe 2019).

Si bien por razones históricas las regiones de América Latina y Asia representan casos avanzados de privatización, ellas no constituyen hoy una excepción. Por el contrario, otros continentes exhiben desarrollos en la misma dirección. En África subsahariana, desde 1990 se ha incentivado la fundación de instituciones privadas, con el consiguiente incremento de la matrícula que actualmente representa un 17,8 % del total, especialmente en Uganda (54,6 %), Ruanda (49,7 %) y Liberia (38,8 %). Por su parte, los Estados árabes han experimentado un aumento de las instituciones privadas en virtud de la multiplicación de universidades estadounidenses y europeas en sus territorios, con el consiguiente crecimiento de la matrícula privada que alcanza sus cifras más altas en los Emiratos Árabes Unidos (61,5 %), Líbano (57,9 %) y Omán (44,9 %). Incluso en Europa, países donde la educación estatal tenía tradicionalmente un dominio evidente, ha disminuido la predominancia del Estado. Los países pertenecientes a la ex órbita soviética han experimentado un crecimiento importante de la matrícula registrada como privada, destacando los casos de Estonia (83,8 %), Kosovo (41,2 %) y Rumania (37,5 %). Del mismo modo, aunque todavía en un nivel bajo, la participación de la matrícula privada ha aumentado en algunos países de Europa occidental, particularmente en Alemania (12,5 %) y en Italia (8,4 %) (Altbach, Reisberg y Rumbley 2009; Prophe 2019).

Paralelamente, el financiamiento de la educación superior ha experimentado cambios importantes alrededor del mundo, incrementándose significativamente a medida que aumenta la matrícula privada. Además, como resultado de la reducción de recursos fiscales, un número importante de gobiernos ha optado por impulsar a las instituciones públicas o estatales a buscar recursos de fuentes privadas. Esta política adopta distintas formas: 1) pago de costos de matrícula por parte de los estudiantes y sus familias en sistemas en que el acceso era originalmente gratuito, como Australia, China, Reino Unido y Austria; 2) creación de trayectorias paralelas de estudio dentro de sistemas tradicionalmente gratuitos, opción adoptada por diversas economías en transición, como Rusia, la mayoría de los países de Europa central y del este y otros países previamente pertenecientes a la Unión Soviética; 3) aumento del valor de los aranceles pagados por los estudiantes y sus familias, como ocurre por ejemplo en la mayoría de los estados de los Estados Unidos de América, en las provincias de Canadá, en Holanda, en Chile y Colombia; y 4) disminución, y a veces eliminación, de los recursos asignados por concepto de préstamos y becas estudiantiles, como ha ocurrido recientemente en el caso de algunos países de Europa central y del este, en Asia y algunas naciones africanas, entre otras medidas (Altbach, Reisberg y Rumbley 2009; Prophe 2019)

El significado de estos cambios solo se comprende al compararlo con la situación histórica de las instituciones modernas de educación superior. Tradicionalmente la provisión y el financiamiento de la educación superior fueron responsabilidad exclusiva o casi exclusiva de los Estados, tanto en la tradición del modelo napoleónico como en la del modelo prusiano de von Humboldt. De manera correspondiente, su estatus legal, matrícula y orientación normativa fueron considerados como públicos y fueron vinculados correspondientemente al cumplimiento de objetivos de desarrollo nacional (Barnett 1990; Habermas 1987; Kwiek 2008; Meyer *et al.* 2007; Readings 1996; Brunner 2015a).

La economía política de la educación superior chilena

Dentro de este contexto global de promoción de la privatización, el caso chileno es especialmente interesante. Por una parte, la educación superior chilena se caracterizó originalmente por su orientación pública, a pesar de estar compuesta —ya desde fines del siglo XIX— por instituciones estatales y privadas, que el Estado consideraba como colaboradoras y

consecuentemente financiaba de manera similar, especialmente desde los años 1950 (Levy 1985; Labraña y Rodríguez 2017; Bernasconi, Fernández, y Follegati 2018). Por otra parte, la economía política de este sistema experimentó transformaciones radicales durante la década de 1980, resultando en un aumento del nivel de privatización, tanto en cuanto al número de instituciones y la matrícula privada como al pago de aranceles que gradualmente se convierte en una de las fuentes más importantes del financiamiento del sector (Brunner 1986; Brunner y Briones 1992; Bernasconi y Rojas 2004).

El elevado grado de privatismo de la educación superior chilena (Brunner 2017; Salazar y Leihy 2013) puede observarse comparativamente en el siguiente gráfico, elaborado sobre la base de estadísticas relativas al porcentaje de matrícula privada respecto al total de la matrícula en educación superior y el porcentaje de recursos privados respecto del total del gasto en educación superior. En el eje horizontal se localizan los sistemas de educación superior según su menor o mayor grado de privatización en la provisión y en el eje vertical, el grado de mercantilización y comercialización del financiamiento de los correspondientes sistemas. Definido el punto de intersección de ambos ejes como aquel en que se sitúa el promedio de los países de la OCDE –valores de un 30,9 % en el eje horizontal y de un 31 % en el eje vertical– se generan cuatro cuadrantes que, de acuerdo con sus valores extremos, dan lugar a tipos ideales de economía política de los sistemas nacionales de educación superior (Gráfico 1). El sistema chileno aparece como uno en que tiene mayor importancia los recursos privados en su financiamiento y con mayores índices de participación de privados.

Según puede observarse, Chile posee en la actualidad un régimen mixto de provisión con una economía política altamente privatizada, según se refleja en el hecho que un 85 % de la matrícula y un 62 % del financiamiento se originan en el sector privado. Éste se halla compuesto hoy día por universidades que reciben un subsidio directo del Estado, incluyendo algunas universidades confesionales; un número de universidades sin subsidio directo del Estado, organizadas como corporaciones sin fines de lucro, y un conjunto de instituciones no-universitarias llamadas institutos profesionales y centros de formación técnica que previamente podían operar con fines de lucro pero que actualmente la ley obliga a constituirse como organizaciones sin fines de lucro.

Desde el punto de vista del eje del financiamiento, todas las instituciones chilenas de educación superior, sin excepción, cobran matrícula y

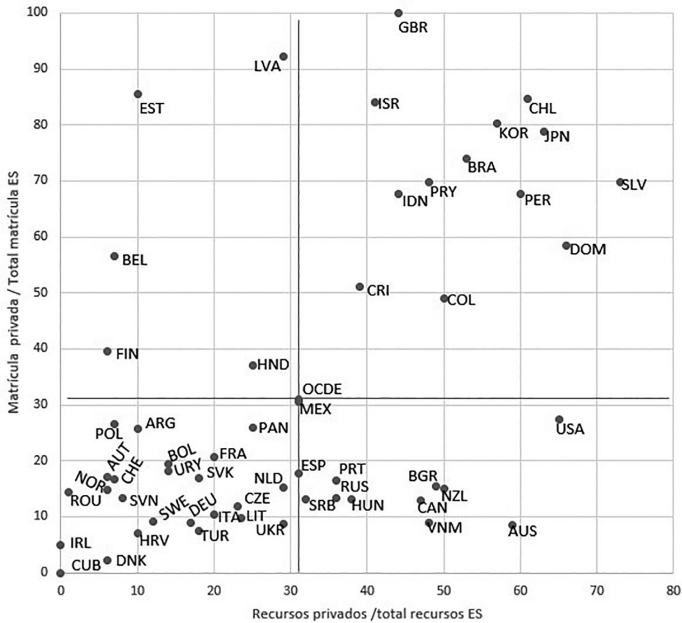


Gráfico 1. Sistemas nacionales de educación superior: Economía política comparada

Leyenda: ARG=Argentina, AUS=Australia, AUT=Austria, BEL=Bélgica, BRA=Brasil, CAN=Canadá, CHL=Chile, COL=Colombia, CRI=Costa Rica, CUB=Cuba, CZE=República Checa, DEU=Alemania, DNK=Dinamarca, DOM=República Dominicana, ESP=España, EST=Estonia, FIN=Finlandia, FRA=Francia, GBR=Gran Bretaña, HON=Honduras, HRV=Croacia, HUN= Hungría, IDN=Indonesia, IRL=Irlanda, ISL=Islandia, ISR=Israel, ITA=Italia, JPN=Japón, KOR=República de Corea, LVA=Latvia, LTU=Lituania, MEX=México, NLD=Países Bajos, NOR=Noruega, NZL=Nueva Zelandia, PAN=Panamá, PER=Perú, POL=Polonia, PRT=Portugal, ROU=Rumania, RUS=Rusia, SRB= Serbia, SVN=Eslovenia, SVK=Eslovaquia, SWE=Suecia, URY=Uruguay, USA=Estados Unidos de América, TUR=Turquía, UKR=Ucrania, VNM=Vietnam. Fuente: Sobre la base de OECD, Education at a Glance 2016; Brunner y Miranda, Educación Superior en Iberoamérica, Informe 2016. UIS, Base de datos de educación superior, 2017.

aranceles a sus estudiantes, ingreso que representa la principal parte de sus ingresos en el caso de las instituciones privadas sin aporte directo del Estado y una parte significativa en el caso de las universidades estatales y privadas subsidiadas directamente por el Estado (Galleguillos *et al.* 2016).

Los aranceles nominales declarados por las universidades (estatales y privadas de todo tipo) son altos a nivel internacional (OECD 2016), pero

los estudiantes de menores recursos tienen acceso a becas y a un esquema de crédito financiado con fondos del Estado (Flores 2016; Necochea 2012; Solis 2017). Desde el año 2016 se implementa además una política de gratuidad para los estudiantes provenientes del 60 % de hogares de menores recursos que cumplan con los requisitos exigidos por la ley y se hallen matriculados en instituciones acreditadas (por cuatro años o más) pertenecientes al sistema único de admisión administrado por el Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH) (Espinoza y Urzúa 2015; Williamson y Riquelme 2017). Además, el esquema de crédito estudiantil ha venido evolucionando hacia un crédito contingente al ingreso de los graduados que comenzó ya a operar, pero no se halla aun consagrado en la ley.

Una peculiaridad adicional del sistema chileno, además del neto predominio cuantitativo de la provisión privada dentro de la matrícula total de primer grado, es el hecho que las universidades privadas –consideradas en su conjunto– exhiben ventajas en cuanto a la matrícula en programas de posgrado, número anual de graduados, volumen e impacto de la producción científica (G9 2013) y número de instituciones situadas entre las primeras 200 del *ranking* Scimago 2016). A su vez, al interior del sector de universidades privadas chilenas, las más antiguas de ellas (o derivadas de una de éstas) muestran, junto a tres o cuatro universidades privadas nuevas, el mejor desempeño relativo en diversos indicadores de rendimiento y de prestigio dentro del sector (Universitas 2018).

Conversión de la economía política de la educación superior chilena en un modelo de privatización

En un contexto de valorización de la privatización de los sistemas de educación superior, como el examinado más arriba, la economía política chilena ha tendido a ser presentada internacionalmente como un modelo de las acciones que los gobiernos podrían tomar para incrementar la calidad, eficacia y eficiencia de sus sistemas de educación terciaria. Organismos internacionales, como el Banco Mundial, han desempeñado un rol central en la internacionalización cultural de las decisiones de privatización del sistema de educación superior chilena (Geoffroy 2011, 2013; Ginsburg, Espinoza, Popa, y Terano 2005; Pineda 2015; Salazar 2013; Verger, Fontdevila y Zancajo 2015).

Efectivamente, durante la década de 1990 y a comienzos de los 2000, el Banco Mundial publicó una serie de informes dirigidos a los responsables del diseño y ejecución de las políticas públicas del sector. En ellos la privatización chilena sirve como ilustración de una buena práctica. En tal sentido el Informe “La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia” del Banco Mundial (1995) señala que los cambios en la economía política chilena representarían un ejemplo de la manera como los países deben responder a la crisis del financiamiento de la educación superior. Los autores del Informe sostienen que la reducción del gasto público y el incremento de los aportes privados, así como la apertura de nuevas instituciones de educación superior, habrían redundado en Chile en un aumento del acceso de grupos sociales previamente excluidos y una mejor capacidad de respuesta del sistema frente a las cambiantes demandas del mercado laboral. En la misma dirección, los informes *Higher education in developing countries: Peril and Promise* de la Unesco y el Banco Mundial (World Bank 2000) y *Constructing knowledge societies. New challenges for tertiary education* del Banco Mundial (World Bank 2002) destacan de manera positiva algunos efectos adicionales, entre ellos la creación de vínculos entre instituciones educativas y empresas, la diversificación de la plataforma de provisión y el incremento del rol del sector privado. Informes posteriores describen de manera igualmente favorable el cambio en la economía política de la educación superior chilena desde una coordinación estatal hacia una de mercado centrada en resultados (World Bank 2004, 2013).

Sin embargo, como se verá de inmediato, la internacionalización de dicho modelo opera sobre la base de una relativa simplificación de sus efectos reales. En primer lugar, considera los resultados de la privatización exclusivamente en el plano de la diferenciación del sistema y el aumento de la provisión, sin mencionar ciertos aspectos negativos como, por ejemplo, la fragilidad de algunas de las nuevas instituciones, su tendencia a operar como *diploma mills*, la falta de transparencia en cuanto a su propiedad e ingresos y, en general, las consecuencias negativas de la tardanza en introducir mecanismos y procedimientos adecuados de aseguramiento de la calidad.

Enseguida, la presentación internacional del modelo chileno omite un análisis más fino de ciertos fenómenos de comercialización de actividades universitarias, principalmente en el área de los conocimientos aplicados, tales como venta de pruebas experimentales, consultorías, análisis de laboratorio, capacitación en empresas, evaluación de proyectos y mediciones de

todo tipo, actividades editoriales, etc. A éstos se agregan a veces servicios de mayor complejidad y volumen comercial en áreas como las de la salud y las ingenierías (Santelices 2015). Si bien su significado para los presupuestos de las instituciones no es relevante, estos cambios traen consigo sin embargo una transformación gradual de las culturas organizacionales en la dirección del espíritu del capitalismo, como habría dicho Max Weber.

A su turno, la internacionalización del modelo chileno de privatización del sistema pasa por alto también los efectos de la progresiva empresarialización de la gestión de las organizaciones que la privatización necesariamente conlleva. En efecto, se imponen una mayor profesionalización de la gestión mediante el empleo de técnicas importadas desde la empresa privada, la planificación estratégica, los estudios de viabilidad y rentabilidad de los proyectos, las inversiones en servicios especializados, la adopción de sistemas de información para la gestión, el cálculo presupuestario más sofisticado, el desarrollo de indicadores y la evaluación constante del personal y las unidades (Rojas Ríos y López Stefoni 2016). Lo anterior redundaba en un creciente disciplinamiento productivo del trabajo de la academia (Guzmán-Valenzuela y Barnett 2013; Guzmán-Valenzuela 2015).

Asimismo, es preciso notar que la internacionalización del llamado modelo chileno supuso invisibilizar su contexto de origen, el cual se conforma en plena dictadura cívico-militar mediante un paquete de políticas neoliberales que ha sido ampliamente estudiado (Brunner 1981, 1986, 1997, 2009; Brunner y Briones 1992; Salazar y Leihy 2013). En lo formal, este modelo se adoptó mediante el Decreto Ley N° 3541, del 12 de diciembre de 1980, que facultó al Jefe de Estado, Augusto Pinochet, para reestructurar las universidades previamente intervenidas y para regular la creación de nuevas corporaciones privadas de educación superior. En uso de tales atribuciones, el gobierno cívico-militar emprendió el año 1981 una reconfiguración del campo organizacional de la educación terciaria: abrió las puertas a una diferenciación vertical de instituciones (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica) por un lado y, por el otro, a un mercado dotado con bajas barreras de entrada y amplias libertades (Jongbloed 2004) para nuevos proveedores privados y usuarios del servicio educativo (Brunner 2009).

En paralelo, esta reforma puso en marcha una completa redefinición del esquema tradicional de financiamiento de la educación superior que, hasta ese momento, había operado en favor de las ocho universidades entonces existentes, dos estatales y seis privadas, todas financiadas por el Es-

tado, sin imponerles condiciones ni exigencias especiales de rendición de cuentas (Brunner y Briones 1992). De acuerdo con la reforma de 1981, estas universidades recibirían en adelante un aporte fiscal directo equivalente al 50 % del que percibían previamente y el resto sería asignado al conjunto de las instituciones (antiguas y nuevas) mediante un aporte fiscal indirecto otorgado en proporción al número de estudiantes con más altos puntajes en el examen nacional de admisión matriculados en cada institución. Asimismo, se estableció un crédito fiscal estudiantil para que los jóvenes de escasos recursos admitidos pudieran pagar su arancel (Brunner 1981, 1986, 2015a; Bernasconi y Rojas 2004). Para financiar la investigación, el gobierno creó un fondo concursable, cuyos recursos eran asignados competitivamente a los proyectos seleccionados mediante procesos de revisión de pares.

El hecho de no distinguir suficientemente el momento coercitivo fundante del cambio en la educación superior chilena introducido en 1981 de su posterior evolución en condiciones democráticas a partir de 1990 en la internacionalización del modelo chileno ha oscurecido el hecho de que el grado elevado de privatismo alcanzado en el presente siglo por el sistema chileno se debe más a las políticas impulsadas en democracia que a las condiciones iniciales impuestas por la dictadura (Brunner 2015b). En efecto, el uso de la economía política chilena como ejemplo de privatización a nivel internacional ha tendido a suprimir el carácter a la vez coercitivo y neoliberal de su origen por un lado y, por el otro, ha conducido a subvalorar su carácter democrático y consonante con procesos globales a partir de 1990, donde se mezclan instrumentos de política pro-mercado con otros de política pro-Estado, regulatorios y de conducción a distancia del sistema.

Dicho lo anterior, la pregunta que cabe hacerse es qué cambios generados por la privatización llevan a que ésta sea considerada como una opción para mejorar la economía política de los sistemas contemporáneos de educación superior. A nuestro juicio, ello responde a una transformación en la valoración de los fines y propósitos del saber generado por las instituciones de educación superior. Desde un punto de vista interpretativo, puede caracterizarse este cambio como el resultado de la emergencia de un régimen capitalista de conocimiento y aprendizaje (Slaughter y Leslie 1997; Slaughter y Rhoades 2004). Consecuencia de lo anterior, la gobernanza de los sistemas abandona aspectos claves de su tradición histórica tanto de los modelos napoleónico como humboldtiano; por ejemplo, su

carácter propio de un servicio público íntegramente financiado por la renta nacional y su orientación hacia el Estado y el desarrollo nacional. En cambio, el nuevo régimen capitalista académico enfatiza el carácter mixto (público-privado) de los beneficios de la educación superior y, basado en esto, promueve su cofinanciamiento a partir de fuentes públicas y privadas, tanto en función de la oferta (instituciones) como de la demanda (estudiantes) (Brunner 2013).

Esta modificación de la función asignada al conocimiento globalmente resulta en una mayor preponderancia del modelo chileno en el contexto comparado. La privatización que ahí tiene lugar –más allá de las contradictorias evaluaciones y debates ideológicos sobre su origen en dictadura ofrecen en efecto un punto de apoyo paradigmático a los procesos de transformación de la educación superior a nivel internacional a partir de los años 1990. Con la internacionalización de la experiencia chilena de privatización se crea pues la perspectiva de que para los países en desarrollo, de ingreso medio, es posible también integrarse en el cambio de economía política del sector conducente hacia el capitalismo académico a nivel global (Münch 2014).

Conclusiones

En suma, este capítulo propone un concepto culturalista de internacionalización de la educación superior y examina su potencial para entender la difusión y utilización del modelo chileno de privatización como una práctica de política pública en este sector. Según vimos, la relevancia de esa modalidad de economía política resulta de un cambio en la comprensión de las funciones del conocimiento generado por las instituciones de educación superior que, a su vez, alimenta el despliegue de un nuevo régimen capitalista global de conocimiento y aprendizaje. Según examinamos, esto ha llevado a posicionar el proceso chileno de privatización como un paradigma de política pública polémico que en ocasiones es entendido como modelo de calidad, eficacia y eficiencia en la gobernanza de la educación superior y, en otros casos, como un conductor de todos los aspectos negativos que puedan atribuirse a las políticas neoliberales.

La acción de algunos organismos internacionales ha sido central en este respecto. Ellos han usado el ejemplo chileno como un referente de políticas exitosas para incrementar la competitividad de los sistemas de educación superior pero, a la vez, han mostrado también consecuencias

negativas que se siguen de la adopción de ciertas políticas o efectos no deseados de las mismas.

A su vez, redes expertas en educación superior han desempeñado un rol importante en este proceso de internacionalización cultural, analizando el caso chileno y polemizando con argumentos cruzados sobre sus ventajas y desventajas y, sobre todo, sobre sus fundamentos ideológicos y políticos. Por otra parte, estas redes traducen a un lenguaje apropiado a cada contexto nacional las recomendaciones de política que puedan extraerse de la experiencia chilena, favoreciendo así, o evitando, su adopción en otros sistemas y contextos sociopolíticos y culturales.

Sería interesante que futuras investigaciones examinen procesos similares de diseminación de ideas culturales relativas a la economía política de los sistemas de educación superior. Esto permitiría profundizar el conocimiento de la internacionalización de otros modelos como, por ejemplo, la idea alemana de combinar organizacionalmente docencia e investigación (Kwiek 2008; Röhrs 1996), la noción de universidad emprendedora, propia de la tradición estadounidense (Clark 1998), o el concepto de universidad socialmente comprometida nacida de la tradición latinoamericana (Bernasconi 2008; Mollis 2006). El uso de un concepto culturalista de internacionalización, como el aquí propuesto, hace posible examinar procesos de transferencia y adopción de modelos de educación superior sin asumir la superioridad de uno de ellos ni dar por sentado que su contenido no experimenta cambios al adoptarse dentro de otros contextos nacionales, como regularmente tiende a hacerse en el campo de estudios en educación superior.

Una ventaja adicional de utilizar este concepto es que permite conectar los estudios de educación superior con desarrollos recientes en la teoría sociológica sobre la globalización. En este sentido, la internacionalización de modelos de educación superior debe comprenderse necesariamente haciendo referencia a las condiciones sociales y tecnológicas de posibilidad de este fenómeno, usando para ello descripciones teóricamente fundadas de los atributos de la sociedad moderna (Habermas 2002; Luhmann 2012, 2013).

Referencias bibliográficas

- Abdullah, Doria, Aziz Abd, Ismail Mohd, Ibrahim Mohd, y Latiff Abdul. 2017. "The Stories They Tell. Understanding International Student Mobility Through Higher Education Policy." *Journal of Studies in International Education* 21 (5): 450-466.
- Altbach, Philip, Liz Reisberg, y Laura Rumbley. 2009. *Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution. A Report Prepared for the UNESCO 2009 World Conference on Higher Education*. Paris: Unesco.
- Anweiler, Oskar. 1977. "Comparative Education and the Internationalization of Education." *Comparative Education* 13 (2): 109-114.
- Baecker, Dirk. 2007. "Network Society." En *The Concept of the Network Society: Post-Ontological Reflections*, editado por Niels Lehmann, Lars Qvortrup, y Bo Kampmann, 95-112. København: Samfundslitteratur Grafik.
- Ball, Stephen. 1995. "Intellectuals or Technicians? The Urgent Role of Theory in Educational Studies." *British Journal of Educational Studies* 43 (3): 255-271.
- Banco Mundial. 1995. *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington, D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.
- Barnett, Ronald. 1990. *The Idea of Higher Education*. Bristol: Society for Research into Higher Education; Open University Press.
- Bernasconi, Andrés. 2008. "Is There a Latin American Model of the University?" *Comparative Education Review* 52 (1): 27-52.
- Bernasconi, Andrés, Enrique Fernández, y Luna Follegati. 2018. "Erario público e iniciativa privada. El origen del financiamiento estatal a las universidades particulares en Chile." *Universum* 33 (1): 15-40.
- Bernasconi, Andrés, Fernando Rojas. 2004. *Informe sobre la educación superior en Chile. 1980-2003*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Berry, Caroline, y John Taylor. 2014. "Internationalisation in Higher Education in Latin America: Policies and Practice in Colombia and Mexico." *Higher Education* 67 (5): 585-601.
- Brint, Steven, Jerome Karabel. 1991. "Institutional Origins and Transformations: The Case of American Community Colleges." En *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, editado por Walter Powell y Paul DiMaggio, 337-360. Chicago: The University of Chicago Press.
- Brunner, José Joaquín. 1981. *Ideologías universitarias y cambios en la universidad chilena. Santiago, Chile: Documento de Trabajo*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Brunner, José Joaquín. 1986. *Informe sobre la Educación Superior en Chile*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Brunner, José Joaquín. 1997. "From State to Market Coordination. The Chilean Case." *Higher Education Policy* 10 (3-4): 225-237.
- Brunner, José Joaquín. 2009. *Educación superior en Chile. Instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2009)*. Santiago de Chile: Ediciones UDP.

- Brunner, José Joaquín. 2013. "The Rationale for Higher Education Investment in Ibero-America." *OECD Development Centre Working Paper*. DOI: <https://doi.org/10.1787/18151949>.
- Brunner, José Joaquín. 2015a. "Medio siglo de transformaciones de la educación superior chilena: Un estado del arte." En *La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis*, editado por Andrés Bernasconi, 21-108. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Brunner, José Joaquín. 2015b. "Ideas y fines de la universidad." *Estudios Públicos* 139: 155-164.
- Brunner, José Joaquín. 2017. "La economía política del capitalismo académico: el caso de Chile." En *Desafíos para el desarrollo universitario en Chile*, editado por Hugo Lavados, y Ana Luz Durán, 159-231. Valencia: Tirant humanidades.
- Brunner, José Joaquín, y Guillermo Briones. 1992. "Higher Education in Chile. Effects of the 1980 Reform." En *Higher Education Reform in Chile, Brazil and Venezuela*, editado por Laurence Wolff, y Douglas Albrecht. Washington, D.C.: The World Bank.
- Brunner, José Joaquín, Julio Labraña, Francisco Ganga, y Emilio Rodríguez-Ponce. 2019. "Circulación y recepción de la teoría del 'academic capitalism' en América Latina." *Archivos Analíticos de Políticas Educativas* 27 (79). DOI: <https://doi.org/10.14507/epaa.27.4368>.
- Byun, Kiyong, y Minjung Kim. 2011. "Shifting Patterns of the Government's Policies for the Internationalization of Korean Higher Education." *Journal of Studies in International Education* 15 (5): 467-486.
- Castells, Manuel. 2010a. *The Information Age. Economy, Society, and Culture. Volume I. The Rise of the network society*. Chichester, Malden: Wiley-Blackwell.
- Castells, Manuel. 2010b. *The Information Age. Economy, Society, and Culture. Volume II. The power of identity*. Chichester, Malden: Wiley-Blackwell.
- Centro Interuniversitario de Desarrollo – CINDA, Ed. 1998. *Gestión de docencia e internacionalización en las universidades chilenas*. Santiago de Chile: CINDA; Fondo de Desarrollo Institucional del Ministerio de Educación.
- Clark, Burton. 1998. *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Oxford: Pergamon-Elsevier.
- Delgado-Márquez, Blanca, María Ángeles Escudero-Torres, y Nuria Hurtado-Torres. 2013. "Being Highly Internationalised Strengthens Your Reputation. An Empirical Investigation of Top Higher Education Institutions." *Higher Education* 66 (5): 619-633.
- Dewey, Patricia, y Stephen Duff. 2009. "Reason Before Passion: Faculty Views on Internationalization in Higher Education." *Higher Education* 58 (4): 491-504.
- DiMaggio, Paul, y Walter Powell. 1983. "The Iron Cage Revisited. Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." *American Sociological Review* 48 (2): 147-160.
- Espinoza, Ricardo, y Sergio Urzúa. 2015. "Las consecuencias económicas de un sistema de educación superior gratuito en Chile." *Revista de Educación* 370: 10-44.
- Flores, Roberto. 2016. *Evaluación del sesgo pro-universidad existente en el aparato de becas y créditos del sistema de educación superior chileno*. Tesis para optar al grado de Magister en Ciencias de la ingeniería. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

- G9 – Consejo de rectores de las universidades no estatales. 2013. *El G9 y sus propuestas para la Educación Superior en Chile*. Santiago de Chile: G9.
- Galleguillos, Pilar, Tania Hernández, Fabián Sepúlveda, y Rodrigo Valdés. 2016. *Reforma a la educación superior: Financiamiento actual y proyecciones*. Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos, Gobierno de Chile.
- Geoffroy, Esteban. 2011. *Estudio del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Un análisis politológico de formulación de política pública*. Tesis para optar al grado de Magíster en Ciencia Política. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Geoffroy, Esteban. 2013. “Estudio del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Un análisis politológico de formulación de política pública.” *Revista Enfoques* XI (19): 139-166.
- Ginsburg, Mark, Oscar Espinoza, Simona Popa, y Mayumi Terano. 2005. “Globalisation and Higher Education in Chile and Romania. The Roles of the International Monetary Fund, World Bank, and World Trade Organization.” En *International Handbook on Globalisation, Education and Policy Research. Global Pedagogies and Policies*, editado por Joseph Zajda, 221-234. Dordrecht: Springer.
- Guerbi, María Ximena. 2015. “Posible devenir de la implementación de un proyecto análogo al acuerdo de Bolonia en América Latina.” En *Políticas de educación superior por universitarios*, editado por Roberto Marengo, Carlos Giordano, y Catalina Caminos, 110-126. Buenos Aires: Editorial de la Universidad de La Plata.
- Guzmán-Valenzuela, Carolina. 2015. “Unfolding the Meaning of Public(s) in Universities. Toward the Transformative University.” *Higher Education*, 1-13.
- Guzmán-Valenzuela, Carolina, y Ronald Barnett. 2013. “Academic Fragilities in a Marketised Age. The Case of Chile.” *British Journal of Educational Studies* 61 (2): 203-220. DOI: 10.1080/00071005.2013.776006
- Habermas, Jürgen. 1987. “The Idea of the University – Learning Processes.” *New German Critique* 41: 3-22.
- Habermas, Jürgen. 2002. *Teoría de la Acción Comunicativa*, I. México: Editorial Taurus.
- Horta, Hugo. 2009. “Global and National Prominent Universities: Internationalization, Competitiveness and the Role of the State.” *Higher Education* 58 (3): 387-405.
- Jaluf, Gustavo. 2015. “Proceso de Bolonia: algunos aspectos críticos desde la mirada latinoamericana.” *Políticas de educación superior por universitarios*, editado por Roberto Marengo, Carlos Giordano, y Catalina Caminos, 127-142. Buenos Aires: Editorial de la Universidad de La Plata.
- Jongbloed, Ben. 2004. “Regulation and Competition in Higher Education.” En *Markets in Higher Education. Rhetoric or Reality?*, editado por Pedro Texeira, Ben Jongbloed, David Dill, y Alberto Amaral, 87-111. Dordrecht; Boston; London: Kluwer Academic Publishers.
- Krücken, Georg. 2003. “Learning the ‘New, New Thing’: On the Role of Path Dependency in University Structures.” *Higher Education* 46 (3): 315-339.
- Krücken, Georg, y Frank Meier. 2006. “Turning the University into an Organizational Actor”. En *Globalization and Organization. World Society and Organizational Change*, editado por Gili Drori, John Meyer, y Hokyung Hwang, 241-257. Oxford: Oxford University Press.

- Kwiek, Marek. 2008. "The Classical German Idea of the University Revisited, or on the Nationalization of the Modern Institution." *Polish Journal of Philosophy* 11 (1): 1-25.
- Labraña, Julio. 2016. "El concepto de sistema de los sistemas de educación superior. El caso chileno." *Calidad en la educación* 44: 276-299.
- Labraña, Julio, y José Rodríguez. 2017. "Estado y universidad en Chile: problemas de distinción en torno a su función pública." *Pensamiento Educativo. Revista de Investigación Educativa Latinoamericana* 54 (1): 1-19.
- Levy, Daniel. 1986. *Higher Education and the State in Latin America. Private Challenges to Public Dominance*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Levy, Daniel. 2013. "The Decline of Private Higher Education." *Higher Education Policy* 26: 25-42.
- Luhmann, Niklas. 1997. "Globalization or World Society. How to Conceive of Modern Society?" *International Review of Sociology* 7 (1): 67-79.
- Luhmann, Niklas. 2012. *Theory of Society. Vol. 1*. Stanford: Stanford University Press.
- Luhmann, Niklas. 2013. *Theory of Society. Vol. 2*. Stanford: Stanford University Press.
- Marginson, Simon. 1997. "Imagining Ivy. Pitfalls in the Privatization of Higher Education in Australia." *Comparative Education Review* 41 (4): 460-480.
- Marginson, Simon. 2006. "Dynamics of National and Global Competition in Higher Education." *Higher Education* 52 (1): 1-39.
- Marginson, Simon. 2009. "The Knowledge Economy and Higher Education: A System for Regulating the Value of Knowledge." *Innovación Educativa*, 9 (47): 63-71.
- Meyer, John, John Boli, George Thomas, y Francisco Ramirez. 1997. "World Society and the Nation-State." *American Journal of Sociology* 103 (1): 144-181.
- Meyer, John, y Patricia Bromley. 2013. "The Worldwide Expansion of 'Organization'." *Sociological Theory* 31 (4): 366-389.
- Meyer, John, Francisco Ramirez, David Frank, y Evan Schofer. 2007. "Higher Education as an Institution." En *Sociology of Higher Education. Contributions and Their Context*, editado por Patricia Gumpert, 187-221. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Meyer, John, Brian Rowan. 1977. "Institutionalized Organizations. Formal Structure as Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology* 83 (2): 340-363.
- Mollis, Marcela. 2006. "Latin American University Transformation of the 1990s. Altered Identities?" En *International Handbook of Higher Education. Vol. 18*, editado por James Forest, y Philip Altbach, 503-515. Dordrecht: Springer.
- Münch, Richard. 2014. *Academic Capitalism. Universities in the Global Struggle for Excellence*. New York; London: Taylor & Francis.
- Necochea, Catalina. 2012. *Evaluación del Programa Crédito con aval del Estado: impacto en aranceles y en matrícula en la educación técnico profesional*. Tesis de grado Magister en Economía. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). 2016. *Education at a Glance*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Pineda, Pedro. 2015. *The Entrepreneurial Research University in Latin America. Global and Local Models in Chile and Colombia, 1950-2015*. New York: Palgrave Macmillan.

- Program for Research on Private Higher Education (PROPHE). 2019. *Global Private and Total Higher Education Enrollment by Region and Country, 2010*. Albany: Department of Educational Policy and Leadership, State University of New York.
- Ramirez, Francisco. 2006. "Growing Commonalities and Persistent Differences in Higher Education. Universities Between Global Models and National Legacies." En *The New Institutionalism in Education*, editado por Heinz-Dieter Meyer, y Brian Roman, 123-141. Albany: State University of New York Press.
- Ramírez, Francisco, y Tom Christensen. 2013. "The Formalization of the University. Rules, Roots, and Routes." *Higher Education* 65 (6): 695-708.
- Ramírez, Francisco, y John Meyer. 2013. "Universalizing the University in a World Society." En *Institutionalization of World-Class University in Global Competition*, editado por Jung Cheol Shin, y Barbara Kehm, 257-274. New York: Springer.
- Readings, Bill. 1996. *The University in Ruins*. Cambridge; London: Harvard University Press.
- Röhrs, Hermann. 1996. *The Classical German Concept of the University and its Influence on Higher Education in the United States*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Rojas Ríos, María Jaqueline, y Daniel Asdrubal López Stefoni. 2016. "La acreditación de la gestión institucional en universidades chilenas." *Revista electrónica de investigación educativa* 18 (2): 180-190.
- Salazar, José Miguel. 2013. *Public Policy for Higher Education in Chile. A Case Study in Quality Assurance (1990-2009)*. PhD thesis. Centre for the Study of Higher Education. Melbourne: Graduate School of Education, The University of Melbourne.
- Salazar, José Miguel, y Peodair Leihy. 2013. "El manual invisible. Tres décadas de políticas de educación superior en Chile (1980-2010)." *Archivos Analíticos de Políticas Educativas* 21 (34): 1-38.
- Santelices, Bernabé. 2015. "Investigación científica universitaria en Chile." En *La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis*, editado por Andrés Bernasconi, 409-446. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Schofer, Evan, y John Meyer. 2005. "The Worldwide Expansion of Higher Education in the Twentieth Century." *American Sociological Review* 70 (6), 898-920.
- SCIMAGO. 2016. SCIMAGO Institutions Rankings (SIR). <http://www.scimagoir.com/index.php>. Consultado: 17 de agosto de 2020.
- Scott, Peter, Jim Gallacher, y Gareth Parry. 2017. "Reflections and Conclusions." En *New Languages and Landscapes of Higher Education*, editado por Peter Scott, Jim Gallacher, y Gareth Parry, 256-264. Oxford: Oxford University Press.
- Slaughter, Sheila, y Larry Leslie. 1997. *Academic Capitalism. Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Slaughter, Sheila, y Gary Rhoades. 2004. *Academic Capitalism and the New Economy. Markets, State, and Higher Education*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Solis, Alex. 2017. "Credit Access and College Enrollment." *Journal of Political Economy* 125 (2): 562-622.
- Stichweh, Rudolf. 2009. *Universität in der Weltgesellschaft. Akademische Rede am Dies Academicus der Universität Luzern am 1. Oktober 2009*. Luzern: Universität Luzern.
- Tight, Malcolm. 2013. "Discipline and Methodology in Higher Education Research." *Higher Education Research and Development* 32 (1): 136-151.

- Torres, Carlos Alberto, y Robert Rhoads (eds). 2006. *The University, State, and Market: The Political Economy of Globalization in the Americas*. Stanford: Stanford University Press.
- UNIVERSITAS. 2018. Ranking de calidad de las universidades chilenas. <http://ranking.elmercurio.com/>. Consultado: 17 de agosto de 2020.
- Van Dijk, Jan. 1999. *The Network Society. Social Aspects of New Media*. London; Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Verger, Antoni, Clara Fontdevila, y Adrián Zancajo. 2016. *The Privatization of Education. A Political Economy of Global Education Reform*. New York: Columbia University Press.
- Williamson, Carlos, y Cristina Riquelme. 2017. *Financiamiento institucional para la gratuidad: ilusión e irresponsabilidad*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales.
- World Bank. 2000. *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise*. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development.
- World Bank. 2002. *Constructing Knowledge Societies. New Challenges for Tertiary Education*. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. 2004. "Approaches to Result-Based Funding in Tertiary Education. Identifying Finance Reform Options for Chile." *World Bank Policy Research Working Paper* 3436 (2004): 1-24.
- World Bank. 2013. *Top 10 Do's of Tertiary Education*. Washington, D.C.: World Bank.

Políticas de educación superior y procesos de internacionalización: el caso peruano a la luz de la reforma universitaria

Carmela Chávez Irigoyen¹ / Santiago Torres Manrique

Tras veinte años de liberalización del “mercado educativo” y desde la promulgación de la nueva ley universitaria 30220 en julio de 2014, el Perú se encuentra en un proceso de reforma universitaria que busca establecer un sistema de educación superior universitaria (ESU) que tenga como ejes una política de aseguramiento de la calidad (PAC) y la creación de una Superintendencia que evalúe y supervise estándares mínimos de calidad. En paralelo, y desde marzo del 2016 que se promulgó la Política Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación Tecnológica (CTI); se viene fomentando el incremento de la investigación en el país con diferentes mecanismos institucionales que buscan fortalecer la producción científica y la innovación en el ámbito universitario, entre otros. En ese escenario cabe preguntarse qué rol están jugando los mecanismos de internacionalización como componente de fortalecimiento de políticas públicas.

Así, las preguntas que nos proponemos para esta breve indagación giran en torno a cuál es el estado de la cuestión de los mecanismos de internacionalización en estos procesos, qué proponen las políticas al sector universitario vinculadas a la reforma universitaria y la política CTI en términos de la vinculación del Perú con la comunidad académica internacional y qué retos enfrentamos en términos de estándares mínimos. Para responder estas preguntas se presenta un análisis de carácter exploratorio que busque 1) describir la situación actual de la internacionalización de la ESU sobre la base de indicadores vinculados a movilidad de estudiantes e investigadores; convenios, redes o proyectos ejecutados; producción científica y/o programas académicos transfronterizos, entre otros. Además, 2) analizar las políticas públicas vigentes (PAC y CTI) en su objetivo misional e impacto preliminar en estos indicadores. Cuestión que permitiría 3) hacer un traza-

1 Queremos agradecer también a Esteban Penelas, por el procesamiento de algunos de los datos utilizados en este estudio.

do probable de derroteros de internacionalización de la ESU en el país así como plantear una prospectiva de retos y desafíos para la misma.

Explorar este fenómeno en un contexto de cambio nos parece especialmente relevante, en tanto el Perú busca también insertarse en un orden académico global que transforma los modos tradicionales de diseñar y regular políticas públicas, y que crea nuevos espacios de configuración institucional para las propias universidades.

Para el análisis empírico, se recurrió a diversas fuentes de información que reflejan cifras que coadyuvan a dimensionar los procesos de internacionalización de la educación superior en el Perú:

- El II Censo Nacional Universitario (CENAUN) fue un censo aplicado en el 2010 a universidades, estudiantes de pregrado y posgrado, docentes y más. De allí se obtuvo información como características de los docentes, estudiantes, entre otros.
- La Encuesta Nacional a Egresados Universitarios y Universidades (ENEUU) se aplicó en el 2014 a 10.560 egresados y 131 universidades. Buscó generar información sobre la inserción laboral y la percepción de los servicios educativos. Asimismo, ofrece información sobre las condiciones de los servicios ofrecidos por las 131 universidades.
- El I Censo Nacional de Investigación y Desarrollo en Centros de Investigación 2016. Este censo, elaborado por el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC), en la cual se caracteriza las capacidades de generación de conocimientos y tecnologías de las instituciones que hacen investigación y desarrollo en el Perú (entre ellas las universidades). Contiene un módulo que refleja la vinculación de cada centro de investigación con la comunidad científica y social, tanto en el país como en el exterior.
- En el caso de la movilidad docente se ha buscado información pública de los Fondos de Becas Nacionales (haciendo uso del Portal de Datos Abiertos del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo, PRONABEC), así como de la relación de docentes de cada universidad, obtenida desde sus respectivos portales web, y con la cual se puede identificar el mayor grado académico obtenido por cada uno, la universidad y el país en que llevaron a cabo los estudios superiores.
- La información procesada de la plana docente fue extraída del portal web de las universidades que se presentaron al licenciamiento institucional. A partir de allí, con el campo mayor grado académico al-

canzada, universidad y programa en que estudio, fue posible obtener algunos resultados de interés al grado académico

Entre las principales limitaciones de ambas fuentes de información se halla la diversidad de años de corte en que se realizaron (el Censo de CONCYTEC se elaboró con información del 2016, la información de becarios fue obtenida al año 2016, y la información de relación docente con periodicidad diversa entre los semestres académicos de 2016 y 2018). Sin embargo, las fuentes citadas se configuran como las únicas disponibles que posibilitan obtener información relevante para entender la situación de los procesos de internacionalización de universidades peruanas. Además constituyen un referente base que sienta un precedente para extender el análisis conforme se obtenga mayores fuentes de información en el futuro, en particular, con la finalización de la construcción del Sistema de Información Universitario en manos de la SUNEDU.

Cabe mencionar que no existen muchos estudios sobre el estado de la internacionalización en el campo universitario en el Perú. Siendo tal vez el más relevante el desarrollado por la British Council en el 2017 (British Council 2017b) en donde se hace un análisis comparativo en 38 países a nivel global (y que incluía la mirada de los tres países miembros de la Alianza del Pacífico). En él, se analiza la apertura del sistema de educación superior tomando como variables la infraestructura de acogida, la calidad de la educación transfronteriza, y el acceso y sostenibilidad para la movilidad académica, la investigación internacional, enseñanza de lenguas extranjeras, entre otros. En él se señaló que Perú tenía, en comparación con estos tres países, un nivel muy débil en lo relacionado a la educación transfronteriza (como el resto de países), un nivel débil de movilidad internacional (como el promedio en comparación al resto) y un nivel fuerte en lo vinculado a la colaboración internacional para la investigación.

Este breve estudio espera brindar más elementos en esta dirección, planteando algunas aristas que puedan ser útiles para la elaboración de políticas públicas en este sentido y también algunos elementos de reflexión para la mirada crítica desde el debate académico.

Alcances para un concepto de internacionalización: una mirada desde América Latina

Los procesos de la llamada internacionalización se han intensificado en los últimos años, producto en parte del proceso de interconexión financiera y política a escala global, que ha ido paulatinamente creando lo que varios autores llaman “globalización”. Más allá de los múltiples debates sobre su definición, lo cierto es que ésta es un fenómeno multidimensional de cambio social, que ha acelerado las nociones de tiempo y espacio y que tiene como base los procesos de cambio tecnológico (Robertson 1992; Harvey 1989) y una acelerada interconexión financiera y económica. Esta tendencia contemporánea ha acelerado a su vez la reproducción de modelos institucionales que se dan en torno a una industria educativa bajo una lógica de la expansión territorial y de captación de mercados de capitales financieros; que se desarrolla a escala mundial (Verger, Steiner-Khamsi y Lubienski 2017, 326).

Si bien es cierto que la propia idea de universidad y su tradición de crecimiento en el mundo a través de los múltiples procesos colonizadores tuvo siempre como motor la expansión internacional (entendida como expansión hacia nuevos territorios), es en el siglo XX y más en la segunda mitad que se produce un fenómeno nuevo de isomorfismo institucional (DiMaggio 1983) por el cual las diversas universidades del mundo van pareciéndose más entre sí. Comparándose en términos de sus metas, sus propuestas formativas, sus alcances en la producción de conocimiento, sus modelos de gestión e incluso de gobierno colegiado.

Así, la globalización como fenómeno sociopolítico ha traído también —como correlato el surgimiento de una “cultura global” y una economía internacional del conocimiento— una demanda acelerada de estandarización de los sistemas educativos. Esto permite, por un lado, la formación de un capital humano capacitado para producir y reproducir conocimiento útil hacia esta. Por otro, permite el traslado de este conocimiento a los otros sistemas sociales como el sistema productivo —que requiere de la creación de nuevas tecnologías, diseños organizacionales o entornos de innovación— y que tienen como lugar de origen las instituciones de educación superior, y en particular, de educación universitaria.

Incluso algunos autores están hablando ya de una industria educativa global que viene transformando a las universidades “por dentro”. La definición más comúnmente aceptada entiende a la internacionalización como

un proceso de integración referente a propósitos, funciones o formas de implementación (Knight 2008) y también como adecuación de políticas y programas (Altbach, Reisberg y Rumbley 2009) para adaptarse y responder a las demandas que provienen de actores internacionales.

En este panorama, el gran reto de las instituciones de educación superior es encontrar el equilibrio para operar entre las demandas propias de los sistemas nacionales y las de una economía global del conocimiento; cuestión que viene acompañada de la apertura en el acceso a la educación universitaria, el recorte de presupuesto de los gobiernos a la educación pública, la emergencia de nuevas tecnologías para los procesos de aprendizaje, etc. (Guri-Rosenblit 2015, 13).

Así las cosas, las universidades tendrán que lidiar entre al menos cinco tensiones: (1) vincularse a las prioridades nacionales vs las demandas del entorno educativo internacional; (2) políticas de gobernanza vs la autonomía institucional; (3) diversidad institucional vs políticas de alineamiento; (4) competencias vs colaboración; y (5) propiedad intelectual vs filantropía intelectual; así como también la relación cada vez más estrecha entre internacionalización, investigación y empleabilidad (Guri-Rosenblit 2015, 14, 24).

Situaciones con las cuales todas las instituciones tendrán que lidiar en los márgenes que su propio diseño organizacional y su entorno institucional; desarrollando estrategias de adaptación en las que la internacionalización tendrá un impacto en el encuadre de su misión, su planificación estratégica, condiciones de operación, etc. (Guri-Rosenblit 2015, 13). Así, los retos y oportunidades de la internacionalización no son manejadas exclusivamente por las universidades sino que dependen del propio entorno institucional en el que se mueven, siendo una situación especialmente difícil para las organizaciones que vienen del llamado sur global (Tiyambe Zeleza 2012, 6) y del tipo de relaciones que se establecen con los centros de producción de producción y reproducción del conocimiento referentes en el medio educativo.

Varios expertos han señalado que América latina es la región del mundo con menor nivel de internacionalización en su educación superior universitaria. Si bien se habrían suscrito muchos convenios, tanto la internacionalización del currículo como de movilidad de personas sería aún muy limitadas (Tiyambe Zeleza 2012, 10).

En cuanto a los índices de movilidad académica, la región tiene una de las cifras más bajas del mundo pues el número de estudiantes salientes

representa sólo el 1 % de los estudiantes de nivel superior (Farriguia 2017, 99). Un dato interesante es que de los 96 mil estudiantes internacionales que estudiaron en América Latina el 2014, más de la mitad (55 mil) fueron de otro país de la región (Farriguia 2017, 102). Las barreras que se han podido identificar con estos mapeos están relacionadas básicamente a accesibilidad económica (Farriguia 2017, 105-106) y a las limitaciones en el uso de segundos idiomas para el traslado a terceros países.

Así, si bien a nivel global, el número de estudiantes internacionales entre el 2005 y el 2012 se incrementó en un 50 %, cifra que en el caso latinoamericano fue de sólo 29 % para los estudiantes salientes mientras que el de recepción fue de 45 % (Farriguia 2017, 99).

En ese sentido parece especialmente relevante hacer una primera aproximación al caso peruano en tanto se trata de una de las economías emergentes más importantes de la región.² Se encuentra además en pleno proceso de reforma universitaria, que incluye la creación de un nuevo sistema de regulación y la implementación de una política de calidad que tiene como uno de sus núcleos la preocupación por el elevado subempleo profesional (de casi el 50 % de los egresados universitarios). Y que en paralelo, presenta una Política para el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación tecnológica (PCTI) que implementa mecanismos de promoción de la investigación y la innovación dirigida también al sector. A nivel internacional, plantea como una de sus principales metas el ingreso a la OCDE, lo que requiere, entre otras cuestiones, alcanzar ciertos estándares vinculados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el campo educativo y de productividad país.

Cabe mencionar que si bien el Perú no cuenta con una política explícita de internacionalización dirigida a la ESU, en la Ley Universitaria, ley 30220, esta figura como uno de los principios que guían el funcionamiento de las universidades (art. 5). Así mismo, es vista como un factor que permite la cooperación y la investigación.

Breve descripción del sistema de educación peruano

A manera de introducción, se debe comentar que en el caso peruano, la Ley General de Educación N° 28044 establece dos etapas del sistema educativo:

2 Mayores referencias: <http://www.oecd.org/skills/nationalskillsstrategies/Estrategia-de-Competencias-de-la-OCDE-Reporte-Diagnostico-Peru.pdf> (consultado: 25 de agosto de 2020).

la educación básica, que favorece el desarrollo integral de los estudiantes, sus capacidades, conocimientos, actitudes y valores fundamentales; y la educación superior, que se destina a la investigación, creación y difusión de conocimientos, así como el logro de competencias profesionales de alto nivel, acorde a la necesidad del desarrollo sostenible del país³. Éste último se organiza en Educación Superior Universitaria (impartido por universidades), Educación Superior Tecnológica (institutos superiores tecnológicos, IEST), Educación Superior Artística (Escuelas de Formación Artística, ESFA), y Educación Superior Pedagógica (Institutos Superiores Pedagógicos, IESP). La educación superior universitaria es impartida por universidades, escuelas de postgrado (para estudios de postgrados conducentes o no conducentes a grado académico), y escuelas de educación superior (que ofrezcan formación conducente al grado de bachiller universitario). Actualmente se encuentra regulada por la Ley Universitaria N° 30220 y en ella se establecen directrices para la organización, aspectos asociados al aseguramiento de la calidad, y se reconoce, entre otras cosas, la autonomía de las universidades en su propia gestión institucional y académica.

Los otros niveles de educación superior: la Educación Superior Tecnológica (EST), y la Educación Superior Pedagógica (ESP) están regulados por la Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes N° 30512. En la misma se dispone el funcionamiento de Institutos de Educación Superior (IES) y Escuelas de Educación Superior (EES). Comprende la regulación de aspectos asociados a la organización del sistema, los componentes de admisión, titulación y egreso, el licenciamiento y el marco de aseguramiento de la calidad. Como punto a destacar, la Ley contempla la trazabilidad en la trayectoria educativa, haciéndola más flexible, y permitiendo el tránsito de la educación técnico-productiva a la educación superior, así como de la educación superior tecnológica a la obtención del grado académico de bachiller.

La educación superior es un nivel educativo opcional para quienes desean realizar estudios postsecundarios que conduzcan a una especialización en un campo del conocimiento, o el logro de competencias en un campo laboral específico. En el Perú, aproximadamente la cuarta parte de la población mayor a 14 años realiza o realizó estudios en dicho nivel. Por otro lado, la participación en educación superior de jóvenes entre 17 y 24 años

3 http://www.minedu.gob.pe/p/ley_general_de_educacion_28044.pdf (consultado: 25 de agosto de 2020).

de edad incrementó exponencialmente, representando en 1980 aproximadamente el 12,1 %, y logrando más del triple de participación al 2015, de 41,2 %. Este crecimiento fue fundamental debido al mayor acceso de jóvenes en la educación superior universitaria, la cual pasó de 9,6 % en 1980 a 31,4 % en 2015. Este mayor acceso se vio posibilitado por el incremento vertiginoso de universidades privadas en las últimas dos décadas.

Periodo	Población entre 17 y 24 años	Matrícula en personas			Matrícula como porcentaje de la población		
		Superior Univ.	Superior No Univ.	Total	Superior Univ.	Superior No Univ.	Total
1980	2.675.000	257.000	66.000	135.000	9,6	2,5	12,1
1985	3.102.000	355.000	98.000	223.000	11,4	3,1	14,6
1990	3.453.000	360.000	239.000	323.000	10,4	6,9	17,3
1995	3.785.000	391.000	299.000	452.000	10,3	7,9	18,2
2000	4.068.000	426.000	360.000	599.000	10,5	7,9	19,3
2005	4.249.000	559.000	385.000	690.000	13,2	8,8	22,2
2010	4.280.000	839.300	367.700	1.207.000	19,6	8,6	28,2
2015	4.270.000	1.338.800	420.400	1.759.200	31,4	9,8	41,2

Tabla 1. Perú: Matrícula en educación superior, 1980-2015. Fuente: Díaz 2008 / MINEDU – Censo Escolar / INEI – II Censo Nacional Universitario / INEI – ENAHO. Elaboración: Propia.

Asimismo, la cantidad de instituciones educativas que imparten formación superior incrementó vertiginosamente al cierre de la década del noventa, como consecuencia del Decreto Legislativo 882 que permitió la entrada de actores privados con fines de lucro en la educación (en todos sus niveles, incluyendo el superior) y mantuvo un incremento acelerado en las últimas dos décadas.

Periodo	Superior Universitaria	Superior No Universitaria			
		Total	IEST	ESFA	IESP
1981	36	196	131	25	40
1985	45	265	173	25	67
1990	52	421	300	27	94
1995	57	834	551	32	251
2000	78	1022	644	39	339
2005	83	1062	674	39	349
2010	100	1117	759	41	317
2015	142	1008	774	37	197

Tabla 2. Perú: Número de instituciones que imparten educación superior por niveles, 1981-2015. IEST: Instituto de Educación Superior Tecnológica. ESFA: Escuela Superior de Formación Artística. IESP: Instituto de Educación Superior Pedagógica. Fuente: Díaz 2008 / MINEDU – Censo Escolar. Elaboración: Propia

Cabe mencionar que a raíz de la promulgación de la Ley universitaria 30220, se implementó como mecanismo obligatorio de evaluación institucional, el procedimiento de licenciamiento a cargo de la Superintendencia Nacional de educación universitaria de educación superior universitaria – SUNEDU, proceso de evaluación con fines de autorización por el que pasan todas las universidades, nuevas y existentes, y que se encuentra en proceso. A Enero del 2019, 63 universidades han obtenido la licencia institucional, se han denegado 5 licencias de funcionamiento y existen 75 universidades y 2 Escuelas de posgrado en proceso de evaluación. SUNEDU ha desarrollado un propuesta de licenciamiento de programas de medicina, disponiendo un modelo de evaluación que está siendo discutido para una probable aprobación e implementación durante el 2019.

Por otro lado, los procedimientos de acreditación institucional y de programas son de carácter voluntario (con excepción de ciencias de la salud y educación).

Las políticas y la educación superior: el aseguramiento de la calidad y el fomento de la investigación en el Perú

En ese sentido, vale la pena examinar brevemente el lugar que otorgan a la internacionalización las dos políticas dirigidas al sector universitario, la llamada Política de Aseguramiento de la Calidad⁴ (PAC en adelante, promulgada por el órgano rector en educación universitaria, Ministerio de educación, MINEDU) y la Política nacional para el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación tecnológica (CTI)⁵, promulgada por el ejecutivo (PCTI).

La PAC busca ser un “documento orientador del proceso de reforma” (MINEDU 2015, 6), institucionalizándola y asentando acciones estratégicas que aseguren las condiciones de calidad educativa universitaria. Para ello establece cuatro pilares que son:

- 1) El licenciamiento, como proceso de evaluación y supervisión de condiciones básicas de universidades nuevas y existentes.
- 2) La acreditación, como mecanismo certificador de procesos de mejora continua
- 3) La generación de un sistema de información que permita el acceso confiable y oportuno a los actores del sistema de educación universitaria
- 4) La ejecución de acciones de fomento para mejorar el desempeño del sistema, impartiendo una cultura de la calidad en el servicio educativo y promoviendo la investigación.

En este último pilar se encontrarán las medidas de apoyo a la universidad para la inversión en infraestructura para el desarrollo de proyectos, bonos para docentes investigadores, etc. Tiene como uno de sus lineamientos centrales “promover la constitución de redes de universidades con criterios de calidad, pertinencia, responsabilidad social, y la internacionalización” (MINEDU 2015, 45).

Cabe mencionar que en el caso de los mecanismos de evaluación que son parte de la política, los procedimientos de licenciamiento y acreditación respectivamente, ven aspectos vinculados a los procesos de internacionalización pero no necesariamente son valorados. Así por ejemplo, el

4 DS nro. 016-2015-MINEDU.

5 Promulgada por el D.S. 015-2016-PCM.

modelo de licenciamiento institucional⁶ comprende la exigencia de contar con convenios y/o alianzas estratégicas interinstitucionales, siendo parte uno de los requisitos exigibles para pasar exitosamente el proceso de licenciamiento. Estas alianzas (que son académicas, con fines de investigación, de cooperación interinstitucional, etc.) pueden ser de alcance nacional o internacional, no siendo valorado uno u otro aspecto de manera diferenciada. Por otro lado, en el caso del modelo de acreditación institucional vigente⁷, si hay una valoración de la variable “movilidad e internacionalización”, siendo el estándar valorado que la universidad ejecute mecanismos que permitan concretar su política de internacionalización.

Por su lado, desde julio del 2016, el Perú cuenta con la PCTI con el objetivo de “mejorar y fortalecer el desempeño de la ciencia, tecnología e innovación tecnológica en el país” (CONCYTEC 2016, 39). Esta política buscar aportar al crecimiento económico sostenible y al desarrollo humano (CONCYTEC 2016: 11), para lo que se plantea articularse con las necesidades de los actores productivos, así como promover el desarrollo de capital humano. Asimismo, busca ser “un medio” para lograr otros objetivos nacionales como elevar la productividad, el desarrollar infraestructura tecnológica y producir conocimiento. (CONCYTEC 2017, 20-22). La Política sitúa además un diagnóstico tanto del sistema de ciencia y tecnología como de la baja demanda de esta por parte de los actores productivos. Para ello, la Política se plantea 6 objetivos estratégicos que giran en torno a:

- 1) cerrar las brechas de conocimiento tecnológico respecto a otros países, mediante el aumento de la oferta de conocimiento interno,
- 2) aumentar el número de incentivos, financieros y no financieros, disponibles para las actividades de ciencia, tecnología e innovación tecnológica
- 3) Promover la formación de capital humano calificado para el desarrollo de la CTI
- 4) Mejorar las condiciones de infraestructura, equipamiento, gestión y disponibilidad de capital humano de los centros de investigación
- 5) Generar información de calidad y generar un sistema de información que permita mejorar los procesos de toma de decisión
- 6) Fortalecer la institucional del sistema de CTI y generar un ecosistema favorable para su desarrollo

6 Aprobado mediante Resolución N° 006 -2015-SUNEDU/CD.

7 Aprobado mediante resolución N° 279-2017-SINEACE-CDAH-P.

Cabe mencionar que la palabra internacionalización es mencionada casi únicamente a lo largo del texto en las acciones vinculadas al objetivo estratégico 4, en donde se ve la internacionalización como un medio fortalecimiento de los centros de investigación en redes, en particular, en su inserción en redes. Para lo que se plantea como lineamiento de política el incremento de sus capacidades operativas y de gestión (CONCYTEC 2017, 45). No se ha encontrado evidencia de que haya un mayor puntaje en los concursos de investigación por establecer redes de investigación con universidades o centros de investigación extranjeros.

Como se ha podido apreciar, en ambos casos la internacionalización es vista como una estrategia transversal relacionada al fortalecimiento de la investigación y de la calidad educativa.

La internacionalización en el Perú en cifras

Como señalan varios autores (Farrigia 2017, Gaete y Bratos, 2012, Sebastián 2013), existen varios campos en el cual se dan procesos de internacionalización:

- 1) la primera, vinculada a la movilidad académica, vinculada a cuestiones de estudio, enseñanza o investigación;
- 2) la referida a la internacionalización institucional, por ejemplo, con campus nacionales de universidades internacionales;
- 3) la referente a colaboraciones académicas que no demandan movilidad, por ejemplo, mediante programas de enseñanza virtual, investigación colaborativa, programas de doble título, etc.
- 4) el de la cooperación interuniversitaria vinculada a los procesos de responsabilidad social universitaria en, por ejemplo, la ejecución de proyectos de cooperación al desarrollo donde los beneficiarios finales no son las universidades, difusión cultural, humanista, etc.
- 5) Y también la de la cooperación interuniversitaria para el desarrollo institucional, como el caso de convenios para desarrollo de capacidades de gestión

En ese sentido nos parece importante hacer una mirada al estado de la cuestión de la internacionalización en el Perú en torno a dos temas en específico: los procesos de internacionalización en la investigación y la movilidad académica de alumnos y docentes universitarios. Cabe mencionar que para

ello hemos encontrado limitaciones en el acceso a la información ya que no se han encontrado fuentes de datos accesibles y sistematizadas sobre esta.

La internacionalización en la investigación

En el caso peruano, en el 2013 el 70 % de universidades contaba con un convenio con alguna institución internacional, siendo más de dos tercios de ellas universidades privadas y se habrían suscrito un total de 186 convenios internacionales. Esto nos da un promedio bruto de 2 convenios por universidad. Sin embargo existe una brecha importante entre niveles de internacionalización ya que 50 de ellas tendrían de 6 a más convenios, en una proporción de 2 a 1 en el caso de las universidades privadas. En la Tabla 3, se presentan los datos de acuerdo a los tipos de convenio.

Tipo de convenio o alianza	Privadas		Públicas		Total universidades		
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	%(del total de univ.)
Convenio académico	56	69,1	25	30,9	81	43	63
Convenio de investigación	41	66,1	21	33,9	62	33	48,4
Convenio de producción	11	78,6	3	21,4	14	7	10,9
Convenio de servicios no académicos	13	86,7	2	13,3	15	8	11,7
Convenios de publicidad y marketing	5	71,4	2	28,6	7	4	5,5
Convenios de fomento y promoción del empleo	9	90	1	10	10	5	7,8

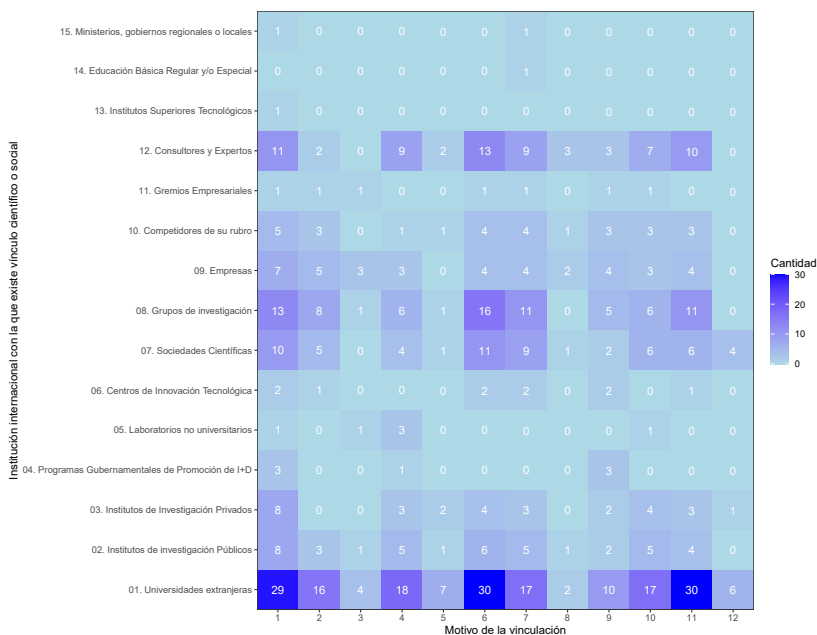
Tabla 3. Perú: Universidades con convenios internacionales por tipo de gestión según tipo de convenio, 2016. Fuente: CONCYTEC – I Censo Nacional de Investigación y Desarrollo en Centros de Investigación 2016. Elaboración de los autores.

Como puede verse, el grueso de convenios es de carácter académico y/o de investigación. Según el censo I+D, 43 % de las universidades peruanas tiene por lo menos un centro de investigación que está vinculado con

universidades extranjeras. Y la participación del vínculo es diferente entre públicas y privadas (solo 29 privadas de las 91 están vinculadas con universidades extranjeras, es decir casi la tercera parte; y 23 de las 51 públicas tienen conexión, que es casi el 50 %). Es decir, la universidad pública se encuentra más internacionalizada que la privada desde el punto de vista de acceso a convenios.

De las 43 vinculadas en total, 29 lo están por proyectos de I+D, 30 por motivos más operativos como conferencias, seminarios, capacitaciones, etc.

Gráfico 1. Perú: Vínculo de las universidades con la comunidad científica-social en el exterior, por motivo de la vinculación según el tipo de institución, 2016. Fuente: CONCYTEC



– I Censo Nacional de Investigación y Desarrollo en Centros de Investigación 2016. Elaboración de los autores.

Instituciones internacionales con las que existe vínculo científico o social	Privadas		Públicas		Total universidades con Centros I+D		
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	% (del Total de Centros I+D de universidades censados)
Universidades extranjeras	29	55,8	23	44,2	52	100	43
Institutos de investigación Públicos	8	61,5	5	38,5	13	100	10,7
Institutos de Investigación Privados	9	75,0	3	25,0	12	100	9,9
Programas Gubernamentales de Promoción de I+D	2	50,0	2	50,0	4	100	3,3
Laboratorios no universitarios	2	50,0	2	50,0	4	100	3,3
Centros de Innovación Tecnológica	3	75,0	1	25,0	4	100	3,3
Sociedades Científicas	9	52,9	8	47,1	17	100	14
Grupos de investigación	15	62,5	9	37,5	24	100	19,8
Empresas	5	55,6	4	44,4	9	100	7,4
Competidores de su rubro	5	62,5	3	37,5	8	100	6,6
Gremios Empresariales	3	100,0	0	0,0	3	100	2,5
Consultores y Expertos	15	68,2	7	31,8	22	100	18,2
Institutos Superiores Tecnológicos	1	100,0	0	0,0	1	100	0,8
Educación Básica Regular y/o Especial	1	100,0	0	0,0	1	100	0,8
Ministerios, gobiernos regionales o locales	1	100,0	0	0,0	1	100	0,8

Tabla 4. Perú: Vínculo de las universidades con la comunidad científica-social en el exterior, por tipo de gestión según el tipo de institución, 2016. Fuente: CONCYTEC – I Censo Nacional de Investigación y Desarrollo en Centros de Investigación 2016. Elaboración propia.

Como se ha podido constatar que existe un mayor indicio de relacionamiento con la comunidad académica internacional por parte de las universidades públicas, ya que el 43,9 % de ellas tienen vínculos con universidades extranjeras en aspectos asociados a I+D (en contraste con el 23,8 % de las privadas). En el extremo opuesto, el 55 % de universidades privadas que tienen centros de investigación reportados no tienen vínculo internacional en investigación alguno. En el caso de las públicas la cifra porcentual asciende a 46,3 %.

Haciendo un cruce entre el *ranking* SCIMAGO para Iberoamérica referentes a los años 2010 y 2018, y comparando a las universidades según los niveles de internacionalización vía vínculos en Proyectos de I+D con universidades con otras formas de internacionalización (académica, con programas nacionales de investigación, vínculos de reciprocidad y difusión o sin vínculos internacionales en investigación) se encuentra un impacto positivo en lo referente a producción científica (CONCYTEC 2016, base de datos). Es decir, a más internacionalización vía proyectos, mayores resultados en términos de productos de investigación. En la misma línea, se observa que universidades con mayor adhesión a la comunidad científica internacional revelan mejor performance en los *rankings* y la producción científica, y eso se haya correlacionado con el hecho que gastan más en promedio para llevar a cabo la I+D. Esto implica además una mayor selectividad en investigadores con grado de doctor, y un mayor gasto por investigador. En el extremo opuesto aquellas que no se vinculan se caracterizan por gastar mucho menos, tener una producción baja de artículos científicos, y contar con menores puntuaciones en el *ranking* de investigación de Scimago Lab.

Mecanismos de movilidad académica

Si bien no hay una cifra oficial, se estima que el Perú tiene un aproximado de 1.200 mil estudiantes que cursan el pregrado universitario y un total aproximado de 70 mil docentes universitarios que se desempeñan tanto a nivel de pregrado como de posgrado.

En el caso de los docentes universitarios, se calcula que menos del 9 % de ellos (6.550) cuentan con último grado académico obtenido de universidad del extranjero. De este conjunto, el 70 % de los títulos proviene de 6 países, siendo España en primer lugar y Estados Unidos los que ocupan los primeros lugares correspondientemente.

Países	Nro. de docentes	Porcentaje
España	1.638	25,0 %
Estados Unidos	1.089	16,6 %
Brasil	802	12,2 %
Chile	499	7,6 %
Francia	312	4,8 %
México	266	4,1 %
Total	4.606	70,3 %

Tabla 5. Perú: Número de docentes que realizaron estudios en el extranjero según país de titulación, 2016-2018. Fuente: listado de docentes de las universidades. Elaboración propia.

Cabe mencionar que el mayor grado obtenido es el de magíster, representando del total de grados obtenidos en el exterior el 61 %, seguido por el de doctor(a), con 33 %. Esto da la imagen de una limitada experiencia internacional de parte del cuerpo docente universitario, siendo la universidad pública la que menos docentes con grados internacionales tiene. El nivel de mayor diferenciación es el de magíster, donde casi el doble proporcional de docentes de universidades privadas cuenta con grados obtenidos en el extranjero.

	Bachillerato	Magíster	Doctorado
Pública	4 %	13 %	18 %
Privada	6 %	49 %	10 %

Tabla 6. Perú: Proporción de docentes que realizaron estudios en el extranjero por último grado obtenido según tipo de gestión de la universidad, 2016-2018. Fuente: Portal Web de las universidades: Listado de docentes. Elaboración propia.

Si comparásemos esta cifra referencial con la extraída del Censo Universitario del 2010 encontraríamos que si bien habría habido un aumento de casi mil docentes con último título obtenido en el extranjero (al 2019 habrían cerca de 6.550 y en el 2010 se calculó 5.743) lo cierto es que el número total de docentes también era menor (60 mil en contraste con los 70 del 2019). Por lo que la proporción del casi el 9 % se mantendría igual.

Desde el lado del acceso a becas⁸, para el 2016 se otorgaron un total de 1.235 becas para movilidad académica, teniendo el 89 % de ellas como destino universidades y el resto otros centros de educación superior no universitaria. Siendo el país de mayor destino España, seguido por Francia y Colombia.

País de destino	Beca para estudiantes*	
	Abs.	%
España	358	32,7
Francia	234	21,4
Colombia	149	13,6
Australia	73	6,7
Estados unidos	49	4,5
Chile	48	4,4
Alemania	33	3,0
Argentina	30	2,7
Honduras	27	2,5
Brasil	26	2,4
China	19	1,7
Holanda	13	1,2
México	12	1,1
Ecuador	10	0,9
Israel	7	0,6
Bélgica	3	0,3
Canadá	1	0,1
Finlandia	1	0,1
Italia	1	0,1
Nueva Zelanda	1	0,1
Total	1.095	100

Tabla 7. Perú: Número de beca para estudiantes de pre- y posgrado según país de destino, 2016. Fuente: Portal de datos abiertos PRONABEC. Elaboración propia. (*) Estudiantes de pre- y posgrado.

8 Todos los datos de acceso a becas extraídos de Pronabec son en cifras acumuladas al 2016.

De estos beneficiarios, el 45 % fueron mujeres. Por otro lado, del total de estas 1095 becas internacionales otorgadas a estudiantes, el 80 % se benefició de los siguientes programas.

Convocatoria beca estudiantes	Abs.	%
Beca presidente de la república	396	36,2
Beca 18 internacional	192	17,5
Beca excelencia internacional Francia	173	15,8
Beca Presidente de la república	127	11,6

Tabla 8. Perú: Número de becas para estudiantes de pre y posgrado por modalidad de beca 2016. Fuente: Portal de datos abiertos PRONABEC. Elaboración propia. (*) Estudiantes de pre y posgrado.

El caso de las becas en formación pedagógica

Desde el lado del acceso a becas, para el 2016 se otorgaron un total de 712 becas para movilidad docente en formación pedagógica, teniendo el 87 % de ellas como destino universidades. Siendo el país de mayor destino México, seguido por Colombia.

País de destino	Beca para docentes	
	Abs.	%
México	268	43,1
Colombia	190	30,6
Estados Unidos	82	13,2
Cuba	79	12,7
España	3	0,5
Total	622	100

Tabla 9. Perú: Número de becas para formación pedagógica por país de destino 2016. Fuente: portal de datos abiertos PRONABEC. Elaboración propia.

Cabe mencionar que de este conjunto de docentes becarios, 53 % fueron mujeres. Asimismo, la gran mayoría de beneficiarios entraron como parte de programas de educación intercultural y alternativa.

Convocatoria beca docentes	Abs.	%
Beca especialización en pedagogía para docentes y directivos en educación intercultural bilingüe	268	43,1
Beca de especialización en pedagogía para docentes y directores de instituciones educativas en intercultural bilingüe	98	15,8
Beca especialización en pedagogía para docentes y directores y subdirectores nombrados en centros de educación básica alternativa	90	14,5
Total	456	73

Tabla 10. Perú: Número de becas para formación pedagógica por tipo de beca 2016. Fuente: portal de datos abiertos PRONABEC. Elaboración propia.

Conclusiones y recomendaciones

Como se ha señalado, es difícil hacer un ejercicio de análisis del estado de algunos procesos de internacionalización en el Perú en la medida en que no existe aún una base de datos institucionalizada que permita hacer no sólo un estado de la cuestión sino además una mirada comparada. Sin embargo, esta situación cambiará positivamente en los próximos años en la medida en que se termine de implementar el Sistema de información universitario a manos de la SUNEDU durante el 2019.

En ese marco, hemos trabajado con la información disponible y de carácter público y extraer algunas referencias de la situación en Perú.

Primero, respecto al marco de internacionalización en lo relacionado al componente de investigación en las universidades peruanas hemos podido encontrar que en promedio, la universidad pública se encuentra más internacionalizada que la privada, siendo la contraparte más común otra universidad. Y la manifestación más común la asistencia a congresos internacionales y el desarrollo de proyecto de I+D. Esta vinculación parecería tener efectos positivos en términos de impacto, siendo las universidades

con mayor vinculación internacional las que mayor impacto tienen en *ranking* como SCIMAGO.

Por otro lado, en términos de movilidad académica, no existe un registro público que dé cuenta de intercambios de estudiantes y docentes.

En el caso de los estudiantes encontramos que de las becas otorgadas, el país de mayor recepción es España, seguido por Francia y Colombia. Siendo la beca de mayor alcance la Presidente de la República. En el caso de los docentes universitarios, y haciendo una revisión de los últimos grados obtenidos, pareciera que el 10 % de los docentes han hecho su último estudio conducente a grados en terceros países, siendo estos estudios mayoritariamente de maestría y teniendo como principales países receptores España y Estados Unidos. En términos de títulos, la universidad privada estaría más internacionalizada. Teniendo en cuenta que a nivel de plana docente, el 66 % de los docentes de universidades públicas son ordinarios; versus un 16 % de ordinarios en universidades privadas, podemos inferir que se trata de procesos de capacitación que depende de los recursos de los propios docentes. Y no necesariamente de un impulso institucional que lo fomenta.

Cabe mencionar que esta proporción de 110 % parecería ser la misma que se obtuvo en el Censo universitario del 2010, habiendo pocos cambios en la situación en los últimos 8 años. Un caso peculiar en este panorama constituye el caos de los docentes (maestros) que ha podido acceder a un programa específico de becas vinculados a reforzar capacidades interculturales en países de la región (México y Colombia, con una importante trayectoria en el tema). Lo que nos lleva a uno de los puntos centrales a resaltar en esta exploración: la importancia de contar con políticas públicas específicas en la materia.

Así, si bien es difícil hacer una mirada comparada en el tiempo del fenómeno en la medida en que no existe información de carácter público que permita hacer la comparación, lo cierto es que se trata de una tendencia global en ascenso. En este sentido, en el marco de un proceso de profundización de la tendencia dirigida especialmente al ámbito académico y de la investigación, será necesaria que las políticas dirigidas al sector de la educación superior valoren a la internacionalización como una estrategia de mediano y corto plazo. Y la faciliten de manera más activa por ejemplo, a través de incentivos en las políticas de aseguramiento de la calidad y de investigación.

Tal parece que en el caso peruano, cuando se presenta una oportunidad de internacionalizarse, tanto las personas como las instituciones, deciden tomarla. Asimismo, es especialmente interesante que la participación de las mujeres en acceso a becas se da casi de manera mayoritaria en promedio, lo que da cuenta del interés de las mujeres en los procesos hacer suyas oportunidades de mejora educativa. En este sentido sería importante hacer un análisis por brechas de género para el diseño de estrategias de internacionalización con enfoque de igualdad de oportunidades.

Un importante espacio por explorar es la relación entre internacionalización y la búsqueda de posicionamiento de experiencias educativas y de producción de conocimiento no hegemónicas, especialmente de proyectos interculturales. Estos pueden generar un valor agregado a estos procesos, que permitiendo no sólo la inclusión educativa facilitando la entrada de nuevos actores en el escenario global de la educación; sino además ayudar a generar una mirada crítica sobre lo que se entiende por internacionalización colocando la variable de creación de oferta educativa pertinente en el debate regional. Esto se sumaría a la reflexión que existe en torno a las políticas de calidad de la educación universitaria, en tanto no termine siendo una actividad fomentada por grupos de interés con fines lucrativos o ideológicos (proyectos nacionalistas antiglobalización, por ejemplo) (Tiyambe Zeleza 2012, 9). Se trata más bien de abrir la puerta a un debate en torno a que el ámbito internacional pueda ser un espacio común de mutuo aprendizaje, de cooperación entre pares y de desarrollo de buenas prácticas en el ámbito de la realización del derecho a la educación universitaria.

Finalmente queda comentar que, si bien son variables que exceden el alcance de esta breve investigación sobre el tema, será importante estudiar cómo se configuran estas tendencias globales en entornos nacionales altamente privatizados como el Perú. Y los retos de la universidad pública en términos de competitividad comparativa con universidades privadas. Asimismo, el poder hacer una prospectiva de procesos de internacionalización vinculados a educación transfronteriza en un país con niveles de desarrollo TIC por debajo de la media iberoamericana (Perú tiene 4.26 en Índice de Desarrollo de las TIC-IDT, hasta dos puntos por debajo de Costa Rica).

Referencias bibliográficas

- Altbach, Philip, Liz Reisberg, y Laura Rumbley. 2009. *Trends in Global Higher Education, Tracking an Academic Revolution*. Boston: Center for International Higher Education, Boston College.
- Benavides, Martín, Carmela Chávez, y Adriana Arellano. 2016. “La Construcción Política e Institucional de la Reforma Universitaria: Los casos del Perú y Ecuador.” En *Innovación y Calidad en Educación en América Latina*, editado por Santiago Cueto, 155-193. Lima: ILAIPP; GRADE.
- Benavides, Martín, Juan León, Frida Haag, y Selene Cueva. 2015. “Expansión y diversificación de la educación superior universitaria, y su relación con la desigualdad y la segregación.” *Documento de investigación*, 78. Lima: GRADE, <https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/ddt78.pdf>. Consultado: 25 de agosto de 2020.
- British Council. 2016. *La reforma del sistema universitario peruano: internacionalización, avance, retos y oportunidades*. https://www.britishcouncil.pe/sites/default/files/la_reforma_del_sistema_universitario_peruano_-_internacionalizacion_avance_retos_y_opportunidades.pdf. Consultado: 25 de agosto de 2020.
- British Council. 2017a. *La educación superior en el Perú*. Guía de recomendaciones
- British Council. 2017b. *The Shape of Global Higher Education: International Mobility of Students, Research and Education Provision*. https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/h002_transnational_education_tne_ihe_report_final_web_2.pdf. Consultado: 25 de agosto de 2020.
- Brunner, José Joaquín, y Daniel Miranda. 2016. *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016*. Santiago de Chile: CINDA.
- De Wit, Hans. 2013. *An Introduction to Higher Education Internationalisation*. Milano: Vita e pensiero.
- DiMaggio, Paul, y Walter Powell. 1983. “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.” *American Sociological Review* 48: 147-160.
- Farrugia, Christine. 2017. “Academic Mobility in Latin America and the Caribbean: Patterns and Prospects”. *Educación Superior y Sociedad (ESS)* 21 (21): 93-117. Instituto Internacional de Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC).
- Gaete, Ricardo, y Miguel Bratos. 2012. “Una mirada a la internacionalización universitaria desde la perspectiva de la responsabilidad social: discursos de los jóvenes investigadores.” *Estudios Pedagógicos xxxviii* (1): 255-272.
- Guri-Rosenblit, Sarah. 2015. “Internationalization of Higher Education: Navigating Between Contrasting Trends.” En *The European Higher Education Area: Between Critical Reflections and Future*, editado por Adrian Curaj et al. Berlin: Springer.
- Harvey, David. 1989. *The Condition of Postmodernity: An Enquiry Into the Origins of Cultural Change*. Oxford: Blackwell.
- Knight, Jane. 2008. *Higher Education in Turmoil. The Changing World of Internationalization*. Rotterdam: Sense.
- Robertson, Ronald. 1992. *Globalization: Social Theory and Global Culture*. London: Sage.

- Sebastián, Jesús. 2017. "Dilemas en torno a la internacionalización de la educación superior." *Educación Superior y Sociedad (ESS)* 21 (21): 119-145. Instituto Internacional de Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC).
- Sebastián, Jesús. 2013. "La cooperación universitaria iberoamericana: entre la retórica y la incertidumbre." *Revista iberoamericana de educación* 61: 45-58.
- Slaughter, Sheila, y Gary Rhoades. 2004. *Academic Capitalism and the New Economy: Markets, State and Higher Education*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Slaughter, Sheila, y Larrie Leslie. 1999. *Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Tiyambe Zeleza, Paul. 2012. "Internationalization in Higher Education: Opportunities and Challenges for the Knowledge Project in the Global South." Cape Town: Southern African Regional Universities Association (SARUA).
- Tomasevski, Katarina. 2005. "Globalizing What? Education as a Human Right or as a Traded Service?" *Indiana Journal of Global Legal studies* 12 (1): 1-78. DOI: 10.2979/jls.2005.12.1.1
- Torres, Carlos. 2002. "The Political Economy of Higher Education in the Era of Neoliberal Globalization: Latin America in Comparative Perspective." *Higher Education* 43 (4): 429-455.
- Torres, Carlos. 2002. "The State, Privatisation and Educational Policy: A Critique of Neo-Liberalism in Latin America and Some Ethical and Political Implications." *Comparative Education* 38 (4): 365-385. DOI: 10.1080/0305006022000030766.
- Verger, Antoni, Clara Fontdevila, y Adrián Zancajo. 2016. *The Privatization of Education. A Political Economy of Global Education Reform*. New York: Teachers College Press.
- Verger, Antoni, Gita Steiner-Khamsi, y Christopher Lubienski. 2017. "The Emerging Global Education Industry: Analysing Market-Making in Education Through Market Sociology." *Globalisation, Societies and Education* 15 (3): 325-340. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/14767724.2017.1330141>.
- Verger, A., C. Fontdevila, y A. Zancajo. 2018. "Constructing Low-Fee Private Schools as an Educational Model for the Global South: From Local Origins to Transnational Dynamics." En *Global Education Policy and International Development: New Agendas, Issues and Policies*, editado por Antoni Verger, Hulya K. Altinyelken, Mario Novelli, 255-276, 2. ed. London: Bloomsbury.

Internacionalización de la educación superior en México: de lo responsivo a lo endógeno

Sylvie Didou Aupetit

Para dar cuenta de la internacionalización de la educación superior en México, analizaré sus nudos estratégicos y los dilemas de la política pública ante cambios coyunturales (derivados de la reconfiguración de la relación con Estados Unidos, el principal socio académico del país y del proyecto de austeridad republicana del gobierno electo de Manuel López Obrador) y estructurales (vinculados con el agotamiento del modelo de gestión y de conducción de la educación superior, con las presiones en pro de una internacionalización incluyente y sustentable y con la crisis presupuestal que afecta la educación superior, desde 2016).

Partiré de que, históricamente, la internacionalización resultó de una adaptación reactiva de los actores individuales e institucionales a un marco de inducción gubernamental y a una dinámica añeja de integración económica, centrada en Estados Unidos. No obstante, el activismo ingente de las agencias multilaterales y bilaterales de cooperación asentadas fuera de la zona de América del Norte, las tensiones provocadas por las declaraciones de la administración Trump sobre los migrantes mexicanos así como los compromisos gubernamentales asumidos en foros internacionales o macro-regionales en pro de la cooperación intra latinoamericana y Sur-Sur modificaron paulatinamente esas orientaciones tradicionales, aunque fuera todavía en forma limitada.

Expondré, en ese capítulo, los ejes de la política pública de internacionalización, impulsada por el gobierno mexicano mediante la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (CONACYT) en articulación con organismos internacionales y con asociaciones universitarias, desde los noventa del siglo XX. Analizaré la participación de las instituciones de educación superior (IES) e identificaré algunos cambios significativos en las actividades que promueven. Reflexionaré sobre los retos que implican tanto la transnacionalización de la provisión de servicios educativos como la expansión de los *rankings* internacionales. Concluiré apuntando algunos retos de coyuntura.

La internacionalización: evoluciones de la política gubernamental

En México, el gobierno determinó el rumbo de la internacionalización de la educación superior, en un marco de inducción constituido por programas de acceso a recursos extra-presupuestales y reforzado por la inclusión del indicador “evaluación” en los criterios aplicados para acreditar los programas de estudio y evaluar a los académicos. Con ese propósito, operó políticas de fomento y de financiamiento, con el concurso de la SEP, del CONACYT y de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), principalmente. Esos organismos públicos y esas asociaciones activaron nuevos programas de cooperación y movilidad a partir de 1992, cuando México negociaba el Tratado de Libre Comercio de América del Norte con Estados Unidos y con Canadá (TLCAN). El acuerdo puso en efecto en el centro de la discusión la superación de las asimetrías entre los tres sistemas de educación superior para asegurar el libre tránsito de los profesionistas en América del Norte, beneficiarios de las visas TN.

En una primera etapa, el CONACYT reforzó sus programas de movilidad estudiantil saliente, de larga duración, enfocados a la obtención de un grado mediante beca. Por su parte, la ANUIES y la SEP se posicionaron en el nicho de la movilidad temporal, en una coyuntura nacional en la que los apoyos a estancias cortas en el extranjero, para capacitación técnica o adquisición de créditos, eran pocos. Asimismo, con el propósito de armonizar los niveles de escolaridad de la plantilla académica nacional con los de los docentes en Estados Unidos y Canadá, la ANUIES primero y luego la Subsecretaría de Educación Superior (SES) otorgaron becas a los profesores universitarios en ejercicio para que adquieran títulos de posgrado, en el país o el extranjero (gracias sucesivamente al Programa de Superación del Personal Académico, SUPERA, al Programa de Mejoramiento del Profesorado, PROMEP, y al Programa para el Desarrollo Profesional Docente, PRODEP). Además de esos programas que constituyeron el núcleo seminal para la internacionalización de los cuerpos académicos, el CONACYT financió sabáticos y redes, disciplinarias o temáticas, en las escalas nacionales o internacionales. Todas esas iniciativas se insertaron en un contexto de progresiva implantación de un modelo de gobernanza universitaria basado en el *New Public Management*, orientado a reforzar y demostrar la transparencia y la eficiencia de los procesos de gestión.

Veinticinco años después de iniciar una política pública de internacionalización y, a la par, de modificar los esquemas de conducción del sistema

y de las instituciones de educación superior, los resultados son mitigados. Pese a la focalización de las becas por categoría de beneficiarios (según criterios étnicos, de género, de adscripción profesional o de condición socio-demográfica), la movilidad estudiantil internacional sigue estancada. Aunque la cifra total de estudiantes mexicanos en esa situación creció de 26.686 en 2011 a 30.646 en 2017, la tasa de movilidad internacional disminuyó del 0,852 al 0,722 con un comportamiento opuesto al de la regional de por sí reducida (0,927 y 0,948) (Unesco 2017)¹. El país, no sólo continúa rigiéndose por un esquema de internacionalización de elites, sino que lo combina con uno de dependencia, en términos geo-estratégicos, ante sus socios dominantes, Estados Unidos, España, Francia, Alemania y Gran Bretaña. Pese a que la movilidad saliente a Estados Unidos decayera y representara el 53,9 % en 2016/17 del flujo total² (en vez del 62 % diez años antes), la tasa de concentración de la movilidad saliente hacia ese país sigue superando los promedios generales en las escalas mundial y latinoamericana.

Consecuentemente, aunque en foros internacionales (por ejemplo, en la Conferencia Regional de Educación Superior de la Unesco (CRES) en Cartagena de Indias, Colombia en 2008), el gobierno mexicano se haya comprometido a robustecer las cooperaciones Sur-Sur y triangular y haya abierto, con esa misión, la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) en 2011, sólo logró diversificar marginalmente la cooperación académica regional, orientándola esencialmente hacia América Latina y, en menor medida, hacia algunos países de Centroamérica y del Caribe (principalmente Haití y Cuba).

En el contexto de una movilidad estudiantil esencialmente estructurada en un sentido Sur-Norte, la entrante mantiene su saldo negativo con respecto de la saliente³ (con 17.991 estudiantes en 2016/7) independientemente de que tanto la AMEXCID como la SEP ofrezcan becas a extranjeros matriculados regularmente en las IES para obtener un grado. Aunque, entre 2006/07 y 2016/07, los números de becas crecieron de 2.372 a 2.923 en licenciatura y de 689 a 761 en posgrado, los estudiantes extranjeros

1 Datos accesibles en: http://data.uis.unesco.org/Index.aspx?DataSetCode=EDULIT_DS&popupcustomise=true&lang=en (consultado: 14 de agosto de 2020).

2 Datos accesibles en: <https://opendoorsdata.org/data/international-students/> (consultado: 14 de agosto de 2020).

3 Datos accesibles en: http://data.uis.unesco.org/Index.aspx?DataSetCode=EDULIT_DS&popupcustomise=true&lang=en (consultado: 14 de agosto de 2020).

representan porcentajes mínimos de la matrícula total. Por origen nacional, el 21 % en licenciatura y el 72 % en posgrado eran latinoamericanos (72 %)⁴ y se distribuían en cuatro entidades federativas (Baja California, Nuevo León, Jalisco y la Ciudad de México) que concentraban el 52 % de ellos (SEP, formato 911, 2017): en las primeras dos, eso se debe parcialmente a traslados diarios de estudiantes de nacionalidad estadounidense y/o de origen mexicano que estudian en una universidad nacional, debido a los costos más bajos de las cuotas y derechos.

En cambio, los extranjeros en estancias cortas atendían mayoritariamente “cursos a la medida” de idiomas y cultura, suministrados por universidades privadas, acreditadas por organismos nacionales y/o estadounidenses (principalmente, por la Southern Association of Colleges and Schools, SACS), para facilitar el reconocimiento de los créditos cursados mediante convenios específicos. Interventaban también universidades públicas con experiencia en ese segmento de mercado, como la UNAM, la Universidad de Guadalajara, la de Guanajuato y la Veracruzana. Pese al relativo éxito de esos programas, sus costos y condiciones siguen siendo mal documentados.

Otros programas gubernamentales, concomitantes con los anteriores pero de envergadura menor que los de movilidad estudiantil, fueron abocados a internacionalizar la profesión académica en México. En 1991, el Programa de Apoyo a la Ciencia en México (PACIME), co-financiado por el Banco Mundial y el gobierno mexicano y, posteriormente, las Cátedras Patrimoniales del CONACYT propiciaron el reclutamiento, temporal o definitivo, de profesores extranjeros. Más recientemente, otros programas incentivaron una migración de retorno o entrante de post-doctorantes y jóvenes investigadores graduados afuera (Ramírez y Rodríguez 2018) y redes de investigación que involucren miembros de las diásporas mexicanas en el exterior o colegas extranjeros.

Las cifras sobre los resultados de dichos programas y sobre el número de académicos nacidos fuera del país y contratados por las instituciones nacionales de educación superior son insatisfactorias⁵. En cambio, las es-

4 En todos los niveles del sistema educativo nacional, entre 2015-16, el Instituto Nacional de Migración otorgó 9.739 visas para residentes temporales estudiantes. <https://www.gob.mx/inm/documentos/informe-de-labores-del-instituto-nacional-de-migracion> (consultado: 14 de agosto de 2020).

5 Una comparación entre los porcentajes arrojados por la Encuesta Internacional de la Profesión Académica 1992 y la Encuesta RPAM (2007-2008) sobre la plantilla docente en general y los estudios sobre el S.N.I muestran que la mayor concentración de extranjeros se produce en investigación (Didou 2016).

tadísticas del Sistema Nacional de investigadores (SNI), que agrupa a los mejores investigadores del país, indican que, en la pasada década, aproximadamente el 12 % no nacieron en el país. Procedían mayoritariamente de España, de Europa del Este, principalmente de Rusia y de Francia. Los contingentes latinoamericanos (argentinos, chilenos y uruguayos), predominantes en la academia nacional debido a los exilios políticos de los setenta, están perdiendo importancia, debido a la edad de sus integrantes. Independientemente de su nacionalidad de origen y actual, el 30 % de los miembros del SNI era titular de un título provisto por una institución extranjera (Didou 2016). Así, la internacionalización del mercado académico en México está ligada al lugar de obtención del máximo grado escolar más que a la atracción directa de investigadores extranjeros, cuya participación en la planta de investigación incluso disminuyó ligeramente en la década en curso.

Un tercer cambio en la política pública concernió la institucionalización creciente de los dispositivos de cooperación internacional, a escala gubernamental. Para garantizar una permanencia organizacional de las iniciativas, desde el siglo pasado, las autoridades apoyaron la instalación en México de organismos de formación e investigación disciplinaria, sean regionales con respaldo multilateral (sede México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), abierta en 1975 con participación de la Unesco) o extranjeros (Misión Arqueológica Francesa, instalada en 1970). Patrocinaron la movilidad de los sujetos académicos pero también la constitución de fideicomisos, consorcios, fondos especiales de cooperación bilateral, laboratorios mixtos de colaboración disciplinaria basados en la definición de un interés mutuo, a escala bilateral (universidad tecnológica Franco-Mexicana en Monterrey)⁶. Suscribieron alianzas y asociaciones estratégicas multilaterales (Plataforma de Educación de la Alianza del Pacífico con Chile, Colombia y Perú) y con organismos internacionales (programa de Cooperación PNUD-AMEXCID, 2013).

Aunque los resultados cuantitativos de los programas de internacionalización de la educación superior estén limitados, la consolidación de dispositivos permite vislumbrar la posibilidad de escalar significativamente la política pública, siempre y cuando sea objeto de reflexión estratégica y

6 Visitar: <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/sep-junto-a-francia-crearan-la-universidad-franco-mexicana-en-monterrey-307033.html> (consultado: 14 de agosto de 2020).

de seguimiento y reciba oportuna- y constantemente recursos suficientes. Revela esfuerzos para involucrar a instituciones que no habían avanzado significativamente en esa dirección: en el sector tecnológico de la educación superior, las becas de formación para profesores y de movilidad internacional para estudiantes de universidades politécnicas y tecnológicas a Quebec, Canadá, o a Estados Unidos, complementaron recientemente iniciativas como el MEXPROTEC con Francia y ayudaron a avanzar en esa dirección, aun cuando existe todavía una brecha de logros importante entre ese sector y el universitario.

La situación es, por lo tanto, esperanzadora pero sólo si se mantiene el escenario vigente de reforzamiento de los compromisos en pro de la internacionalización. En efecto, los avances conseguidos no han garantizado una capitalización de los logros en un contexto menos alentador, en el que las crisis económicas o políticas por las que atraviesa el país impliquen una disminución de los recursos otorgados a la educación superior y, por ende, una afectación a la baja de los montos de financiamiento atribuidos a programas que apenas están en proceso de institucionalización, tal la internacionalización y pueden estar considerados como prescindibles, al involucrar sólo a grupos reducidos.

Actores bogantes: las agencias bilaterales de cooperación y los organismos internacionales

Las agencias externas de cooperación en educación superior han acrecentado su protagonismo en México, esencialmente para captar a estudiantes, co-financiando programas de movilidad corta y larga. Como receptor de cooperación, México participó, con distintas obligaciones de co-responsabilidad financiera, en iniciativas procedentes de contrapartes tradicionales y emergentes, por ejemplo en el Proyecto 100.000⁷ lanzado por el gobierno

7 “Las principales metas propuestas para el FOBESII se pueden resumir en: Incrementar la movilidad de alumnos de licenciatura y posgrado. Aumentar significativamente las becas y los programas para: i. estancias de pregrado ii. posgrado iii. posdoctorado iv. prácticas profesionales. Incrementar la movilidad de académicos y la creación de redes del conocimiento. Promover los intercambios y la colaboración entre programas y consorcios Universidad-Industria de ambas naciones. Incrementar los proyectos conjuntos de investigación e innovación. Impulsar el establecimiento de alianzas público-privadas, redes y consorcios binacionales. Crear centros de investigación y de innovación virtuales. Incrementar el financiamiento a programas conjuntos de investigación” (Foro bilateral sobre educación superior, innovación e investigación 2013,

del presidente Barack Obama en Estados Unidos, cuyo desarrollo no ha sido evaluado y cuyo futuro es hoy incierto, dado los cambios de política exterior anunciados por la administración Trump. México reforzó además cooperaciones con socios minoritarios, interesados en (re)posicionarse mejor en México: obtuvo de la Hanban de China, conforme con una diplomacia científica iniciada en los sesenta, el financiamiento de 4 Institutos Confucio, tres localizados en universidades públicas (Cornejo 2018).

Mientras ciertas agencias extranjeras mantenían un patrón de cooperación centrado en la movilidad (estudiantil y en segundo término, académica), patrocinaban eventos (años duales) y ferias de promoción y descentralizaban sus núcleos informativos y de gestión de la movilidad⁸, otras, junto con fundaciones, experimentaban ofertas innovadoras de internacionalización en casa, aprovechando el interés manifestado por los tomadores de decisión por esa modalidad de internacionalización: destacan, entre esas experiencias, la *e-school* para la enseñanza del coreano, coordinada por la Universidad Autónoma de Nuevo León con apoyo de la Korean Foundation, el programa para la internacionalización temprana de estudiantes de preparatoria en ingeniería en la Universidad de Guanajuato (Ramírez Bonilla 2017) o el programa Jóvenes en Acción para este mismo grupo estudiantil en el Proyecta 100.000⁹.

En tanto agencia a cargo de la cooperación para el desarrollo, la AMEXCID sistematizó propuestas Sur-Sur de colaboración y de movilidad en el ámbito académico, principalmente dirigidas a América Central y al Caribe. Involucró en ellas la educación tecnológica media superior (Iniciativa regional de cooperación educativa pro-jóvenes centroamericanos en situación de riesgo¹⁰) y superior (300 becas de licenciatura para Haití¹¹). En contraste, no respaldó decididamente un redespiegue espacial

7). <https://mex-eua.sre.gob.mx/images/stories/PDF/PROPUESTA-FOBESII-FINAL-ESPAOL.pdf> (consultado: 14 de agosto de 2020).

8 Campus France tiene cinco oficinas en la Ciudad de México, Monterrey, Guadalajara, Mérida y Puebla <https://www.mexique.campusfrance.org/es/encuentra-tu-espacio-campus-france> (consultado: 14 de agosto de 2020).

9 Convocatoria: <https://mx.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/25/Convocatoria-Jovenes-en-Accion-2018-Enero.pdf> (consultado: 14 de agosto de 2020).

10 Protocolo: <https://www.gob.mx/amexcid/agenda/protocolo-de-bienvenida-de-la-iniciativa-regional-de-cooperacion-educativa-pro-jovenes-centroamericanos?idiom=es> (consultado: 14 de agosto de 2020).

11 Nota de prensa sobre el acuerdo: <https://www.gob.mx/amexcid/prensa/mexico-firma-el-acuerdo-que-beneficia-a-300-haitianos-para-que-continuen-sus-estudios-en-nuestro-pais?idiom=es> (consultado: 14 de agosto de 2020).

de la cooperación académica hacia otras regiones, África o Asia. Impulsó sobre todo programas de cooperación técnica, en torno a problemas transversales, y, ocasionalmente, involucró en su desarrollo a instituciones de educación superior.

Pese a esos limitantes, lo bilateral es, hoy día, una dimensión crucial en las dinámicas de colaboración académica internacional de México. El país incluso ensayó modalidades alternas de cooperación pese al predominio de una colaboración todavía inmersa en la “subalternidad” de relaciones académicas centradas en Estados Unidos y en los países de Europa. Intentó vincular esas iniciativas alternas con el mejoramiento de funciones sustantivas para los establecimientos de educación superior (formación de estudiantes, investigación, principalmente). Como oferente, reforzó programas de Cooperación Sur-Sur y triangular con visos a recuperar un papel central en la colaboración regional, principalmente con Centroamérica. Para apuntalar los logros, sin embargo, haría falta elevar la proporción de los recursos destinados a la cooperación en educación y, dentro de esa, a la superior. En 2016, sólo el 6,8 % de los recursos de la AMEXCID era para atraer a estudiantes extranjeros, con reducciones constantes desde el 2014.¹²

En paralelo, los organismos multilaterales de desarrollo financiaron proyectos o contrataron reportes expertos sobre la educación terciaria en México. Sus roles en la arena de la educación superior se intensificaron, en función de sus intereses propios y sus intervenciones crecientes generaron un interés creciente y, en ciertos casos, preocupación entre los especialistas (Canan 2017; Castro 2017; Dorte 2017). Mientras unos organismos perdían visibilidad o realineaban sus actividades en beneficio de la educación básica o medio superior (Unesco), otros ganaban protagonismo (Unión Europea). Así, el Banco Mundial, cuya injerencia en el escenario educativo mexicano suele ser denunciado, autorizó apenas 21 proyectos en educación para todos y 13 en educación para la economía del conocimiento, la mayoría en el nivel básico¹³, de un total de 328 proyectos financiados entre 1970 y 2018. Desde los noventa, otorgó recursos sólo para tres proyectos en

12 Cooperación internacional para el desarrollo otorgada por México en 2016: <https://infoamexcid.sre.gob.mx/amexcid/ccid2016/index.html> (consultado: 14 de agosto de 2020).

13 Proyectos financiados por el BM en México: http://projects.worldbank.org/search?lang=en&searchTerm=&countrycode_exact=MX (consultado: 14 de agosto de 2020).

educación superior: Higher Education Financing Project; Mexico: knowledge and innovation y Educación Superior en México (2017-2022)¹⁴.

En contraste, la OCDE incrementó su protagonismo, mediante sus revisiones periódicas de políticas públicas, incluyendo las de educación y su sistematización de indicadores anuales sobre educación superior (*Education at a glance*). En fechas recientes, aunque centró sus recomendaciones para México en la educación básica y medio superior más que en la superior¹⁵, en ese último nivel, sugirió robustecer la educación tecnológica y aumentar la pertinencia de las formaciones (OCDE 2013), fortalecer la cobertura que apenas alcanzaba el 21,8 % contra un 41,3 % en promedio entre sus miembros (OECD 2018, 5), reequilibrar los costos por alumnos entre la educación superior y básica y nivelarlos sobre los promedios OCDE (OECD op.cit, 21), atender el hecho que la tasa de empleo de los egresados era inferior a la proporción media (hecho que no impidiera que el rendimiento sea mayor en términos de sueldos, OECD op. cit, 10) y consolidar la autonomía de las instituciones de educación superior (OECD op.cit, 16).

La Unesco, aunque su influencia se haya debilitado, conserva cierto poder persuasivo. Produce documentos generales o particulares sobre educación superior. Recientemente, impulsó los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), para una educación de calidad, la igualdad de género, la construcción de instituciones sólidas y el establecimiento de alianzas para su logro (Alcántara 2017). Pero, por su crisis interna y de recursos, funciona como un laboratorio de ideas más que como un financiador de políticas. Su presencia regional se acrecienta cuando se celebran las CRES (La Habana, Cuba, 1996; Cartagena, Colombia, 2008 y Córdoba, Argentina, 2018) (Didou *et al.* 2018) aunque se mantiene en continuo mediante otros mecanismos como las Cátedras Unesco: en México, 2 de ellas están especializadas en internacionalización y cooperación¹⁶. Con éxito variable,

14 Información recuperada de: <http://projects.worldbank.org/P049895/higher-education-financing-project?lang=en> (consultado: 14 de agosto de 2020), <http://projects.worldbank.org/P044531/mexico-knowledge-innovation?lang=en> y de <http://projects.worldbank.org/P160309?lang=en> (consultado: 14 de agosto de 2020).

15 Ver el Acuerdo Para Mejorar la Calidad de la Educación de las Escuelas en México, firmado por el gobierno de México y la OCDE, 2010, en <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/elacuerdodecooperacionmexicoodeparamejoraralcalidaddelaeducacionenlasescuelasmexicanas.htm> (consultado: 14 de agosto de 2020).

16 Cátedras Universidad e Integración Regional y Aseguramiento de Calidad y Proveedores Emergentes de Educación Terciaria. <http://www.unesco.org/new/es/mexico/comunidades/unesco-chairs/> (consultado: 14 de agosto de 2020).

IESALC propuso a sus miembros en América Latina actualizar el Convenio Regional de Convalidación de Estudios y Títulos o Diplomas en América Latina y El Caribe de 1974 (IESALC 2015) y suscribir un Convenio Mundial. A finales de 2018, México no lo había hecho.

De igual manera, la Unión Europea (UE), sacando provecho de esos reacomodos en la esfera de la cooperación internacional, acrecentó su rol. Su primer plan estratégico plurianual para la cooperación con México (2002-2006) dedicó el 20 % de los recursos comunitarios destinados al país en apoyar la internacionalización del conocimiento y el aprendizaje y fomentó la transferencia de conocimientos científicos a fin de construir una asociación tecnológica. Entre 2007 y 2013, el plan de acción atribuyó el 25 % de los recursos a educación y cultura, con la meta de “mejorar la calidad de la educación superior en el país, y el acceso de los ciudadanos desfavorecidos a estos servicios educativos, en complementariedad con las actividades de colaboración entre instituciones académicas desarrolladas en el marco de los programas de cooperación regional (Alban, ALFA [...])” (EuropAid 2010, 10). En forma general, la UE apoyó la movilidad estudiantil y académica (Erasmus Mundus II Acción 2: Consorcios para movilidad y Erasmus + a partir de 2013) y proyectos pilotos derivados de la Agenda de Bolonia sobre la armonización de créditos, la transparencia, la educación basada en competencias y la constitución de un espacio de cooperación birregional a través de fondos concursables o contratos de prestación de servicios y evaluaciones (Haug 2015).

Ese sucinto repaso indica que las zonas de influencia ocupadas por las agencias multilaterales en México cambiaron en el siglo XXI. Revela asimismo que sus recomendaciones son cada vez más convergentes. En educación superior, por tradición, la incidencia de los organismos internacionales en el diseño de las políticas nacionales opera esencialmente en el terreno ideológico (Díaz Barriga 1996). Para garantizar su influencia, recientemente, los organismos internacionales empoderaron núcleos de consultores, regionales e internacionales, que circulan entre una y otra agencia y que, en tanto *influencers*, suplantaron a los investigadores pertenecientes a las comunidades académicas nacionales. Ese desplazamiento generó inquietudes acerca de la reestructuración en curso de las relaciones entre científicos nacionales, expertos internacionales y autoridades sectoriales e institucionales.

Instituciones de educación superior e internacionalización: entre lo reactivo y lo endógeno

Para acceder a los apoyos financieros extra-presupuestales suministrados por los programas gubernamentales y asociativos para becas y demás actividades de internacionalización y cumplir con los indicadores de calidad, un número creciente de establecimientos de educación superior se comprometieron con la internacionalización, principalmente con actividades cuyos resultados eran fáciles de medir: diseñaron grados conjuntos, participaron en redes y procuraron atraer académicos y estudiantes extranjeros. En un escenario de presiones/incentivos, las universidades federales y autónomas estatales y las privadas acreditadas formalizaron sus oficinas de gestión de asuntos internacionales y/o ampliaron sus atribuciones. Pese a ese esfuerzo de normalización, todavía varían considerablemente las responsabilidades de esas dependencias, sus recursos humanos y financieros y sus posiciones en los organigramas institucionales.

En lo curricular, casi todas las instituciones de educación superior desarrollaron cursos en inglés para favorecer la adquisición de competencias lingüísticas entre sus propios alumnos y para atraer a extranjeros no hispanófonos. Las IES buscaron certificar una proficiencia en un idioma extranjero (la preferencia abrumadora por el inglés merecería, por cierto, ser discutida) e incluirla entre los requisitos obligatorios para ingreso o titulación. La Coordinación General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas empujó un modelo Bilingüe, Intercultural y Sustentable (modelo BIS), con la meta de que ese funcione en un establecimiento por entidad federativa a finales de 2018. Esa iniciativa respondió a un contexto de incentivación sectorial a la internacionalización. Se tradujo en becas de intercambio pero no implicó apoyos sustanciales a, por ejemplo, la capacitación y la designación de personal especializado, a nivel institucional, para operar los procesos de internacionalización.

Tanto las universidades públicas como las privadas propusieron, por su parte, programas compartidos o de doble titulación, en posgrado, licenciatura y Técnico Superior. Sin embargo, la falta de registro sistemático de sus carreras compartidas y una normativa inadecuada de autorización/reconocimiento de esos títulos impiden identificar las tendencias de evolución en términos de instituciones líderes en ese campo, contrapartes, áreas disciplinarias (probablemente las de administración y negocios). Sólo dejan vislumbrar que el fenómeno es expansivo.

En suma, hacer más en materia de internacionalización, tal y como se hizo en la década en curso, es importante pero no es suficiente. Las instituciones de educación superior deben superar una etapa reactiva, en la que usaron intensivamente oportunidades externas de financiamiento, gubernamental, asociativo, civil o privado, para transitar hacia una fase de internacionalización endógena (Didou 2017), es decir con sello propio. No basta sugerir que la internacionalización se vuelva un atributo transversal de las funciones universitarias, en términos generales. Es preciso acompañar a los actores estudiantiles, académicos y administrativos para que adquieran habilidades y elaboren proyectos diferenciados y priorizados de internacionalización, relacionados con sus tareas, aspiraciones y condiciones y con sus condiciones de entorno.

¿Educación sin fronteras? Campus foráneos, inversión extranjera directa en educación superior y rankings

En la primera década del siglo XXI, el Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) encargó estudios nacionales y regional sobre servicios de educación superior con fines de lucro en América Latina y El Caribe (Rama 2006). Esos mostraron que México albergaba campus foráneos de universidades extranjeras, principalmente estadounidenses, y recibía inversión extranjera directa (IED) por parte de consorcios foráneos, primero Laureate. Conforme con las regulaciones de la Secretaría de Economía, estos consorcios compraron universidades privadas, principalmente multi-campus.

Si bien la instalación física de campus de parte de universidades extranjeras en el territorio nacional es lenta hasta ahora, pese a la inauguración, muy mediatizada en 2015 de un campus de Arkansas University en Querétaro¹⁷, se aceleró la apertura de oficinas de representación y prestación de servicios específicos, con o sin fines de lucro. De México hacia fuera, la UNAM maneja actualmente catorce oficinas de representación, localizadas en África del Sur, Alemania, Canadá, China, Costa Rica, España, Estados Unidos, Francia y Reino Unido. La Universidad Veracruzana abrió el Centro Sergio Pitol en China y la UAM una unidad en la Universidad de Toulouse, Francia.

17 http://campusmilenio.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=6243:universidad-estatal-de-arkansas-en-queretaro-algunas-interrogantes&Itemid=140 (consultado: 14 de agosto de 2020).

En dirección contraria, la Universidad de Estudios Extranjeros de Beijing (BFSU), l'Institut de Recherche por le Developpement- IRD de Francia, la Universidad de Texas (Estados Unidos) y la de Salamanca (España) alquilan oficinas en la Unidad Internacional de Sedes Universitarias (extranjeras) en la Ciudad Universitaria de la UNAM. La Universidad de California también tiene una representación en la Ciudad de México.

En paralelo al movimiento de desconcentración internacional de las universidades, que sigue siendo limitado a pesar de su visibilidad y mediación, la inversión extranjera directa (IED) en educación superior se ha incrementado velozmente, por parte de consorcios especializados en inversiones, específicamente en educación superior o en otros ámbitos también (Álvarez 2016). El grupo Laureate posee el segundo subsistema en red en la educación superior privada en México, mediante la adquisición de las subredes de instituciones privadas conocidas como UVM (Universidad del Valle de México) y UNITEC. Grupos procedentes de otras latitudes como el consorcio español Mondragón incrementaron sus inversiones en el país. Recientemente, expertos del Banco Mundial valoraron muy positivamente las oportunidades de empleo de los egresados de la Red *Laureate* (World Bank 2017; Rebolledo *et al.* 2015), diferenciándose de visiones críticas sobre su funcionamiento y papel (Buendía 2013).

En México, la internacionalización y el comercio educativo se han sostenido, además, en el afán de las IES, públicas y privadas, de posicionarse en los *rankings* y de obtener acreditaciones internacionales, sobre todo en áreas como las ingenierías o la administración. Son todavía pocas las que ocupan buenos rangos en los *rankings* mundiales: en 2018, entre las 900 universidades mexicanas incluidas en Webometrics, sólo la UNAM se ubicaba en los primeros 150 lugares y cuatro instituciones en el rango 600-1000 a escala mundial (CINVESTAV, 661; IPN, 897; Universidad de Guadalajara, 946; UAM, 994)¹⁸. Entre las 1.000 universidades clasificadas por QS World University Ranking, solo la UNAM (en la posición 113) y el ITESM (en la 171) se ubican entre las primeras 200, estando las restantes 10 en el intervalo 500-1000¹⁹. En el seno de una misma universidad (UNAM o UAM), los funcionarios universitarios no coinciden en la importancia de

18 *Ranking* web de universidades: http://www.webometrics.info/es/Latin_America_es/M%C3%A9xico?page=8 (consultado: 14 de agosto de 2020).

19 Al respecto, visitar: <https://expansion.mx/carrera/2018/06/06/la-unam-avanza-9-lugares-en-el-qs-world-university-ranking> (consultado: 14 de agosto de 2020).

promover su institución en esos ordenamientos: mientras unos enfatizan su relevancia para las estrategias de comunicación institucional, otros son sensibles a las críticas expresadas por académicos o investigadores sobre el uso de metodologías reputacionales (Ordorika 2015).

Temas emergentes de la agenda sobre internacionalización

Las agendas de investigación y de políticas sobre internacionalización de la educación superior cambian en función de recomendaciones expertas, desarrollos propios del proceso y cambios coyunturales, internos al país o externos. En esa perspectiva, dos temas que merecerán ser atendidos en un futuro cercano son los de la migración de retorno y la redistribución de oportunidades de internacionalización para grupos desfavorecidos.

La migración de recursos humanos altamente calificados (RHAC) no es un tema nuevo pero se ha acentuado en el siglo XXI. En 2016, el Instituto para los Mexicanos en el Exterior (IME) calculó el *stock* de profesionistas mexicanos emigrados (mayoritariamente a Estados Unidos) en un millón de personas sobre un total estimado de 12.027.320 mexicanos en el exterior. Ante ello, el CONACYT puso en marcha programas de retorno, destinados a incentivar la migración inversa, de tipo voluntario. Con una perspectiva de re-vinculación con los residentes mexicanos en el exterior, el IME otorgó becas de educación superior a organizaciones civiles para asignarlas a residentes mexicanos inscritos en instituciones de educación superior estadounidenses. Facilitó, desde 2012, el ingreso de 2.610 migrantes mexicanos instalados en 90 países a la Universidad Nacional a Distancia de México. Coordinó la Red Global MX, con 57 capítulos nacionales en 28 países y 6.500 miembros en 2017, para que trabajen con nodos disciplinares a escala nacional u organicen estancias profesionales para estudiantes mexicanos en empresas transnacionales de sus países de residencia (CISCO en los Países Bajos) (IME 2017, 23 ss.). Esos programas, convergentes, tienen el propósito de organizar a integrantes de las diásporas para emprender proyectos académicos conjuntos.

En paralelo a esas iniciativas, que apuestan a la participación voluntaria de los emigrantes en iniciativas de retorno y re-vinculación, el presidente Donald Trump de Estados Unidos reiteró su decisión en 2017 y en 2018 de suspender el programa Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA en inglés) que permitía a jóvenes migrantes ilegales continuar sus estudios y permanecer en Estados Unidos, si, antes de los 16 años, habían

ingresado a Estados Unidos en el contexto de un desplazamiento familiar. Para confrontar un escenario de retorno forzado de los *dreamers* (es decir de los beneficiados del DACA), en México, el Senado de la República simplificó la legislación sobre reconocimiento de créditos y de periodos de estudios. La ANUIES armó el Programa Universitario Emergente Nacional para la Terminación de Estudios Superiores (PUENTES) 2017-2019, instando a las 400 instituciones de educación superior adheridas a la iniciativa a aplicar procedimientos de ingreso, de carácter extraordinario, acordes con su normatividad²⁰. El IME asesoró los *dreamers*, cuyo número se estima en 800.000 (600.000 de ellos mexicanos o centro-americanos) en trámites de regularización migratoria. No obstante, no hemos encontrado cifras sobre el número de quienes ya regresaron y se inscribieron en una institución de educación superior mexicana.

Otro tema emergente es el de la internacionalización en condiciones de equidad. En un país en el que, según el Consejo Nacional de Evaluación de los Programas Sociales (CONEVAL), el 53,45 % de la población en 2016 está en situación de pobreza y en el que la internacionalización es un fenómeno que beneficia a las elites (sociales más que meritocráticas), asegurar un acceso equitativo o las oportunidades de internacionalización urge. Lograrlo implicaría focalizar los programas por categoría de beneficiarios, con apoyos diferenciados según sus necesidades y su ubicación en instituciones convencionales o en establecimientos de proximidad y/o con apoyo solidario. En esos últimos, los criterios de co-inversión institucional/personal en la internacionalización son poco adecuados. Ese pendiente apenas está emergiendo como un objeto de atención, entre los tomadores de decisión e investigadores.

En conclusión, la internacionalización hoy día no representa sólo un conjunto de actividades que las instituciones de educación superior han de sistematizar y de apropiarse, imprimiéndoles un carácter de transversalidad o uno de alta especialización. Representa un escenario que genera desafíos nuevos, en términos de justicia social, de inclusión y de re-empoderamiento de la profesión académica. Para que las instituciones respondan a ese entorno complejo, requieren escalar sus capacidades endógenas de fraguar proyectos particulares y distintos de internacionalización y crear

20 Programa PUENTES: <http://puentes.anui.es.mx/public/site/naturaleza-del-programa/> (consultado: 14 de agosto de 2020).

asociaciones estratégicas con múltiples actores sociales y colectivos para llevarlos a cabo, de manera ordenada y jerarquizada.

Referencias bibliográficas

- Alcántara, Armando. 2017. “Nueva dirección y nuevos retos para la Unesco.” Nexos, Distancia por tiempos. Blog de educación, 6 de diciembre. <https://educacion.nexos.com.mx/?p=800>. Consultado: 14 de agosto de 2020.
- Álvarez, Germán. 2015. “La educación superior transnacional en México.” RIMAC. Productos académicos. Opiniones, 11 de diciembre. <http://www.rimac.mx/la-educacion-superior-transnacional-en-mexico/>. Consultado: 14 de agosto de 2020.
- Buendía Espinosa, Angélica. 2013. “Change or Continuity in the Mexican Private Sector? The Case of Laureate – The University of the Valley of Mexico.” En *State and Market in Higher Education Reforms Trends, Policies and Experiences in Comparative Perspective*, editado por Hans G. Schuetze, Germán Álvarez Mendiola, Diane Conrad, 79-95. Rotterdam: Sense Publishers.
- Canan, Silvia Regina. 2017. *Influencia de los organismos internacionales en las políticas educativas ¿Sólo hay intervención cuando hay consentimiento?* Buenos Aires: CLACSO. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20171002041747/Influencia_de_los_organismos_internacionales.pdf. Consultado: 14 de agosto de 2020.
- Castro, David. 2017. *La influencia de los organismos internacionales en las políticas públicas educativas en México (1970-2012)*. XIV Congreso Nacional de Investigación Educativa, COMIE, San Luis Potosí, 20 al 24 de noviembre. <http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v14/doc/0089.pdf>. Consultado: 14 de agosto de 2020.
- Cornejo, Romer, Coord., 2018. *La política cultural de China en América Latina*. México, D.F.: El Colegio de México.
- Díaz-Barriga, Ángel. 1996. “Dos miradas sobre la educación superior: Banco Mundial y la Unesco”. *Momento Económico*, número 83, enero-febrero: 2-7. http://angeldiazbarriga.com/articulos/pdf_articulos/1996_dos%20miradas%20sobre%20la%20educacion_superior.pdf.
- Didou Aupetit, Sylvie. 2016. “Attraction, Integration, and Productivity of International Academics in Mexico.” En *International Faculty in Higher Education. Comparative Perspectives on Recruitment, Integration and Impact*, editado por Maria Yudkevich, Philip G. Altbach, y Laura E. Rumbley. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315543437>.
- Didou Aupetit, Sylvie. 2017. *La internacionalización de la educación superior en América Latina: transitar de lo exógeno a lo endógeno*. México, D.F.: UDUAL. <https://www.udual.org/principal/wp-content/uploads/2018/06/1-INTERNACIONALIZACION.pdf>. Consultado: 14 de agosto de 2020.
- Didou Aupetit, Sylvie, Coord., Germán Álvarez Mendiola, Inés Dussel, Rosalba Genoveva Ramírez García. 2018. “Las Conferencias Regionales de Educación Superior (CRES) de la Unesco en América Latina y el Caribe: ¿Un eje orientador para las políticas de internacionalización?” En *Educación Superior en América Latina y el Caribe. Estudios retrospectivos y proyecciones*, coordinado por Pedro Henríquez Guajardo, Caracas: Unesco-IESALC y UNC, 337-368.

- Dreyer, Lena Dörte. 2017. "Cooperación entre el Banco Mundial y América Latina: el caso de la educación superior en México." *InterNaciones* 11: 33-60. www.internaciones.cucsh.udg.mx/index.php/inter/article/download/6897/5910. Consultado: 14 de agosto de 2020.
- EuropAid. 2010. *La cooperación entre la Unión Europea y México*. http://eeas.europa.eu/archives/delegations/mexico/documents/projects/cooperacion_ue_mx_es.pdf. Consultado: 14 de agosto de 2020.
- IESALC. 2015. *Reconocimiento de estudios de educación superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: Unesco IESALC.
- IME. 2017. *Informe de actividades 2017. México: Secretaría de Relaciones Exteriores*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/255693/5o_INFORME_SRE.pdf. Consultado: 14 de agosto de 2020.
- Haug, Guy. 2015. *EU-México: cooperación/movilidad en la educación superior. Comunidad Europea*. http://ec.europa.eu/assets/eac/education/international-cooperation/documents/mexico/haug_es.pdf. Consultado: 14 de agosto de 2020.
- OECD. 2018. *Education Policy Outlook Mexico*. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/education/education-policy-outlook-country-profile-mexico-2018.pdf>. Consultado: 14 de agosto de 2020.
- OECD. 2013. *Getting It Right: Una Agenda Estratégica para las Reformas en México*. Paris: OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264190375-es>.
- Ordorika, Imanol. 2015. "Rankings universitarios." *Revista de la Educación Superior RESU*, XLI v (1): 7-9. https://www.researchgate.net/publication/274897409_Rankings_universitarios. Consultado: 14 de agosto de 2020.
- Rama, Claudio. 2006. *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior*. Caracas: IESALC Unesco, 21-32.
- Ramírez Bonilla, Juan José, Coord. 2017. *La internacionalización en las Instituciones de Educación Superior mexicanas*. México, D.F.: RIMAC-CINVESTAV.
- Ramírez, Rosalba, y José Raúl Rodríguez, Coords. 2018. *Internacionalización académica y científica: políticas, itinerarios, saberes e instrumentos*. México, D.F.: CINVESTAV-RIMAC.
- Rebolledo, Miguel Ángel, et al. 2015. *Affordable Higher Education in Mexico: Implications for Career Advancement and Social Mobility (English)*. Washington, D.C.: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/907011486370429185/Affordable-higher-education-in-Mexico-implications-for-career-advancement-and-social-mobility>. Consultado: 14 de agosto de 2020.
- World Bank. 2017. *IFC Case Study: Laureate in Mexico (English)*. Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/978701506490761073/IFC-case-study-Laureate-in-Mexico>. Consultado: 14 de agosto de 2020.

Alianzas para la educación internacional: impacto en la investigación e integración del sistema en Colombia

Sara Vera Aguirre

Introducción

Colombia vive un periodo destacado en su historia: además de lograr un hito de relevancia global como lo fue la firma del acuerdo para una paz estable y duradera en 2016, hizo la apuesta más ambiciosa de los últimos tiempos: ser el país mejor educado de América Latina. La educación fue uno de los ejes programáticos prioritarios durante el pasado gobierno y dicha apuesta se materializó con un aumento histórico en la inversión en educación (3,7 % del PIB), pasando a ser el primer rubro de inversión por encima del gasto en defensa (3,4 % del PIB) (Sánchez 2014). Este es uno de los hechos que confirmaría el compromiso del gobierno colombiano frente a su entonces proyecto de ingresar la OCDE (hoy una realidad) y que ha logrado cohesionar a diferentes actores del sistema de educación superior, fortaleciéndolo a diferentes niveles. También es una realidad que el país es percibido como un lugar más seguro y los niveles de confianza han incrementado, mejorando así el desarrollo de sectores como el de la educación.

Según la OCDE, en las últimas dos décadas, el número de estudiantes de educación terciaria se ha cuadruplicado y la oferta de programas e instituciones ha florecido. Esta extraordinaria expansión ha abierto nuevas oportunidades para los estudiantes, adquiriendo mayores conocimientos y habilidades pertinentes con las necesidades del mercado laboral de una economía en crecimiento. Sin embargo, los retornos individuales y socioeconómicos de la educación terciaria no se pueden verse materializados sin reformas claves, como un mecanismo más sólido e integrado el aseguramiento de la calidad y la asignación equitativa de recursos. (OCDE 2016)

En este proceso, la internacionalización ha sido fundamental para el sistema de educación superior, pues aunque no ha sido impulsada bajo la sombrilla de una política pública concreta, se ha consolidado como un vehículo indispensable para el fortalecimiento de la calidad en la enseñanza,

el enriquecimiento en procesos de investigación e innovación y la formación en ciudadanía global de la comunidad universitaria.

La internacionalización no es un fenómeno nuevo, pero en Colombia ha tenido un desarrollo importante durante los últimos 10 años por razones inherentes a la realidad socio política nacional¹ y a la heterogeneidad de las regiones del país –así como de sus Instituciones de Educación Superior (IES)–. Es por esto que a través de la internacionalización, se han logrado integrar de manera exitosa tanto esquemas educativos distintos como los ejes misionales de las universidades (docencia, investigación y extensión) pues se ha consolidado como un puente común para la evolución del conocimiento. De igual manera, la cooperación bilateral² creciente de muchas universidades del país con universidades extranjeras, ha permitido constatar que las barreras idiomáticas y culturales son cada vez menos evidentes y que la sana competencia y la cooperación científica se consolidan como el común denominador.

Durante la última década, el tema ha sido sujeto de reflexiones de varios actores que liderados por el Ministerio de Educación Nacional (MEN), llegando a conclusiones diversas como la importancia de la acreditación en el fortalecimiento de la internacionalización o la necesidad de construir una política pública como eje rector y direccionador. En este orden de ideas, también la OCDE y Banco Mundial hicieron una serie de recomen-

-
- 1 Durante la última década, Colombia ha experimentado quizás la transición más relevante de su historia reciente (desde el punto de vista socio político), pasando de ser un país inmerso en uno de los conflictos armados más largos de la historia (más de 50 años), a evolucionar en la firma de un acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC en septiembre de 2016 bajo el liderazgo del expresidente Juan Manuel Santos Calderón. El contexto de la firma de la paz en Colombia, ha tenido también como protagonistas a las universidades, no solamente desde la investigación de las causas del conflicto y la violencia, sino como catalizadores de opinión y diálogo en las regiones del país. De igual forma, la firma de la paz marcó un hito en la forma como se percibe el país en el exterior. La inversión, el interés internacional y la movilidad de extranjeros al país ha aumentado significativamente. Entre 2001 y 2016, el flujo de entradas y salidas migratorias registrados por Migración Colombia (OIM) se incrementó en 245 %. Esta cifra corresponde a diferentes fenómenos que a su vez constituyen nuevas tendencias, entre ellas el aumento de la movilidad estudiantil extranjera (Migración Colombia 2017).
 - 2 La cooperación bilateral, se evidencia por medio de los vínculos que han permitido dinamizar la movilidad estudiantil, la interacción docente, el desarrollo de proyectos de investigación conjunta y el incremento de programas de doble titulación con universidades extranjeras. Se destacan en esta categoría la Universidad Nacional de Colombia con 30 convenios, EAFIT con 24 convenios, EIA con 19 o Universidad Javeriana con 15 entre otras. Las universidades de la red CCYK (Colombia Challenge your Knowledge) correspondientes a un 10 % de las universidades del país, reportaron a finales de 2017, haber celebrado 6.672 convenios internacionales (CCYK 2018).

daciones entre las cuales destacaban “incluir la dimensión internacional en los debates políticos, promover elementos internacionales en planes de estudio, fomentar la movilidad y el dominio de un segundo idioma, apoyar iniciativas de becas y abordar la internacionalización desde un planteamiento integral entre otros” (OECD IBRD World Bank 2012). Respecto a este último punto, es preciso mencionar, que efectivamente se llevó a cabo un proceso juicioso de diálogo interinstitucional para la construcción de dicha política durante 2017-2018. A pesar de ser un documento avanzado en su desarrollo y profundidad que inició siendo un proyecto de política pública para la próxima década, aun continua siendo un compendio de lineamientos por publicar a la espera de armonizar las dimensiones allí contenidas con el Decreto 1280 de 2018, por el cual se reglamentó el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

Aun así, existen diferentes políticas, acuerdos, instrumentos o simplemente de programas gubernamentales, que han contribuido a que la internacionalización haya impregnado transversalmente varios procesos y actores en las universidades colombianas. Hablar hoy de este tema es mucho más que una estadística de movilidad estudiantil: se configura como un sello inherente de calidad de la educación que se imparte, ya que ha integrado, además de quienes impulsan la internacionalización, a tomadores de decisiones, a docentes, a investigadores y por supuesto a los estudiantes que incluso sin una movilidad al exterior, se forman en campus cada vez más globalizados y multilingües. A continuación se describen los lineamientos más relevantes y se resalta el papel del Ministerio de Educación e Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX)³ liderando diferentes mecanismos para la internacionalización y cooperación educativa.

3 El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, ICETEX, es una entidad que fue creada en 1950 con el fin de que los menos favorecidos puedan acceder a la educación superior por medio de créditos educativos con plazos amplios y tasas de interés beneficiosas. Si bien la entidad está ampliamente posicionada en ese nicho de financiamiento, desde su creación, el espíritu de la entidad fue también ser el vehículo para poder estudiar posgrados en el exterior. Poco a poco fue fortaleciendo su papel a través de la Oficina de Relaciones Internacionales y se convirtió en el canal oficial de becas para colombianos en el exterior. Además de esto, lidera hoy la movilidad entrante en alianza con más de 80 IES del país que hacen parte del denominado Programa de Reciprocidad para Extranjeros en Colombia, normativa a través de la cual operan los programas Fellows Colombia (Profesores Invitados), Beca Colombia (de posgrado, para extranjeros) y Asistentes de Idiomas, programa de apoyo al multilingüismo con nativos en alianza con las Embajadas de Francia, India, Fulbright, el DAAD y el British Council.

Liderazgo gubernamental: una apuesta necesaria para posicionar la educación internacional en Colombia

Una buena manera de medir la calidad de un sistema de educación superior es evaluando su capacidad de atraer estudiantes extranjeros y de posicionarse en el exterior. Esto ha sido un logro de vieja data en países como Australia, Corea del Sur o Japón –y en la región, se destaca recientemente Chile (Learn Chile)–.

Australia ve a los estudiantes internacionales como la materia prima para el enriquecimiento sociocultural⁴ de sus universidades. De hecho, es un país que ha focalizado la internacionalización en casa en la incorporación de referentes internacionales en los procesos de formación, particularmente en la internacionalización del currículo, entendido desde una perspectiva de integración de múltiples experiencias formativas que permiten el desarrollo de perfiles profesionales e interdisciplinarios con competencias globales (Prieto, Valderrama y Allain 2014).

Particularmente en Japón o Chile, se identifican también mecanismos como los programas de becas completas para extranjeros, por lo cual se han convertido en destinos altamente competitivos y deseados. Particularmente esta ha sido también desde hace más de 20 años parte de la estrategia liderada por ICETEX. Aunque silencioso y poco posicionado en el exterior, el Programa de Reciprocidad para Extranjeros en Colombia –becas para estudios de posgrado–, tuvo en 2016 un cambio de identidad de marca, pasando a llamarse Beca Colombia con el fin de ganar reconocimiento relacionado con el país entre estudiantes internacionales.

Claramente, este posicionamiento global responde a reformas estructurales que permitieron tener niveles de calidad homogéneos, financiación sostenible para las universidades, normatividad pertinente y en algunos casos, agencias de gobierno que lideran y coordinan esfuerzos en torno a la educación internacional y a la construcción de una imagen de destino país. Si bien estos aspectos continúan siendo un reto en el sistema de educación superior colombiano, acá se pretende resaltar lo que se ha logrado a pesar de la ausencia de una hoja de ruta única. Existen numerosas iniciativas que

4 Más allá de esto, la educación internacional es uno de los cinco motores de crecimiento en la economía australiana, lo cual es producto de más de dos décadas de diálogos intersectoriales y decidido apoyo gubernamental que ha puesto en marcha la Estrategia Nacional Australia International Education 2025 y así garantizar su crecimiento sostenible (Austrade 2018).

han sido eslabones importantes para fortalecer la internacionalización, el bilingüismo y cooperación para la educación en el país.

La Ley de Educación Superior de Colombia o Ley 30 de 1992 tiene poco menos de 30 años y presenta una desactualización regulatoria frente a retos que supone la internacionalización: un sistema abierto, globalizado, competitivo y diverso. No obstante, desde el 2002 diferentes documentos (políticas, planes, acuerdos y lineamientos entre otros)⁵ reflejan una tendencia a la adaptación y también la necesidad de construir una política que alinee las prioridades del sector. Estos instrumentos se resumen en la Tabla 1.

Un esfuerzo destacado de la última década, fue la puesta en marcha de un programa de acompañamiento para el fortalecimiento del proceso de internacionalización de las IES por parte de la Red Colombiana para la Internacionalización (RCI), la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) y apoyado e impulsado por el Ministerio de Educación. El programa lanzó convocatorias en 2009, 2010, 2012 y 2013 y partió de la realización de un diagnóstico al interior de la institución, referenciado de acuerdo a su naturaleza y estructura, y desarrollado de manera conjunta y participativa con los niveles administrativos y académicos. El producto final del proyecto Acción para el Fortalecimiento de la Internacionalización de las IES Colombianas fue la generación de políticas y de planes estratégicos institucionales de internacionalización aterrizados a las realidades, necesidades, expectativas y particularidades de cada una de las 29 IES beneficiarias del proyecto, además de una notable sensibilización sobre la importancia de la internacionalización, su carácter transversal y el rol de todos los estamentos de una IES en su implementación (Anzola 2012).

5 Esta selección cronológica de normas y documentos ha sido compilada por varios colaboradores que fuimos parte de la construcción de un esbozo de Política de Internacionalización de la Educación Superior, liderado por la Dirección de Calidad del Ministerio de Educación Superior durante 2017-2018. Se reproduce parcialmente ya que presenta modificaciones adicionales propias.

Año	Documento	Descripción
2002	Conpes 3179	Política integral de apoyo a los programas doctorados nacionales
2002-2006	Revolución Educativa	Plan sectorial donde se incluye, como proyecto, la internacionalización del sistema de educación superior
2006	Visión Colombia II Centenario 2019	Documento de prospectiva en internacionalización de la ciencia la tecnología y la innovación
2008	Conpes 3527	Política Nacional de competitividad y productividad
2009	Conpes 3582	Política Nacional de ciencia, tecnología e innovación
2010	Plan Sectorial	Plan Sectorial de Educación 2010-2014
2010	Conpes 3678	Política Nacional de Transformación Productiva
	Conpes 3674	Lineamientos de Política para el Fortalecimiento del Sistema de Formación de Capital Humano.
2010	Lineamientos	Lineamientos de acreditación de alta calidad de programas de postgrado de Maestría y Doctorado – Consejo Nacional de Acreditación (CNA)
2011-2014	Política Nacional de Educación	Incluye la “promoción de la internacionalización” como una de las diez estrategias por implementarse (OECD IBRD World Bank 2012)
2012	Reporte	Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación: La Educación Superior en Colombia
2013	Ley 1651	Ley Nacional de Bilingüismo
2013	Lineamientos	Lineamientos de acreditación de alta calidad de programas de pregrado del Consejo Nacional de Acreditación (CNA)
2013-2014	Acuerdo por lo Superior 2034	Propuesta de Política Pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la Paz hecha por el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU)
2014	Conpes 173	Lineamientos para la generación de Oportunidades para los Jóvenes
2015	Plan Nacional de Inglés 2015-2025	“Colombia Very Well!”

2015	Colombia Bilingüe	Estrategia de apoyo a la enseñanza mediante la atracción de nativos extranjeros
2015	Lineamientos	Lineamientos para la Acreditación Institucional de Alta Calidad (CNA)
2015	Plan	Plan Estratégico de Cooperación Internacional y Hoja de Ruta 2015-2018 Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional (APC)
2015	Conpes 3835	Política de apoyo a la formación de capital humano en el exterior 2017-2025
2016	Acuerdo 083	Política de Cooperación Educativa – ICETEX para el fomento de la internacionalización, la cooperación y la promoción de Colombia como destino académico.
2016	Plan	Plan Decenal de Educación 2016-2026
2016	Conpes 3872	Por medio del cual se aprueba el cupo de endeudamiento para financiar Programa de Acceso y Calidad de la Educación Superior (PACES) del ICETEX, dentro del cual se encuentra el Programa Colombia Científica ⁶ .
2016	Convenio interadministrativo 1302 – Colombia Científica	Por medio del cual se aúnan esfuerzos entre los Ministerios de Educación, de Comercio Industria y Turismo, COLCIENCIAS e ICETEX para gestionar recursos humanos y financieros suficientes para desarrollar las actividades pertinentes al diseño, implementación y ejecución del programa.
2017	Resolución 20797	Por medio de la cual se regula la convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior.
2018	Decreto 1280	Por medio del cual se reglamenta el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.
2018	Proyecto de Ley aprobado en cuarto debate	Por medio del cual se aprueba la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (transformación de COLCIENCIAS, hoy Departamento Administrativo que lidera la política de CTI)

Tabla 1. Instrumentos de la política colombiana en relación a la internacionalización de la educación superior.

6 Este programa se explicará a profundidad en la tercera y última sección de este capítulo.

Dando continuidad a este primer ejercicio, durante el 2015, el Ministerio de Educación Nacional diseñó el proyecto de Fomento a la Internacionalización de la Educación Superior, el cual tuvo como propósito facilitar la inserción de la educación superior en un contexto internacional, a través de un *coaching educativo* en internacionalización con el apoyo de un grupo de universidades acreditadas adscritas a la Red Colombia Challenge Your Knowledge (CCYK). El programa tuvo como propósito transferir y/o profundizar en la construcción de capacidades en internacionalización institucionalmente (Ministerio de Educación 2015). De este ejercicio colaborativo quedaron cinco Guías para la Internacionalización de la Educación Superior⁷.

Por su parte, ICETEX ha impactado la internacionalización de la educación superior por medio de su Política de Cooperación Educativa, apoyando con recursos técnicos y financieros a las IES colombianas en ejes contundentes para la movilidad académica, y la gestión para la internacionalización del currículo y de la investigación. Gracias a esto, durante los últimos años se han logrado apalancar nuevas fuentes de recursos por medio de convenios cofinanciados, siendo esta una gran oportunidad para el país por su ingreso a la OCDE, ya que ha pasado de ser un receptor de becas a un generador de oportunidades y proyectos de educación internacional que benefician a todo el sistema⁸. En la reciente reforma de la política se dio un redireccionamiento estratégico con los siguientes ejes:

- Fomento: Enfocado en el fortalecimiento de distintos procesos de internacionalización en el sistema, la movilidad académica de colombianos al exterior, el multilingüismo, transferencia del conocimiento y excelencia docente.
- Cooperación: Enfocado en la creación de alianzas estratégicas con diferentes aliados nacionales e internacionales para el desarrollo de programas para la educación internacional.

7 Las Guías se encuentran disponibles en el siguiente enlace: <http://www.colombiaaprende.edu.co/html/directivos/1598/w3-article-355059.html> (consultado: 10 de enero de 2019).

8 Un ejemplo de esto fue la primera ronda del Fondo de Innovación 100.000 of the Americas cofinanciada por el Departamento de Estado de EE.UU., ICETEX y en alianza con Partners of the Americas con el fin de generar movilidad académica en el marco de proyectos interuniversitarios. Con “Educación rural para la paz”, un fondo conjunto de USD 300.000 ICETEX buscó dar impulso a proyectos internacionales en campos de estudio como educación rural para la paz, construcción de la paz, desarrollo tecnológico e ingeniería aplicada para apoyar la agroindustria, el ecoturismo y el territorio marketing y emprendimiento sostenible (ICETEX 2018).

- Promoción: Enfocado en promover a Colombia como destino académico de calidad, posicionándolo como un destino atractivo para extranjeros en diferentes modalidades (estudio, docencia, investigación o extensión) y haciendo presencia en ferias y conferencias a nivel global.

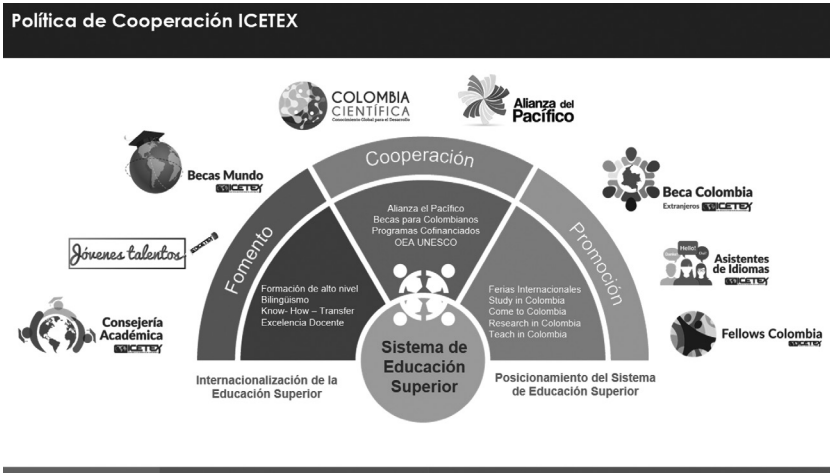


Figura 1. Política de Cooperación de ICETEX (Fuente: ICETEX 2018).

Más que un canal de becas, el ICETEX ha conseguido un acercamiento importante con las oficinas de relaciones internacionales del país, dando a conocer mejor su portafolio de programas y dinamizando la cooperación con las universidades. Uno de los programas bandera ha sido *Fellows Colombia*⁹, reconocido como buena práctica en el fomento de la internacionalización. Tiene una excelente cobertura y financiamiento (USD 2 Millones anuales aproximadamente) para cubrir los viáticos o tiquetes aéreos de los expertos internacionales. Lo que no cubre ICETEX, es cofinanciado con las propias IES, permitiendo así el fortalecimiento y corresponsabilidad de la movilidad para la internacionalización en el campus, a través de seminarios, conferencias y/o módulos en programas curriculares. Este programa también ha permitido promocionar a Colombia como destino académico.

De igual forma, y siguiendo el ejemplo de los ejercicios realizados por el Ministerio de Educación bajo el esquema de construcción de capaci-

9 Hasta agosto de 2018 se habían financiado las movidades internacionales de 4.691 *Fellows* (2015, 897; 2016, 391; 2017, 1626; 2018, 777).

dades, el ICETEX lideró y financió en alianza con CCYK y California State University, la realización de talleres regionales para la apropiación de herramientas para el trabajo internacional con un enfoque intercultural, la interculturalidad y la inclusión social en la educación internacional beneficiando a 116 representantes de IES del país¹⁰.

Por último, un hecho que vale la pena resaltar es el trabajo en alianza interinstitucional (MEN ICETEX, Colciencias, CCYK y Procolombia) para fortalecer el posicionamiento de Colombia en ferias internacionales como NAFSA o EIAE. La participación en ferias y conferencias venía siendo impulsada por las universidades acreditadas pero era evidente la necesidad de contar con apoyo gubernamental y posicionar una imagen de país. Si bien es cierto que el esfuerzo es aún incipiente en términos financieros y estratégicos y no es el único camino que contribuirá a atraer más estudiantes extranjeros, sí es un eslabón necesario para el reconocimiento de un entorno muy competitivo para las IES nacionales, que aprovechan estos espacios para la construcción de redes y colaboraciones interuniversitarias.

Asociatividad y acciones colectivas para la internacionalización: CCYK como ejemplo para la región

Han sido muchas y muy diversas las herramientas que diariamente adoptan las IES para fortalecer la internacionalización y aumentar la movilidad académica. Tejiendo redes de cooperación académica, internacionalizando sus currículos e, incluso, logrando armonización de programas para la doble titulación. Cada vez son más comunes los eventos y espacios académicos de talla internacional (conferencias, cátedras, seminarios, escuelas de verano) que ocurren en distintos puntos de la geografía nacional y que no sólo cuentan con ponentes y expertos internacionales, sino que atraen parte de su audiencia desde otras latitudes, como el Summer Academy de la Universidad de la Salle¹¹ que tiene lugar cada año. También el contexto de la construcción paz ha sido una motivante excusa para trabajar en alianza desde

10 Las memorias de estos talleres están disponibles en <http://www.ccyk.com.co/herramientas-para-el-trabajo-intercultural-con-un-enfoque-internacional/> (consultado: 20 de enero de 2019).

11 Este es un espacio que vale la pena resaltar, ya que atrae estudiantes nacionales e internacionales a una serie de cátedras dictadas por docentes extranjeros en inglés y enfocándose en temas relevantes de la realidad nacional. <https://www.lasalle.edu.co/la-salle-internacional/la-salle-summer-academy> (consultado: 23 de enero de 2019).

las universidades. Durante agosto de 2018 se llevó a cabo el primer Summit on Peacebuilding, una iniciativa de siete universidades que surgió con la intención de promover y fomentar la creación espacios de conversación, reflexión y cooperación académica para la construcción de paz en Colombia, en la fase de posconflicto, así como resaltar el rol de la educación superior en los procesos de transformación social (Enlazados por la paz 2018).

Para potenciar muchas de estas iniciativas, el trabajo asociado ha sido fundamental y ha venido fortaleciéndose durante los últimos años. La primera iniciativa relevante nació hace 20 años con la creación en 1997 de la Red Colombiana de Internacionalización de la Educación Superior (RCI) en un esfuerzo de las IES y diversos actores como el MEN, ASCUN, ICFES y otras agencias de apoyo a la educación en el exterior, de fortalecer esta dimensión en el Sistema de Educación Superior. Esta red, pionera en Latinoamérica, tiene como objetivo principal apoyar, promover y facilitar actividades y proyectos de cooperación interinstitucional e internacional en el sector de la educación superior (ASCUN 2018). La RCI ha impulsado iniciativas relevantes como algunas ya mencionadas en la sección anterior. Otro ejemplo del liderazgo de RCI es la conferencia Latin American and Caribbean Higher Education Conference, más conocida como LACHEC, un espacio de encuentro para la educación internacional de cara al mundo, con gran potencial para el país y la región. La red ha venido cohesionándose y superando retos de coordinación y financiamiento durante los últimos años, gracias a un grupo de universidades que han gestado nuevos liderazgos, ganando así foco estratégico y conectando los nodos a nivel nacional. Esto sin duda, repercutirá en la visibilidad de RCI en la región y garantizará la representatividad de más instituciones de educación superior colombianas que avanzan en la internacionalización de sus agendas.

En años recientes, tenemos en el país otra iniciativa también ya destacada en este artículo y que se sobresale por mostrar hoy resultados concretos del ejercicio que emprendieron hace diez años: la Red Colombia Challenge Your Knowledge CCYK, constituida por universidades acreditadas, ha logrado proyectar la educación de alta calidad del país hacia el exterior en escenarios de alta visibilidad. Inicia con la unión de 11 universidades¹² en

12 La red fue formada por 11 universidades: cuatro universidades públicas –Universidad de Antioquia, Universidad del Valle, Universidad de Caldas y Universidad Tecnológica de Pereira– y siete privadas –Universidad del Rosario, Universidad Externado, Universidad de la Salle, Universidad de los Andes, Universidad Javeriana, Universidad de la Sabana y Universidad Santo Tomás–.

2009 a tener en la actualidad 28¹³ IES acreditadas que articuladamente han establecido exitosamente un sistema de gobernanza, gestión financiera y planes estratégicos periódicos con el fin de medir el impacto de la Red en las IES miembros. Así pues, existe un *comité directivo* donde una universidad miembro ejerce la presidencia ejecutiva periódicamente, una entidad recaudadora de recursos que se encarga de administrar los fondos destinados a la participación en ferias y conferencias internacionales y un *secretario técnico* que coordina aspectos administrativos como convenios con entidades de gobierno u otras iniciativas de proyectos específicos. Adicionalmente, existen *cinco comités* que se articulan entre sí: directivo, académico, naturaleza (normatividad), relacionamiento, financiero y mercadeo.

Según su último informe de gestión (CCYK 2018), el balance del trabajo de la Red es muy positivo: lo que inició como una iniciativa para hacer presencia en espacios como NAFSA o EIAE, resulta hoy en un trabajo asociado que ha invertido alrededor de USD 1 millón¹⁴ y ha participado en 28 conferencias internacionales entre 2019 y 2018 (con apoyo gubernamental continuo desde 2017). Esto ha tenido un impacto importante en la movilidad de estudiantes internacionales (15.239) y nacionales (29.996) y en la firma de convenios con universidades del exterior (6.672). Del trabajo con entidades de gobierno, más que los recursos recaudados, se destaca haber logrado la priorización de la presencia de país en estos espacios, hoy materializada en una estrategia de promoción y visibilidad de la educación superior para 2019.

Es pertinente anotar que en términos de investigación, este grupo de universidades representan la excelencia: durante los últimos cinco años ha logrado 28.402 registros de propiedad, 267 patentes, cuenta con 2.733 grupos de investigación y con 3.672 investigadores reconocidos por COLCIENCIAS (CCYK 2018). Pertenecer a la Red se ha convertido en un objetivo estratégico de muchas universidades acreditadas del país, teniendo en cuenta que también es una plataforma para internacionalizar la investiga-

13 A finales de 2018 la red está conformada por 28 IES, además de las 11 fundadoras: tres públicas –Universidad Nacional de Colombia, Instituto Tecnológico Metropolitano, Universidad del Magdalena–; 15 privadas –CESA, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Universidad Autónoma de Occidente, Universidad del Bosque, Universidad de Manizales, Universidad de Medellín, Universidad del Norte, EAFIT, EAN, EIA, ICE-SI, Universidad Pontificia Bolivariana, Universidad Tecnológica de Bolívar, Universidad Tadeo–.

14 2.448 millones COP según Reporte 2018 realizado por el comité Ad Hoc CCYK (CCYK, 2018).

ción por medio de proyectos y alianzas científicas, que además es referente para otros países en Latinoamérica. Es justamente por los resultados en investigación y publicaciones internacionales que poco a poco Colombia se ha ido insertando en el escenario internacional de *rankings* como QS, contando hoy con 3 universidades de la Red en el top 500 de las mejores universidades del mundo (Nacional, Andes, Externado). Actualmente sólo 17 universidades latinoamericanas hacen parte del *ranking* y Colombia se posiciona así como el cuarto mejor destino para estudiar en la región.

Es evidente que Colombia cada vez se perfila como un destino atractivo y la Red ha sido un instrumento fundamental en la construcción de *good will* para las universidades colombianas y para el país. Precisamente alcanzar este reconocimiento y visibilidad ha sido uno de los objetivos estratégicos del plan 2016-2018, junto con el constante aporte de los miembros de la Red en los espacios de discusión nacionales e intersectoriales gracias a la experticia y experiencia acumuladas de sus miembros. Aun cuando son muchas las buenas prácticas identificadas en estas universidades, la Red tiene un eje prioritario de formación y construcción de capacidades para las IES miembro por medio de talleres, capacitaciones y misiones académicas al exterior.

Es justo resaltar que CCYK ha contribuido ampliamente a la construcción de capacidades y transferencia de conocimiento a universidades que no hacen parte de la asociación (muchas veces no acreditadas) con un programa de acompañamiento continuo y con ejercicios valiosos mencionados anteriormente –*coaching educativo, talleres para internacionalización, diversidad e interculturalidad*.

Alianzas para la educación, la ciencia y la innovación: Colombia Científica como instrumento para la internacionalización de la investigación

Una de las iniciativas gubernamentales sin precedentes en el sector educativo en Colombia ha sido el programa ‘Colombia Científica’, que nace de la necesidad de mejorar la calidad del sistema a través del fortalecimiento de la capacidad investigativa de las IES de forma articulada con actores del gobierno nacional, local y del sector productivo, en alianza con universidades internacionales y centros de investigación de excelente nivel mun-

dialmente¹⁵. Así mismo, una particularidad del programa fue la inclusión de las IES no acreditadas del país en la conformación de las alianzas que serían beneficiadas.

El programa fue pensado como un instrumento de financiación de proyectos que consiguieran la articulación universidad, empresa, estado para la solución de retos en focos específicos y a su vez como un vehículo para posibilitar la formación de capital humano en las mejores universidades del mundo por medio de dos componentes: Ecosistema Científico y Pasaporte a la Ciencia. A su vez, se buscó el posicionamiento internacional del sistema y el aumento de la competitividad (Colombia Científica 2018a).

Bajo el liderazgo conjunto del Ministerio de Educación y el ICETEX y con la cooperación técnica del Banco Mundial, se inicia la estructuración de un proyecto de financiación de la demanda y la oferta de la educación superior en el país para el periodo 2017-2022 (ICETEX 2017). El crédito de USD 160 millones tramitado ante el Banco, fue una compleja operación coordinada por el ICETEX, con el acompañamiento del Ministerio de Educación, del Ministerio de Hacienda, del Departamento Nacional de Planeación. Además de apalancar recursos para garantizar la oferta de 190.000 créditos educativos bajo la línea “Tú eliges”, la operación incluyó el financiamiento de Colombia Científica, un programa que garantizaría el fortalecimiento de la calidad de las IES colombianas, a través de programas y proyectos de investigación de gran envergadura desarrollados por IES nacionales e internacionales y el sector productivo y con el otorgamiento de becas-crédito para estudios formación en las mejores universidades del mundo.

La dinámica de trabajo buscó centrarse en resolver retos de país priorizando focos estratégicos como *salud, alimentos, bioeconomía, sociedad y energía sostenible*. En un ejercicio sin precedentes, se logró la participación de actores en más de 20 departamentos del país, interconectar investigadores de diversas disciplinas, propiciar la movilidad internacional y el posicionamiento de las IES colombianas, fortalecer los esquemas de cooperación en medio de la heterogeneidad de las universidades participantes, el intercambio de conocimiento y mejores prácticas. Y muy relevante, se logró darle un giro de pertinencia a la investigación gracias al trabajo cer-

15 500 universidades en el *ranking* de Shanghai e institutos de investigación de acuerdo al *ranking* Thomson Reuters.

cano con el sector productivo e identificando necesidades reales para el crecimiento económico y la generación de ventajas competitivas en el país.

Durante la etapa preliminar de formulación del programa en 2016, se sustentó la necesidad de un programa con estas características, debido al rezago en términos de producción de nuevo conocimiento y de innovación, evidenciado en la que la falta de capital humano altamente calificado, poca cultura de investigación y desarrollo, escasos incentivos para desarrollar estas actividades y en consecuencia, baja participación en actividades de CTEI de la mayoría de las empresas colombianas. En resumen, un panorama desalentador para un país que hizo la apuesta de ser el más innovador de la región para 2025 pero cuyo gasto público en CTEI no alcanzaba el 0,3 % del PIB en 2016 según datos del Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología¹⁶.

Teniendo en cuenta el anterior punto de partida, el programa ha significado un decidido respaldo presupuestal de cerca USD 80 millones¹⁷ para el sistema y ha tenido un impacto interesante en el trabajo interinstitucional, gracias a la armonización de cuatro entidades rectoras en la ejecución de políticas educativas, económicas y de desarrollo: Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, COLCIENCIAS e ICETEX. Desde ICETEX se creó una Unidad Especial que tuvo como objetivo formular, coordinar y poner en marcha el programa, así como administrar el componente de Pasaporte a la Ciencia.

Una apuesta de estas características, complejidad y número de actores y procesos deja un sistema fortalecido, redes de colaboración internacionales para la investigación y capacidad instalada en las regiones del país. A continuación se presentan los resultados más relevantes de ambos componentes:

Ecosistema Científico

Se llevaron a cabo dos convocatorias lideradas y coordinadas por COLCIENCIAS (778 y 792). Las 42 propuestas que se inscribieron al componente, han movilizado a más de 470 actores dentro de los que se destacan 139 representantes de IES, 189 instituciones internacionales y 145 repre-

16 <https://www.portafolio.co/economia/las-regalias-y-la-inversion-en-ciencia-y-tecnologia-en-colombia-506940> (consultado: 15 de enero de 2019).

17 USD 54 mio. destinados a la financiación de ocho ecosistemas científicos y USD 24 mio. para la financiación de por lo menos 180 becas –crédito para cursar maestrías y doctorados, equivalentes a 234 mil millones de COP–.

sentantes del sector productivo. Las ocho alianzas financiables cuentan con 58 representantes de IES, donde se destaca que el 62 % provienen de universidades públicas, 54 instituciones internacionales y 36 representantes del sector productivo, para un total de 148 actores, que desarrollarán los proyectos durante los próximos cuatro años con recursos de cerca de USD 6,5 Mio. por programa (Colombia Científica 2018b).

- 1) Alianza académico –científica para el fortalecimiento de las IES, enfocada en la nano– bioingeniería para la prevención, el diagnóstico y el tratamiento del cáncer de colon
- 2) Estrategia de transformación del sector energético colombiano en el horizonte 2030
- 3) Reconstrucción del tejido social en zonas de posconflicto en Colombia
- 4) Bio-Reto XXI – 15:50. Desarrollo de bioproductos para los sectores salud, agropecuario y cosmético, como resultado del estudio de la biodiversidad colombiana
- 5) Alianza para la sostenibilidad energética de los sectores industrial y de transporte colombiano mediante el aprovechamiento de recursos renovables regionales
- 6) Inclusión productiva y social: programas y políticas para la promoción de una economía formal
- 7) Generación de alternativas terapéuticas en cáncer a partir de plantas a través de procesos de investigación y desarrollo traslacional, articulados en sistemas de valor sostenibles ambiental y económicamente
- 8) OMICAS: Optimización Multiescala In-silico de Cultivos Agrícolas Sostenibles (Infraestructura y validación en Arroz y Caña de Azúcar)

Pasaporte a la ciencia

El espíritu del programa buscó financiar a los mejores profesionales colombianos con un alto componente de inclusión, beneficiando a jóvenes talentosos de todas las regiones y orígenes en el país. El programa de becas-crédito superó el número de beneficiarios durante sus dos fases de convocatorias, gracias a la optimización del presupuesto, apalancando recursos con aliados como la Comisión Fulbright y más de 20 universidades top del mundo. Entre 2017-2018 se seleccionaron 237 beneficiarios (41 % mujeres – 59 % hombres) de los cuales la mitad habrían cursado estudios de pregrado en universidades públicas del país. 61 % inició estudios de

doctorado y 39 % de maestría con proyectos de investigación orientados a alguno de los focos del programa. Este programa invita a los profesionales beneficiados a regresar al país por medio del incentivo de beca en un 50 % para maestría y 80 % para doctorado y en el caso de los becarios Fulbright, el 100 %.

Un gran logro del componente fue la creación de un programa de apoyo para ayudar en el proceso de preparación y formación de colombianos que quisieran cursar un posgrado en el exterior. Con la Consejería Académica se logró apoyar a los profesionales del país y estudiantes de último año de universidad, que tienen mayor potencial para ser admitidos a programas de Maestría y Doctorado en universidades de alta calidad en el exterior, pero que normalmente no pueden acceder a capacitaciones, coaching o consejería que les permita conocer el proceso de aplicación, preparación y su forma de financiamiento. Se trata de un programa gratuito, virtual y con una duración de cinco meses que entre 2016 y 2018 benefició a cerca de 500 colombianos.

Consideraciones finales

La internacionalización se ha empezado a entender entonces como una “cultura institucional” en sí misma (Hudzik 2015) [necesaria y no accesoria] y una forma de medir constantemente el desempeño de la comunidad universitaria así como de sus procesos y dinámicas. Es una dinámica transversal y cada vez más necesaria que impacta las formas como se imparte la enseñanza, los procesos de aprendizaje, la investigación y el aseguramiento de la calidad (Hudzik 2011). Si bien es una realidad más que bienvenida en el sistema de educación superior colombiano, han existido retos y limitaciones de medición del impacto de la internacionalización en la calidad del sistema pero que han ido encontrando salidas mediante herramientas e indicadores como el MIDE (Modelo de Indicadores de desempeño de la Educación Superior).

A lo largo de este artículo se evidencia una tendencia: Colombia avanza hacia un sistema de educación superior que busca la excelencia, la pertinencia y la calidad. Estas características no se logran sin pensar en la internacionalización como un paso necesario en la transformación de las IES. Con Colombia Científica se buscó fomentar la calidad de la educación superior y la investigación con un componente fundamental de internacionalización, además del soporte técnico y financiero para el desarrollo

de redes de conocimiento. Justamente es este el legado más importante de la iniciativa: se inicia una era en la cual se hace indispensable trabajar en alianza a pesar de la heterogeneidad del sistema, buscando permearlo de buenas prácticas, posicionarlo en conjunto e integrar las necesidades de desarrollo regional a las prioridades de investigación en el país.

Así pues, el liderazgo gubernamental y la asociatividad son los ingredientes necesarios para avanzar hacia la formulación de una política pública basada en la evidencia de las buenas prácticas que se han descrito previamente y que proporcione los instrumentos de financiación, sistemas de información con indicadores y articulación de actores. Otra iniciativa interesante sería consolidar una agencia público-privada que lidere la estrategia de educación internacional y que formule una hoja de ruta que sea inmune a los cambios de gobierno, que garantice la continuidad de las estrategias trazadas y propenda por el fortalecimiento de la internacionalización del sistema. Un primer paso, será que el Gobierno Nacional reconozca y priorice –desde el punto de vista macroeconómico– la educación internacional, como un sector dinamizador de servicios, bienes y actividades que ocurren por fuera de las universidades y que contribuyen crecientemente con el PIB. En Colombia, se busca incentivar la inversión extranjera directa en sectores distintos al minero energético y que ven en la diversificación de su balanza comercial, una oportunidad para crecer, generar encadenamientos productivos y conectar con otros sectores que como el turismo de salud, están repuntando en los últimos años (de la Puente 2015).

La educación en Colombia, al igual que los servicios de salud, tiene la particularidad de destacarse por tener un sistema de aseguramiento de la calidad y de gozar de buen posicionamiento en la región. Esta es una situación privilegiada al momento de pensar en atraer cada vez más estudiantes internacionales, no solo en el marco de una movilidad semestral, sino como destino académico regular, especialmente por el creciente número de personas de regiones distintas a Iberoamérica, que hablan o aprenden español¹⁸. El sector tiene en ese sentido, un gran potencial. Es inaplazable el fortalecimiento de un ecosistema de servicios exportables asociados a consultoría educativa y migratoria, enseñanza de español, turismo académ-

18 “El español es la segunda lengua materna del mundo por número de hablantes, tras el chino mandarín y también la segunda lengua en un cómputo global de hablantes (dominio nativo + competencia limitada + estudiantes de español) [...] Más de 21 millones de alumnos estudian español como lengua extranjera en 2018” (Fernández Vitores 2018).

mico, seguros y vivienda estudiantil entre otros productos. El desarrollo de una marca de destino que vincule el potencial de un país megadiverso como Colombia, es un elemento fundamental para aprovechar este potencial. Al tener como objetivo el posicionamiento de una experiencia académica diferenciada, con una amplia variedad de programas de calidad y enriquecida por el valor agregado que supone una oferta de turismo sostenible en diferentes regiones del país.

Referencias bibliográficas

- Anzola, Germán. 2012. “Experiencias de la generación de modelos de internacionalización a la medida.” *Revista Universidad de Ciencias Aplicadas* 15 (1): 3-7.
- ASCUN. 2018. “Red Colombiana de Internacionalización RCI.” Visitado el 3 de noviembre de 2018. <https://ascun.org.co/red/detalle/red-colombiana-de-internacionalizacion-rci>.
- Austrade. 2018. “AIE Roadmap 2025.” <https://www.austrade.gov.au/Australian/Education/Services/australian-international-education-2025/AIE2025-roadmap>. Consultado: 3 de enero de 2019.
- CCYK. 2018. “Infográfico CCYK para Rectores.” Colombia Challenge Your Knowledge, Bogotá.
- CCYK. 2018. “Informe de Gestión 2018.” Colombia Challenge Your Knowledge, Bogotá.
- Colombia Científica. 2018a. “Colombia Científica: Conocimiento Global para el Desarrollo.” Enero. https://www.icetex.gov.co/dnnpro5/Portals/0/credito/Pasaporte%20a%20la%20Ciencia/Documentos/Presentacion_FINAL_BOG.pdf. Consultado: 30 de diciembre de 2018.
- Colombia Científica. 2018b. “Informe 2016-2018.” 30 de Agosto. <https://portal.icetex.gov.co/Portal/docs/default-source/becas/informe-final-cc-2712018-nuevo.pdf?sfvrsn=2>. Consultado: 6 de enero de 2019.
- Enlazados por la paz. 2018. “Summit on Peacebuilding.” Visitado el 8 de noviembre de 2018. <http://www.enlazadosporlapaz.co/summit/>.
- Fernández Vitores, David. 2018. *El español: una lengua viva. Informe 2018*. Madrid: Instituto Cervantes.
- Hudzik, John K. 2011. *Comprehensive Internationalization: From Concept to Action*. Washington, D.C.: NAFSA: Association of International Educators.
- Hudzik, John K. 2015. “Integrating Institutional Policies and Leadership for 21st Century Internationalization.” *International Higher Education* 83, 5-7. <https://ejournals.bc.edu/ojs/index.php/ihe/article/view/9075/8182>. Consultado: 25 de agosto de 2020.
- ICETEX. 2017. “Informe de Gestión 2017.” https://portal.icetex.gov.co/Portal/docs/default-source/documentos-el-icetex/informe_gestion_andres_vasquez_v040118.pdf?sfvrsn=2. Consultado: 15 de diciembre de 2018.

- ICETEX. 2018. “El Fondo de Innovación 100.000 Strong in the Americas anuncia nuevas instituciones ganadoras de subvenciones.” <https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/prensa/2018/05/29/el-fondo-de-innovaci%C3%B3n-100.000-strong-in-the-americas-anuncia-nuevas-instituciones-ganadoras-de-subvenciones>. Consultado: 10 de enero de 2019.
- Migración Colombia (OIM). 2017. “Oportunidades de la migración internacional en un contexto de paz en Colombia.” <http://migracioncolombia.gov.co/phocadownload/Oportunidades%20de%20la%20migraci%C3%B3n%20en%20un%20contexto%20de%20paz%20en%20Colombia%20Marzo31.pdf>. Consultado: 30 de noviembre de 2018.
- Ministerio de Educación. 2015. “Proyecto fomento a la internacionalización de la Educación Superior.” https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-351709_Convocatoria_programa_coaching_educativo.pdf. Consultado: 17 de diciembre de 2018.
- OCDE. 2016. *Reviews of national policies for education: Education in Colombia*. Paris: OCDE.
- OECD IBRD World Bank. 2012. “Internacionalización del sistema de educación superior en Colombia.” *Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación: La Educación Superior en Colombia*, 225-251. Paris: OECD.
- Prieto, Luis David, Carolina Valderrama, y Sandra Allain-Muñoz. 2014. “Internacionalización en casa”. *Reflexiones para la política de internacionalización de la educación superior en Colombia*, editado por Carlos Mauricio Nupia, 159-191. Bogotá: Ministerio de Educación. https://www.cna.gov.co/1741/articles-186502_Reflexiones2014.pdf. Consultado: 25 de agosto de 2020.
- Puente, Mario de la. 2015. “Sector del turismo de salud: caso de Colombia.” *Revista de Economía del Caribe* 16: 129-161.
- Sánchez, María Alejandra. 2014. “La educación desbanca a la defensa como el sector con más presupuesto en 2015.” *La República*. 11 de julio. <https://www.larepublica.co/economia/la-educacion-desbanca-a-la-defensa-como-el-sector-con-mas-presupuesto-en-2015-2144331>. Consultado: 15 de diciembre de 2018.

Política comparada e integración regional

La internacionalización de la educación superior en América del Sur: un estudio comparado entre Argentina y Brasil

Mercedes Botto / Victoria Ballerini

Introducción

A partir de 1995, en Argentina, Brasil, y otros países de América Latina, se instaló una agenda internacional de modernización de los sistemas de educación superior, que fue promovida fundamentalmente por parte de las agencias de crédito internacional, tales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta agenda se enmarcó en un contexto de reformas estructurales involucrando a diversos sectores gubernamentales, y liderada por distintos organismos. Mientras el FMI negociaba con los países estrategias para alcanzar determinadas metas macroeconómicas, el BM otorgaba préstamos para una segunda generación de reformas, cuyo objetivo era la creación de condiciones de mercado en los sistemas de seguridad social, salud y educación.

El centro del debate socio-económico en América Latina durante los años noventa, estuvo acompañado de un fuerte endeudamiento externo, el estancamiento de los índices de crecimiento económico y el empobrecimiento y marginación de grandes sectores de la población con el consecuente ensanchamiento de las desigualdades sociales. En un contexto de diseño de políticas públicas que incluía la privatización, desregulación y apertura de la economía en todo el continente, la agenda de Educación Superior (ES) ocupó un sitio especial.

En ese contexto, los organismos internacionales elaboraron un “diagnóstico global” (Mollis 2008: 525) que caracterizaba a los sistemas de educación superior de América Latina en términos de su baja calidad y capacidad innovativa, de una inoperante relación entre la expansión de la matrícula y los subóptimos niveles de financiamiento, agravada por la ineficiencia en la utilización de los recursos existentes y la inequidad.

En este marco de intervención internacional en las agendas latinoamericanas, nuestra pregunta de investigación gira en torno a si el proceso de internacionalización ha sido motorizado exclusivamente por factores

exógenos, principalmente liderados por el Banco Mundial (BM) a través de sus diagnósticos sobre los países de América Latina, o si fue impulsado por decisión de las élites nacionales y las instituciones de educación superior (IES) que buscaban participar cada vez más del mercado, llevando a un proceso de internacionalización de las mismas.

Marco conceptual y antecedentes

La literatura nos propone dos escuelas de pensamiento para abordar los factores que motorizan el proceso de internacionalización de la educación superior. El enfoque del neoinstitucionalismo enfatiza el rol de ciertas normas promovidas globalmente, o *world culture*, y considera a la difusión de estas normas como el principal motor del isomorfismo de los sistemas educativos alrededor del mundo (Meyer y Ramírez 2000). El problema de esta perspectiva es que no incluye una teoría de la agencia (Robertson y Dale 2015), al no considerar el rol de los actores y de las relaciones de poder en la definición de las políticas a nivel nacional. El segundo enfoque pone el énfasis en los procesos de adaptación de las ideas globales a los contextos nacionales (Schriewer 2012; Steinher Khamsi 2004).

En la literatura que analiza las reformas estructurales en América del Sur, encontramos autores que se enmarcan en la corriente que adjudica un papel preponderante a los factores exógenos, por ejemplo, Mollis (2007), Borón (2006), y Chiroleu (2006), entre otros. Estos autores destacan la impronta global de los contenidos de las reformas surgidos de manuales de los organismos internacionales que formularon un repertorio de cambios comunes para América Latina en particular, y los países en desarrollo en general. Por otro lado, es posible encontrar autores que, si bien no desconocen la existencia y el rol de los factores exógenos, consideran que el proceso de internacionalización y reforma tiene un fuerte contenido endógeno, en tanto que es iniciativa de las élites nacionales al momento de negociar los préstamos y de las instituciones de educación superior al momento de presentarse al mercado. En esta corriente, encontramos a autores tales como de Wit (2011), Albacht y Knight (2006), y Tobón *et al.* (2013), entre otros.

Ante este debate, buscamos contribuir a la discusión a partir de una posición intermedia, planteando una confluencia de ambos enfoques. Como plantean Meseguer y Gilardi (2009), los actores exógenos tienen un rol importante en la definición de los problemas, así como también con-

tribuyen a diseñar políticas públicas para abordarlos. Los autores sostienen que los organismos internacionales difunden ideas y ofrecen la experiencia de otros países como modelos, en la medida en que los países estén enfrentando desafíos similares. Sin embargo, estas posibles soluciones no determinan el contenido específico de las reformas, que son negociadas en el ámbito doméstico. En este sentido, la agenda educativa se estructura globalmente (Dale 2000), pero se dirige a nivel nacional o local.

En este marco, planteamos la siguiente hipótesis de trabajo: si bien el Banco Mundial –como agente exógeno– propuso los contenidos de las reformas mediante condicionalidades a los préstamos otorgados a los diferentes países de América del Sur, particularmente en los casos de Argentina y Brasil, son los contextos nacionales de cada sistema los que permitirán explicar las diferencias de diseño e implementación de las leyes de ES y del proceso de internacionalización en cada país.

Metodología

A fin de realizar una caracterización de los sistemas nacionales de Argentina y Brasil surgidos durante los años 90, y analizar las semejanzas y diferencias entre ambos, utilizaremos una estrategia de análisis cualitativo a partir de fuentes secundarias.

Los factores exógenos y, particularmente las ideas que el BM propició durante los períodos de reforma de la ES, pueden ser operacionalizados a partir del análisis del texto *Higher Education. The Lessons of Experience* (1994) una de las producciones académicas elaboradas por el Banco para la ES, en el cual se establecieron diversos diagnósticos sobre los sistemas de ES de los países en desarrollo, y sus potenciales soluciones.

Al corresponder nuestra unidad de análisis a cada uno de los sistemas nacionales de Educación Superior en Argentina y Brasil, se nos presentan problemas de abordaje en cuanto a la amplitud de la misma, así como también de los recursos disponibles. Es por ello que hemos decidido centrar nuestro análisis en la consideración de cómo estos sistemas se ven construidos en el marco normativo de cada uno de los países, recurriendo a fuentes secundarias como las Leyes de Educación Superior de cada uno de los países mencionados, a saber: Ley n° 24.521/95 –Ley de Educación Superior (LES)– Argentina; y Ley n° 9.394/96 –Ley de Directrices y Bases de la Educación Superior (LDB)– Brasil; donde los requisitos de confiabilidad, comparabilidad y pertinencia de datos han sido considerados.

El análisis se enfoca en la década de los 90, las reformas y su cristalización legislativa. En años recientes, Argentina y Brasil han introducido tanto modificaciones a las leyes, como programas específicos para propiciar una mayor inclusión social en sus sistemas de educación superior. Sin embargo, estas políticas se desarrollaron en momentos de menor injerencia de los organismos internacionales sobre los gobiernos de ambos países. Nuestro análisis se interesa por aquel momento de alta influencia de los organismos internacionales en la región y su efecto sobre los contenidos de las reformas de educación superior, particularmente sobre las leyes que se sancionaron en ese período.

Las leyes han sido analizadas en su extensión, prestando particular atención a cuatro (4) dimensiones:

- 1) **Rol de la Educación Superior en la sociedad.** Identificar y comparar cuál es el rol que se le otorga a la ES dentro de la sociedad, cómo es descrito en cada una de las leyes, qué rol cumple el Estado y como se manifiestan estos respectivos roles en el sistema.
- 2) **Organización interna del Sistema de Educación Superior.** Identificar cuál es la estructura interna del sistema en cada uno de los países, conocer sus características particulares y cuáles son los cambios que ha sufrido respecto a la organización previa a la implementación de las leyes.
- 3) **Financiamiento.** Identificar y comparar cómo se financia la universidad pública y la privada, qué rol cumple el Estado y cómo lo lleva adelante, así como también identificar los cambios respecto al sistema previo a las leyes.
- 4) **Calidad.** Qué herramientas se han introducido respecto al sistema anterior para la medición de calidad y qué rol juega respecto al nuevo sistema que se configura en cada país.

A partir del análisis específico de estas cuatro dimensiones, identificaremos si se produjeron cambios respecto a los sistemas previos, y si éstos estuvieron vinculados a los requerimientos impulsados por el Banco Mundial. Las dimensiones, así como también los datos recabados en cada una de ellas, han sido ordenados de manera comparativa y serán desarrollados en el siguiente apartado.

Análisis y discusión de datos

Las recomendaciones

Del análisis del texto *Higher Education. Lessons of Experience* publicado por el BM en 1994, se pueden identificar cuatro grandes grupos de medidas que el organismo señala como necesarias a fin de modernizar los sistemas de educación de los países en desarrollo:

- a) **Priorización de la Educación Básica.** Esta medida se debe al diagnóstico elaborado en torno a las altas tasas de analfabetismo presente en cada uno de los países y del hecho de que la inversión en educación en todos sus niveles representa un gasto demasiado grande para el Estado, de manera que busca priorizar y hacer más eficiente el financiamiento a través de la educación básica.
- b) **Apertura de la oferta a agentes privados.** Al ser el gasto en educación considerado como demasiado alto para los Estados Nacionales, se propone invertir de mejor manera, poniendo énfasis en la educación básica a fin de combatir el problema de la alfabetización. Se recomienda que el sector privado expanda su oferta de servicios de educación superior para satisfacer la demanda que el sector público no puede satisfacer, principalmente en temas relacionados con las matrículas. No obstante, aquello no representa una respuesta desinteresada, sino que funciona como una oportunidad para que los agentes privados puedan generar ganancia en un área que hasta ese momento no era explotada.
- c) **Descentralización de la organización de los sistemas.** Al recaer la responsabilidad de gestión del sistema educativo sólo en el gobierno central, se genera un desgaste para el sistema, dado que el gobierno central abarca demasiadas responsabilidades. De aquí nace la iniciativa de descentralizar la organización y gestión del sistema de educación superior, donde las responsabilidades sean tomadas en las unidades provinciales y municipales, y ya no exclusivamente desde el gobierno central.
- d) **Mejoramiento de la calidad y la eficiencia.** Teniendo en cuenta que los recursos son escasos y que deben invertirse de forma efectiva, se propone la creación e implementación de agencias para la evaluación y

acreditación de la educación de grado y posgrado, a fin de poder controlar la calidad y la administración de los recursos estatales.

Las leyes

Analizaremos la Ley de Educación Superior (LES) 24.521 de Argentina, sancionada en el año 1995 bajo el gobierno de Carlos Menem (1989-1995), y la Ley 9.394, Ley de Directrices y Bases para la Educación (LDB) de Brasil, sancionada un año después, en el año 1996, durante el gobierno de Fernando Cardoso (1995-2002).

En primera instancia, es necesario destacar que las dos leyes se diferencian en cuanto a su alcance pues, en el caso de la ley Argentina, corresponde a una ley específica de la educación superior, mientras que en el caso de Brasil corresponde a un cuerpo legal que entrega directrices y bases para el sistema educativo nacional en general y que, sólo en su capítulo IV, considera a la ES. Esta dimensión es de vital importancia ya que refleja desde el inicio cómo el mandato del BM en tanto priorización de la educación básica y descentralización del sistema se tradujo en la ley de Brasil, pues a lo largo de todo el cuerpo legal de LDB la mayor cantidad de páginas y apartados están dedicadas a los niveles educativos anteriores. En cuanto a la Argentina, la descentralización de los servicios educativos ocurrida en 1992, incluyó al sector no universitario. La Ley Federal de Educación sancionada en 1993 aporta el marco legal para regular los servicios educativos descentralizados (Candia 2004). La ES, por su parte, continuó en la órbita del gobierno nacional. La Ley de Educación Superior, en su intento por regular al sistema, materializa algunas tradiciones del sistema universitario argentino, a la vez que introduce un enfoque normativo innovador —a partir de una concepción renovada de la autonomía, la inclusión de mecanismos de evaluación, y nuevas bases para el financiamiento de las universidades (Sánchez Martínez 2003).

Ambas leyes surgieron como iniciativas del Poder Ejecutivo, en las que participaron diversos actores de la comunidad académica. En el caso de Argentina, se consideró la participación de actores del poder legislativo, principalmente aquellos vinculados a la Unión Cívica Radical que tenían fuerte presencia en la universidad a través de los rectores de las diferentes universidades y de los organismos de crédito internacional que financiaron la implementación a través de paquetes de reforma (Solanas 2009).

En los apartados siguientes, analizaremos los marcos legales mediante la comparación de cuatro dimensiones:

Dimensión 1: Rol de la ES en la sociedad

A lo largo de su cuerpo legal, Argentina presenta a la ES como un bien público e indelegable, de forma tal que se describe como “un derecho humano, personal y social” (art. 1º, LES/95). Esto implica que es responsabilidad del Estado financiar y proveer los recursos necesarios para el funcionamiento del sistema. Al mismo tiempo, la ley fomenta la participación de agentes privados en la oferta de ES (Cap. V, LES/95) y habilita a las instituciones universitarias a generar recursos adicionales mediante la venta de servicios. De este modo se genera una estructura de incentivos mediante la cual las universidades deben fomentar el ejercicio del derecho a la educación superior garantizando inclusión con calidad. Sin embargo, los fluctuantes y muchas veces inadecuados niveles de financiamiento público han condicionado el pleno ejercicio del derecho a la educación superior, independientemente de su modalidad de acceso directo (Ballerini 2018).

Por su lado, Brasil establece en su cuerpo legal a la educación (en general) como un “deber familiar y estatal” (art. 2º, LDB/96). Se explicita que es el Estado el que debe otorgar el acceso a la misma, pero el sistema se caracteriza históricamente por su carácter restrictivo, principalmente por la forma de acceso a IES públicas que tal como mencionan Morosini y Nosiglia (2000) se realiza a través de exámenes de ingreso que se han ido perfeccionando con el tiempo para garantizar el acceso a los cupos disponibles en las diferentes instituciones. Por lo tanto, el Estado sólo garantiza la educación y la gratuidad de la misma a aquellas personas que logren ingresar a los cupos disponibles. El problema es que la demanda de cupos excede ampliamente a la oferta, por ende, en el caso de Brasil se promueve y favorece a la educación privada pre-existente a dicha ley, ya que ha ido absorbiendo la matrícula que no logra ingresar al sistema público. Este efecto de derrame es el que posteriormente se intentó romper durante el gobierno de Lula da Silva (2003-2010), mediante la creación de nuevas universidades a lo largo de todo el país.

Dimensión 2: Organización del SES

A partir de las nuevas leyes, ambos sistemas se complejizan, pero de diferente manera y profundidad. En el caso de Argentina, a partir de la ley 24.521, el sistema estará compuesto por universidades nacionales, provinciales y privadas, así como también por actores no universitarios: terciarios

y profesorado. El sector no universitario experimenta un crecimiento en este período, con la creación de nuevas instituciones y la expansión de la oferta de carreras técnicas (Orellana 2011).

El caso de Brasil, previo a esta ley, se caracteriza por su complejidad y fragmentación, por ello el objetivo central de esta ley remite a la necesidad de mejorar la coordinación del sistema (Durham 2000). Si bien por un lado es heterogéneo, debido a los distintos tipos de IES que lo componen (Universidades, Facultades, Facultades Integradas, Centros Universitarios e Institutos Superiores) además del origen público o privado de las mismas, es también descentralizado territorialmente en función de la gestión, donde las universidades de la Unión, Federales y Municipales son gestionadas por su respectivas jurisdicciones.

Dimensión 3: Financiamiento

Esta dimensión corresponde a uno de los ejes centrales en la comparación entre ambas leyes. Las universidades públicas se financian mediante un presupuesto otorgado por el Gobierno Central y en el ámbito privado éstas son financiadas principalmente mediante el pago de aranceles. En el caso de la Argentina, la nueva ley introduce una modificación de importancia en el manejo del presupuesto de las universidades públicas. Desde un sistema basado en la “autonomía”, se pasa a la autarquía. Es decir, un traspaso desde una descentralización legislativa –en el sentido político de darse leyes propias para su actividad funcional– a una descentralización administrativa (Sánchez Martínez 2003).

En ambos sistemas pueden observarse la creación, aumento y diversificación de fuentes de financiamiento para acceder a recursos tanto desde las universidades públicas como privadas, a través de la creación de fondos de financiamiento, los cuales son entregados mediante un sistema de competencia. En el caso de Argentina, Marquis (1998) identifica dos fondos a los cuales las universidades tenían acceso para conseguir recursos de forma paralela al presupuesto ordinario otorgado por el Estado. Estos fueron: el FOMEC (Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria) y el Programa de Incentivo a los Docentes-Investigadores. En el caso de Brasil, Chiroleu (2003) identifica que a partir de la ley surgen fondos tales como el FINEP (Financiadora de Estudios y Proyectos de Innovación) y PRONEX (Programa de Fondos de Excelencia), entre otros. Esta diversificación de las fuentes y su carácter competitivo, no sólo abrió la competencia entre uni-

versidades de carácter público, sino que por primera vez las universidades privadas también pudieron conseguir acceso a fondos públicos.

Caso particular resulta el de Brasil, que, tal como se especificó anteriormente está compuesto por una heterogeneidad de IES, tanto públicas como privadas. En estas últimas pueden identificarse distintos tipos: IES privadas confesionales, comunitarias, privadas stricto sensu y las IES filantrópicas. Tal como define Stalliveri (2007) en el caso de las IES públicas, estas son financiadas y mantenidas por el sistema público federal, estatal y/o municipal respectivamente. Las IES públicas federales son sostenidas a través del 3,5 % del presupuesto federal, garantizando la gratuidad. Las IES estatales son mantenidas por el gobierno estatal, sin embargo, no todos los Estados del país poseen instituciones de este tipo, la mayoría se concentran en el sureste del país, donde están las grandes universidades y el mayor polo científico, mientras que las IES municipales cuentan con apoyo financiero de los municipios. Por el otro lado, está el caso de las IES privadas, las cuales se financian mediante el pago de aranceles. Algunas IES pueden contar con aportes de patrocinadores, como por ejemplo las universidades católicas. Las IES privadas no pueden recibir aportes públicos de forma directa, pero pueden postular a proyectos de apoyo a la investigación y al posgrado. Asimismo, uno de los aspectos más novedosos de la ley no solo permite a empresas con fines filantrópicos constituir y crear IES sino que también las habilitada a competir por fondos públicos de financiamiento. El sector de las IES con fines de lucro alcanzo una mayor expansión a partir del 2005, con la implementación de una serie de políticas de préstamos estudiantiles, y exenciones impositivas (Knobel y Verhine 2017).

El efecto de la diversificación de las fuentes de financiamiento, así como también de la participación del sector privado en la oferta de ES, en el caso de Argentina se corresponde con una proliferación de la oferta de posgrados. Como en el caso de las universidades públicas puede ser arancelado, en un contexto de reducción de presupuesto, el posgrado emerge como una nueva forma de acceso a financiamiento para la subsistencia de la universidad pública. Otras fuentes de financiamiento incluyen consultorías a organismos públicos y privados, derechos de propiedad intelectual, aranceles correspondientes a ciclos de complementación y convenios varios (Ballerini 2018).

En el caso de Brasil, la oferta de posgrados pagos es precedente a esta ley, cuenta con una larga tradición y calidad en las universidades públicas, y permite a través de ella materializar oportunidades para los estudiantes

al competir por becas o financiamiento en estas instituciones en desmedro de las instituciones privadas. A su vez, permite la reinversión de la relación que se da en el ámbito del grado, donde el grueso de la matrícula se concentra en el ámbito privado, producto de la falta de cupos en el sector público (Entrevista a experta, junio 2017).

Dimensión 4: Calidad

La calidad es otro de los ejes centrales de las reformas en educación superior llevadas a cabo por los países estudiados. La creación de una “cultura de la evaluación” (Sánchez Martínez 2003) comenzó a condicionar el financiamiento. En ambas naciones la calidad es instrumentada como un mecanismo clave de intervención gubernamental a través de la evaluación.

En el caso de Argentina comienza a partir de la nueva Ley 24.521, que incorpora en su texto un conjunto de normas sobre evaluación institucional y acreditación, dedicándole una sección completa (Sección 3). En este apartado se materializa por primera vez la creación de una institución que se dedicará de forma exclusiva y autárquicamente a la evaluación y acreditación de las IES, conocida como CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria – art. 45-46, LES/95). Este organismo será el encargado de llevar adelante los procesos de evaluación y acreditación que han sido determinados como obligatorios para todas las universidades que provean carreras de grado, así como también posgrado. En el caso de Brasil esta cultura no es novedosa, ya que la CAPES ya realizaba evaluaciones de los posgrados. Sin embargo, luego de la LDB/96 puede observarse una progresividad de los mecanismos de evaluación que, además de las evaluaciones exclusivamente individuales y en el ingreso a la universidad – mediante el *provaõ* o vestibular (Pontes 1985), se agregan nuevos mecanismos de evaluación como el ENEM (Examen Nacional de Enseñanza Media) y, más adelante, la evaluación a las instituciones. Si bien en esta ley no se explicita la creación de instituciones que se encarguen de llevar adelante procesos de acreditación –sino que surgirán en el año 2004 con la creación de CONAES (Comisión Nacional de Evaluación de ES) y SINAES (Sistema Nacional de Evaluación de ES)¹– sí explicita la obligatoriedad de la acreditación como requerimiento para el funciona-

1 Ver más en: Trindade 2007, 168.

miento de todas las IES, así como también para la validez de los títulos que otorguen.

Es posible sostener que en Argentina existen incentivos fuertes para que las IES se sometan a procesos de evaluación, tal como lo demuestran autores como Botto (2015) y Solanas (2007), entre otros. En primer lugar porque existe un incentivo económico, dado que las acreditaciones, especialmente las de carreras de grado, suelen estar vinculadas al diseño de planes de mejoramiento con la posibilidad de ser financiados por el Estado. En segundo lugar, algunas carreras tienen la posibilidad de ser acreditadas a nivel del Mercosur. La acreditación regional y el sello de calidad que ésta le aporta a las carreras en cuestión para posicionarse en un mercado internacional, es un incentivo para que las autoridades de las carreras acepten entrar en procesos de acreditación (Botto, 2016; Perrotta 2012). Dicho de otro modo, la acreditación funciona como una llave para la internacionalización². La estructura de incentivos es distinta en el caso brasilero. La existencia de un mercado interno inmenso, no genera mayores incentivos internos al menos en el momento particular de la sanción de la ley, para promover la internacionalizarse, ni el uso de las evaluaciones y acreditaciones que le den garantías de confianza. Incluso, algunas universidades deciden no participar de las instancias de evaluación, como ENEM, lo que las hace inclusive descender en los *rankings* internacionales.

Como muestra el análisis, independientemente de que los gobiernos de Argentina y Brasil estuvieron sometidos a las mismas recomendaciones, encontramos tanto convergencias como divergencias entre ambos sistemas de ES. Factores endógenos como la capacidad de negociación de las élites nacionales, los actores involucrados en las negociaciones, o las características previas del sistema, permitirían explicar estas diferencias entre los países. Por ejemplo, en el caso de Argentina, un préstamo del Banco Mundial permitió al gobierno central incrementar la regulación del sistema de educación superior, a la vez que modificar el equilibrio de poder político en el sector universitario a favor del partido gobernante (Stubrin 2001). Estos factores son claramente endógenos y se cristalizaron en un sistema de ES

2 El mecanismo de acreditación regional comienza en 1998 con el desarrollo de estándares regionales. Luego de un programa piloto implementado en 2002, se establece un mecanismo de acreditación regional permanente en 2006 (Verger y Hermo 2010, Perrotta 2012; Stubrin 2007). Esto permitió, junto con la presencia de los incentivos económicos antes mencionados, la consolidación de los mecanismos de acreditación que fueron en un principio resistidos.

en el que la estructura de incentivos favorece la expansión de la privatización –siguiendo las recomendaciones del BM– pero a la vez incrementa la regulación por parte del gobierno central. Como resultado, la reforma del sistema universitario argentino puede ser caracterizada como intervencionista de mercado (Schugurensky 1997)³. La combinación de incentivos de mercado con un significativo aumento de la intervención estatal es como el gobierno central se apropió de una agenda global (Ballerini 2017).

Conclusiones

A partir de análisis realizado a lo largo de estas páginas, mediante la utilización del método comparado entre las políticas educativas llevadas adelante por los países analizados durante la década de los 90, es posible observar la confluencia entre factores endógenos y exógenos tal como se planteó en nuestra hipótesis de trabajo. Principalmente a partir de la puesta en la agenda programática de discusión interna de cada uno de los países de determinados temas y líneas de acción elaboradas por el Banco Mundial, se planteó no sólo la identificación de problemas que “diagnostica” en su documento Higher Education. *The Lessons of Experience* (1994) para América Latina y el mundo en desarrollo en general, sino las posibles soluciones, estructurando las discusiones en torno a temas tales como: la descentralización, la privatización y la calidad (evaluación). Estos temas, en particular, son evidenciados de forma clara en ambas leyes analizadas, sin embargo, se materializan de forma diferenciada en cada uno de los países, prestando atención a la particularidad de cada realidad nacional y a los factores endógenos que allí entran en juego –capacidad de negociación de las élites nacionales, actores involucrados en las negociaciones, características previas del sistema, etc.– lo que permitiría explicar en gran parte las diferencias de diseño entre Argentina y Brasil.

Es por ello que nos es preciso retomar el concepto de *path dependence* –elaborado por autores tales como Mahoney (2000) y Pierson (2000)– respecto al rol que juegan los eventos pasados, en este caso, las estructuras institucionales y las políticas públicas previas, en el rumbo que toman en el futuro y de las políticas que buscan modificar el *statu quo*. A partir de la mirada de la *path dependence* o dependencias del camino, podemos obser-

3 “Marketventionist” en el original.

var a los sistemas (como por ejemplo, los sistemas de educación superior nacionales) como estructuras institucionales que tienen una historia arraigada y características heredadas que han permitido reproducir un patrón de manera continua en una dirección y eventualmente impide la realización de cambios de forma repentina. De aquí que, por ejemplo, teniendo en cuenta los mandatos elaborados por el BM, podamos observar que cada uno de los países los llevó adelante de diferente manera, principalmente por la historia arraigada en cada uno de los sistemas nacionales, los actores que allí se involucraron y las características de los mismos, siendo dificultosa la posibilidad de llevar adelante cambios repentinos o radicales. No obstante, efectivamente impone las bases y comienza a marcar pautas de acción, principalmente en dos áreas que consideramos vitales: financiamiento y calidad, ya que son estas dos dimensiones principalmente las que las marcarán las pautas de los procesos de reforma en pos de la internacionalización de ES.

En ese sentido, en el caso argentino la acreditación acaba siendo norte no sólo para la adjudicación de financiamiento adicional, sino también como credencial que acredite la calidad para mostrarse de forma competitiva en el mercado internacional de educación y poder atraer mayor cantidad de estudiantes extranjeros, así como también poder acceder a otras fuentes de financiamiento (como los posgrados y otros fondos). En el caso brasilero, si bien no es una cultura nueva, existe una progresividad en los mecanismos de evaluación, principalmente para contar con garantías para satisfacer al mercado interno mucho más extenso, y que en el largo plazo, principalmente en el área de los posgrados, permita reinvertir la relación de financiamiento en favor de la universidad pública en desmedro de la privada. Este es uno de los principales ejemplos de la confluencia de factores endógenos y exógenos, que deja en evidencia las “dependencias del camino” respecto a los alcances de las reformas en cada uno de los países en pos de la internacionalización de ES.

En síntesis, los mandatos elaborados por el BM fueron utilizados como base para las reformas neoliberales implementadas en el ámbito de la educación superior en los años noventa en Argentina y Brasil, dejando una fuerte impronta en los sistemas y prácticas institucionales de ambos países. Sin embargo, las reformas también incorporaron un componente endógeno. En este sentido, las singularidades socio-históricas de cada país y la particular forma de articulación de intereses y construcción de consensos,

favorecieron o inhibieron las transformaciones propuestas, según el caso. Dada la particular capacidad de negociación por parte de las élites y de las IES en pos de su internacionalización en cada país, identificamos que el proceso asume características particulares en el caso de Argentina y Brasil. En ambos casos, los factores endógenos juegan un rol importante, lo cual tiende a ser subestimado en una gran parte de los análisis de las dinámicas globales en la educación superior.

Referencias bibliográficas

- Altbach, Philip. G., y Jane Knight. 2006. "Visión panorámica de la internacionalización en la educación superior: motivaciones y realidades." *Perfiles Educativos* XXVIII: 13-39.
- Ballerini, Victoria. 2017. "Global Higher Education Trends and National Policies: Access, Privatization, and Internationalization in Argentina." *Policy Reviews in Higher Education* 1 (1): 42-68. <http://dx.doi.org/10.1080/23322969.2016.1245113>.
- Ballerini, Victoria. 2018. "America's Promise and Argentina's Unrestricted Access: A Comparative Analysis of Equity Implications of Tuition-Free and Open-Access Models in Higher Education." Tesis de Doctorado, Steinhardt School of Culture, Education & Human Development, New York University.
- Borón, Atilio. 2006. "Reforming the Reforms: Transformation and Crisis in Latin American and the Caribbean Universities." En *The University, State and Market. The Political Economy of Globalization in the Americas*, editado por Robert Rhoads y Carlos Alberto Torres, 141-163. Stanford: Stanford University Press.
- Botto, Mercedes. 2015. "La transnacionalización de la Educación Superior ¿Qué papel juegan los nuevos regionalismos en la difusión de estas ideas? El caso del Mercosur (1992-1912) en perspectiva comparada." *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)* 16 (vi): 90-109. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=299138522005>. Consultado: 14 de agosto de 2020.
- Botto, Mercedes. 2016. "Los alcances de la regionalización de la educación superior: el Proceso de Bolivia y el Mercosur educativo (1991-2012)". *Cuadernos del Claeh* 35 (104): 9-31. <http://publicaciones.claeh.edu.uy/index.php/cclaeh/article/view/247/194>. Consultado: 14 de agosto de 2020
- Botto, Mercedes. 2017. "La internacionalización de la educación superior en la Argentina (1995-2015): ¿Convergencia global o peculiaridades nacionales?." *Revista Actualidades Investigativas en Educación* 17 (3): 1-23. <http://dx.doi.org/10.15517/aie.v17i3.29930>.
- Candia, Alejandra N. 2004. "Razones y Estrategias de la Descentralización Educativa: Un Análisis Comparado de Argentina y Chile." *Revista Iberoamericana de Educación* 34: 179-200. <https://rieoei.org/historico/documentos/rie34a06.htm>. Consultado: 14 de agosto de 2020.

- Chiroleu, Adriana. 2003 "La Educación Superior en los países del Mercosur. El reconocimiento de las singularidades como punto de partida de la integración regional." *Revista Perfiles Educativos* 25 (99): 28-46.
- Chiroleu, Adriana. 2006 "Políticas de Educación Superior en Argentina y Brasil: de los 90 y sus continuidades." *Revista SAAP* 2 (3): 563-590.
- De Wit, Hans. 2011. "Globalización e internacionalización de la educación superior". *RUSC. Universities and Knowledge Society Journal* 8 (77): 84.
- Durham, E. R. 1999. "A educação no Governo de Fernando Henrique Cardoso." *Tempo Social, Rev. Sociol.* 11 (2): 231-254. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20701999000200013>.
- Knobel, Marcelo, y Robert Verhine. 2017. "Brazil's For-Profit Higher Education Dilemma." *International Higher Education* 89: 23-24. <https://ejournals.bc.edu/ojs/index.php/ihe/article/view/9843>. Consultado: 14 de agosto de 2020.
- Ley 24.521. Ley de Educación Superior. Buenos Aires, 20 de julio de 1995.
- Ley 9.394. Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional. Brasilia, 20 de diciembre de 1996.
- Mahoney, J. 2000. "Path Dependence in Historical Sociology." *Theory and Society* 29 (4): 507-548.
- Marquis, Carlos. 1998. "Reflexiones sobre los cambios en las universidades argentinas." *Sociológica* 13: 293-306.
- Meseguer, Covadonga, y Fabrizio Gilardi. 2009. "What is New in Policy Diffusion?" *Review of International Political Economy* 16 (3): 537-543.
- Meyer, John, y Francisco Ramirez. 2000. "The World Institutionalization of Education." En *Discourse Formation in Comparative Education*, editado por Jürgen Schriewer, 1ª ed., 112-132. Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Mollis, Marcela. 2007. "La educación superior en Argentina: Balance de una década." *Revista de la Educación Superior* xxxvi (2): 69-85.
- Mollis, Marcela. 2008. "Las reformas de la educación superior en Argentina para el nuevo milenio." *Revista da Avaliação da Educação Superior* 13 (2): 509-532.
- Morosini, Marília, y Maria Catalina Nosiglia. 2000. "Políticas de Educación Superior en Argentina y Brasil: un enfoque comparado." *Revista Praxis Educativa* 27: 21-39.
- Orellana, Natalia. 2011. "Educación Superior y la Pirámide: Direcciones de Desarrollo del Sector No Universitario en Argentina, Chile y Perú." *Calidad en la Educación* 34: 43-72.
- Perrotta, Daniela. 2012. "¿Realidades presentes-conceptos ausentes? La relación entre los niveles nacional y regional en la construcción de políticas de educación superior en el Mercosur." *Revista del Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del Mercosur* 1 (1): 4-17.
- Pierson, Paul. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *The American Political Science Review* 94 (2): 251-276.
- Pontes, Helio. 1985. *La Educación Superior en Brasil*. Caracas: CRESALC/Unesco.

- Robertson, Susan, y Roger Dale. 2015. "Towards a 'Critical Cultural Political Economy' Account of the Globalising of Education." *Globalisation, Societies and Education* 13 (1): 149-170. DOI: 10.1080/14767724.2014.967502.
- Sánchez Martínez, Enrique. 2002. "La legislación sobre Educación Superior en Argentina. Entre rupturas, continuidades y transformaciones." Unesco-IESALC. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000149469>. Consultado: 14 de agosto de 2020.
- Schriewer, Jürgen. 2012. "Comparative Education Methodology in Transition: Towards a Science of Complexity?" En *Discourse Formation in Comparative Education*, editado por Jürgen Schriewer, 4ª ed., 3-54. Frankfurt a. M.: Peter Lang.
- Stallivieri, Luciane. 2007. "El sistema de educación superior de Brasil: características, tendencias y perspectivas." *Universidades* 34: 47-61.
- Steiner-Khamsi, Gita. 2004. *The Politics of Educational Borrowing and Lending*. New York: Teachers College Press.
- Stubrin, Adolfo. 2007. "El Mecanismo Experimental de Acreditación del Mercosur+Bolivia y Chile." En *X Experiencias de Convergencia de la Educación Superior en América Latina*, coordinado por Sylvie Didou Aupetit. México, D.F.: CINVESTAV/Unesco.
- Stubrin, Adolfo. 2001. "La Política de Partidos y las Universidades Públicas en la Argentina 1983-2000." *Documentos de Trabajo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria*. Buenos Aires: CONEAU.
- Solanas, Facundo. 2009. "La ley de educación superior en Argentina, un análisis en términos de reforma de la acción pública." *Revista de Educación Superior* 149: 155-170.
- Tobón Restrepo, Luis Javier, Germán Augusto Gallego, y Víctor Manuel Yepes. 2013. "Internacionalización Educativa: del lugar común al lugar en común." *Revista Virtual Universidad Católica del Norte* 40: 1-3.
- Trindade, Hélgio. 2007. *Evaluación de la educación superior en Brasil: fundamentos, desafíos, institucionalización e imagen pública, 2004-2006*. Brasilia: Unesco/Brasilia, IESALC-Unesco, Ministerio de Educación de Brasil.
- Verger, Antoni, y Javier Hermo. 2010. "The Governance of Higher Education Regionalization: Comparative Analysis of the Bologna Process and Mercosur-Educativo." *Globalisation, Societies and Education* 8 (1): 105-120.
- World Bank. 1994. *Higher Education: The Lessons of Experience (English)*. *Development in practice*. Washington, D.C.: World Bank.

Políticas comparadas de internacionalización de la educación superior en Chile, Argentina y México

Gabriela Michelini

Introducción

La adopción de políticas públicas que promueven la dimensión internacional de la educación superior se ha fortalecido en América Latina de la mano de las recomendaciones de organismos internacionales en la reestructuración de los sistemas de educación superior latinoamericanos en las décadas del 80 y 90 (Canan 2017). Junto a ellas, en América Latina se ha desarrollado una reflexión orientada a conocer y dimensionar el proceso en el entorno regional con criterios locales (Didou-Aupetit y Jaramillo 2014), con capacidad de recomendar e influir en las políticas públicas (Castro Porcayo 2017). Del paso de la aplicación de categorías foráneas a la consolidación de un conocimiento local, los discursos políticos latinoamericanos que enmarcan la adopción de las políticas de internacionalización de la educación superior han pasado de una visión asistencialista a lo internacional como dimensión constitutiva de la educación superior y la investigación y como un componente elemental de su calidad (Michelini, Luján Acosta, Ertlin 2017).

En este marco, en las próximas páginas se presentan los resultados de un proyecto de investigación realizado en conjunto entre el Instituto Ibero-Americano de Berlín y el Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la UNLAM, titulado “Políticas comparadas de internacionalización de la Educación Superior”. Su objetivo general se orientó a describir y comparar las trayectorias nacionales en las políticas de internacionalización de la educación superior de México, Argentina y Chile desde el 2000 hasta la actualidad, observando las distintas decisiones adoptadas por los gobiernos orientadas a consolidar la dimensión internacional en las instituciones de educación superior.

El criterio para la selección de casos se fundó en la elevada producción académica sobre internacionalización de la educación superior en los países seleccionados, lo que da indicio del dinamismo del sector así como también de la existencia de un contexto de análisis crítico.

A partir del análisis bibliográfico y de entrevistas con informantes clave, se construyó un corpus documental para el análisis del contexto discursivo que enmarcó la adopción de políticas para la internacionalización de la educación superior. En este análisis, se determinó que

- En los tres países la internacionalización de la educación superior es un proceso relevante, aunque marginal, en relación a otro tipo de políticas públicas para el desarrollo.
- En los tres países la literatura académica apunta a la falta de integración de estas políticas a todas las etapas de la educación superior como proceso, por ejemplo, en la relación de enseñanza-aprendizaje, así como también la falta de seguimiento y evaluación del impacto de estas medidas en el sistema de educación superior.
- Existen cuatro formas generales de la internacionalización que predominan en las iniciativas apoyadas por cada uno de los tres países: movilidad, reconocimiento de títulos, acreditación y vinculación institucional.
- La internacionalización es vista en todos los casos como un elemento inherente a la calidad de la educación superior, especialmente en relación a la vinculación internacional de los cuerpos docentes, la publicación de artículos en revistas internacionales o la vinculación de las mismas instituciones. El reconocimiento mutuo de títulos y la acreditación internacional son elementos derivados de esa centralidad de la idea de calidad (Michelini, en prensa).

Una vez definidos los principales anclajes del discurso político, se seleccionaron programas y estrategias nacionales de promoción de la internacionalización de la educación superior. Se trata de una muestra no exhaustiva, cuyo criterio centró la atención en los programas con mayor representatividad en los esquemas de internacionalización de los países analizados. El análisis se realizó sobre la normativa y las bases de estos programas, pero no consideró las evaluaciones sobre su implementación, de modo tal que no se habla de impacto. Asimismo, se consideraron solo las iniciativas a nivel de Estado, dejando fuera de observación las medidas adoptadas por las universidades.

El texto que sigue presenta las principales observaciones realizadas sobre los programas de internacionalización de Argentina, Chile y México. Para ello, el trabajo se articula alrededor de cinco dimensiones: los actores relevantes en los programas de internacionalización de la educación supe-

rior, los rasgos generales de este proceso y los programas adoptados a nivel nacional, multilateral y binacional.

Los actores de la internacionalización

Argentina, Chile y México presentan sistemas de educación heterogéneos, integrados por instituciones universitarias y terciarias, de carácter público, privadas e internacionales. Poseen distintos mecanismos de acreditación y los programas de internacionalización se orientan a fines múltiples. Las motivaciones que llevan a la adopción de iniciativas de internacionalización son también plurales, como la búsqueda de oportunidades de mercado o intereses de inserción o liderazgo internacional y regional. En general, las trayectorias nacionales de internacionalización de la educación superior resultan diversas antes que convergentes.

A nivel de los Estados, la coordinación de mecanismos de internacionalización se concentra en los Ministerios de Educación y de Relaciones Exteriores, en cuyo ámbito los tres países han instalado agencias gubernamentales de cooperación internacional, que promueven la cooperación para el desarrollo, la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. En el período de estudio (2000-2018), esas agencias cobraron cada vez mayor relevancia en los sistemas educativos nacionales, a partir de la coordinación de los programas de becas, la instalación de otros mecanismos favorecedores de la cooperación y la generación de redes o instituciones internacionales orientadas a la promoción de la educación superior.

En Argentina, la Dirección Nacional de Cooperación Internacional del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología se ocupa de la promoción de iniciativas de cooperación internacional que buscan el fortalecimiento de la política educativa nacional¹. Esta Dirección es responsable del Programa de Relaciones Bilaterales, que fija acuerdos de cooperación cultural, educativa y de reconocimiento de estudios; el Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FO-AR) y otras actividades internacionales en cooperación, como por ejemplo el Programa Nueva Ciudadanía, Cultura de Paz e Integración Democrática, con Chile. También se organizan reuniones educativas bilaterales y se promueve la formación académica de argentinos en el exterior y de extranjeros en Argentina, a través de la difusión y el

1 De acuerdo a lo informado en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/gestioneducativa/cooperacion-internacional> (consultado: 7 de octubre de 2019).

otorgamiento de becas (de grado, posgrado e investigación) enmarcadas en acuerdos institucionales. A este fin se ha instituido el portal Campus Global² que provee información sobre becas. Además, es el organismo en el cual se produce la coordinación del programa de integración que articula con el Sector Educativo del Mercosur (SEM) y el Consejo Suramericano de Educación de la Unasur, y en esta Dirección se encuentra anclada la Comisión Nacional Argentina de Cooperación con la Unesco (CONAPLU). Administra asimismo las casas argentinas en Francia y España, que prestan alojamiento a graduados y artistas argentinos en esos países.

Por su parte, la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID)³ fue creada en 1990 como un órgano funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su propósito es la búsqueda y canalización de recursos de cooperación internacional, la proyección hacia el exterior las capacidades de Chile, y el impulso de la cooperación para el desarrollo. La AGCID no cuenta con presupuesto para el financiamiento directo de becas, por lo que su función se orienta a la difusión y gestión de programas de becas de otros organismos y países de manera oficial, como por ejemplo la Organización de Estados Americanos (OEA), China, Japón, India, Malasia, Singapur y Tailandia. No obstante, la AGCID ofrece programas de financiamiento para que ciudadanos de América Latina, el Caribe y algunos países de África del Sur, realicen en Chile formación de posgrado o cursos de capacitación. Es el organismo que gestiona en Chile la Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica de la Alianza del Pacífico, analizada más abajo.

En tanto, la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) fue creada en 2011 como un órgano desconcentrado de la Cancillería con autonomía técnica y de gestión. Sus atribuciones incluyen la programación, promoción, concertación, fomento, coordinación, ejecución, cuantificación, evaluación y fiscalización de acciones y Programas de Cooperación Internacional para el desarrollo entre México y los gobiernos de otros países, así como con organismos internacionales para la transferencia, recepción e intercambio de recursos, bienes, conoci-

2 Visitar <https://campusglobal.educacion.gob.ar/> (consultado: 07.10.2019).

3 Este nombre fue adoptado en 2015 en el marco de una revisión de la orientación de la política chilena de cooperación para el desarrollo. La información fue obtenida de: <https://www.agci.cl/> (consultado: 29 de mayo de 2020).

mientos y experiencias educativas, culturales, técnicas, científicas, económicas y financieras (México 2011, SRE 2012).

En el marco de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, se llevan a cabo una serie de herramientas y procesos que involucran a la educación superior en modalidad bilateral, multilateral, regional y triangular. En este sentido, se destacan 1) la Cooperación Técnica y Científica en dirección Sur-Sur, centrada en los sectores de salud, medio ambiente, educación, infraestructura, agricultura, ciencia y tecnología y 2) la Cooperación Académica, que cuenta con una oferta de becas y programas de intercambio académico para estudiantes, docentes, investigadores y expertos extranjeros y la gestión de becas y programas de intercambio académico de gobiernos extranjeros. También coordina programas de cooperación educativa entre dependencias federales, instituciones de educación superior mexicanas y sus contrapartes. A nivel iberoamericano, México es parte del Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC) que promueve la internacionalización a través de la movilidad e intercambio de académicos e investigadores de la comunidad iberoamericana.

Los perfiles de internacionalización

La internacionalización de educación superior se presenta en los países analizados como un mecanismo para alcanzar los estándares de calidad requeridos por el mundo globalizado (Morresi 2018; Michelini y Birlé 2018). A esta reflexión se le debe agregar que, frente a la idea de un sistema competitivo comercial, en los tres casos señalados predomina un discurso favorable a la cooperación internacional.

En Argentina, la promoción de la internacionalización se cristaliza en acuerdos y convenios de cooperación promovidos por el Estado, con énfasis a partir de la reestructuración del sistema científico-tecnológico en 2007 (DAAD 2012). Como ejemplos, se pueden citar el Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias regional ARCU-SUR, de 2008 o el Programa de Promoción de la Universidad Argentina en 2006, entre otras acciones. Esta fecha coincide asimismo con el incremento en la investigación nacional sobre el tema, lo cual se puede asociar a la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) de la Unesco realizada en 2008 (Fernández Lamarra y Albornoz 2014, 25).

Por su parte, Chile se caracteriza por una internacionalización basada más en el protagonismo de las universidades y su promoción que en la

adopción de políticas públicas directas hacia el interior del sistema universitario (DAAD 2016). En el caso de Chile, la literatura indica que hay una fuerte correlación entre la forma que adquiere el proceso y el modelo de mercado, ya que incluso las iniciativas de perfil más cooperativo, se encuentran animadas por el interés económico y fueron suscritas a la par que los tratados de libre comercio (Caiceo 2010; Kaluf 2014). En este sentido, el trabajo de Labraña y Brunner presente en este mismo volumen profundiza en esta asociación. Esta orientación ha dado Chile un perfil de prestación de servicios hacia y desde el país; ya sea en el ámbito académico, en la gestión o en la administración (Geldres 2013). Los ejemplos pueden encontrarse en el programa de Promoción de Servicios Universitarios (Pro-Chile) o el Programa Becas Chile, que financia el desarrollo de estudios de chilenos en el exterior y cuyo análisis se presenta a continuación.

En México, la movilidad internacional tiene un rol central en la articulación del proceso de internacionalización de la educación superior. Si bien la internacionalización se puede asociar con la conformación de las élites en los tiempos de la colonia, el impulso y dimensionamiento reciente está ligado a la suscripción de tratados de libre comercio, especialmente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), actualmente Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá (AEUMC), y la intervención de organismos internacionales en los 90 (Aboites 2004), así como también al incremento de la presencia de proveedores internacionales de educación superior, como es el caso de Laureate⁴. Más recientemente, con la intervención de organismos como CLACSO y la Unesco, comenzó a tomar forma una política de internacionalización más bien basada en la cooperación, con predominio de las universidades nacionales en el rol activo dentro de este modelo (Didou y Jaramillo 2014).

Análisis de trayectorias nacionales

A partir del abordaje inductivo de documentos programáticos, se intentaron sistematizar observaciones respecto de las características generales de los programas adoptados por los gobiernos de Argentina, Chile y México a fines de

4 Proveedor de educación superior a través de una red de instituciones universitarias a nivel internacional, principalmente localizada en América Latina. Sitio web: <https://www.laureate.net/> (consultado: 29 de mayo de 2020).

promover la dimensión internacional de la educación superior. A continuación se presentan los principales resultados a lo largo del período de interés.

Argentina

El análisis se centró en el Programa de Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación Internacional Universitaria (PIESCI) y las actividades por él coordinadas, que tuvo inicio en 2003 en el núcleo de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación. El mismo cubría acciones para todo el sistema universitario, desde las instituciones hasta docentes, investigadores y estudiantes. En Argentina, las acciones de internacionalización se engloban así dentro de las actividades del organismo del Estado responsable por la política universitaria, la Secretaría de Políticas Universitarias, dentro del Ministerio de Educación, Ciencia, Cultura e Innovación, al igual que la Dirección Nacional de Cooperación para el Desarrollo.

En el marco del PIESCI se engloban una serie de actividades financiadas por el país y también por otros socios. El PIESCI es de este modo un programa macro que ordena programas y líneas más específicas, entre las cuales se pueden mencionar: el Programa Argentina Francia Ingenieros Tecnología (ARFITEC); el Red de Agencias Nacionales de Acreditación en el ámbito del Sector Educativo del Mercosur (ARCUSUR), los programas de movilidad Pablo Neruda; Casa Argentina en París y en Madrid; el Programa de Movilidad Académica Regional (MARCA), el Programa Binacional de Apoyo a Jóvenes Investigadores Argentino-Chilenos, entre otros. Sus objetivos incluyen:

- Fomentar y contribuir al proceso de integración regional e internacionalización del sistema universitario argentino.
- Facilitar la vinculación y articulación de actores del ámbito de la educación superior y la cooperación internacional a fin de maximizar el aprovechamiento de todas las oportunidades en el ámbito nacional, regional e internacional (Ministerio de Educación 2015).

En un análisis de las actividades realizadas durante la primera década del programa se observó que los programas y proyectos han tendido fundamentalmente a incrementar el intercambio y la movilidad de estudiantes y docentes de grado y posgrado, y que a partir de 2006 se observa el

incremento de las iniciativas para la cooperación interuniversitaria (Larrea y Astur 2012).

En el marco del proyecto de investigación, se analizaron documentos programáticos de tres programas del PIESCI: ARFITEC; ARCUSUR; y el Programa Pablo Neruda.

La coordinación del ARFITEC está en manos del comité mixto franco-argentino en el que se encuentran representadas las autoridades de cada país. El mismo fue creado por un acuerdo bilateral suscrito en 2007, y se orienta a la movilidad de docentes y estudiantes en base a redes institucionales⁵.

Se trata de un programa de apoyo a la movilidad estudiantil y docente, a partir de la constitución de redes de establecimientos de educación superior. Estas redes elaboran proyectos de cooperación que someten a convocatorias bianuales, y una vez seleccionados se concretan a través del financiamiento de la movilidad de estudiantes y de docentes-investigadores en sentido recíproco. Los proyectos de asociación académica tienen una duración de dos años y son renovables por dos años después de una nueva evaluación.

En relación al financiamiento, la parte argentina financia una asistencia para el viaje de los estudiantes y docentes investigadores y una beca para la estadía. Por otro lado, la parte francesa financia una ayuda para los gastos de viaje de los estudiantes franceses y un apoyo a la parte argentina para la formación lingüística previa de los estudiantes y docentes argentinos.

Entre sus objetivos, el ARFITEC se propone:

- Fomentar y consolidar vínculos de cooperación durables entre las instituciones de enseñanza superior argentinas y francesas responsables de la formación de ingenieros de ambos países.
- Impulsar la constitución de redes universitarias que garanticen la durabilidad de las acciones, el reconocimiento académico y la confianza de ambas partes, la transferencia de tecnologías, la innovación y la investigación.
- Promover la movilidad de estudiantes y docentes-investigadores para favorecer el reconocimiento recíproco de los períodos de estudio e inclusive de los diplomas, posibilitando la apertura profesional de los graduados.

5 En el caso de este programa se trabajó sobre la información disponible en la página web <https://campusglobal.educacion.gob.ar/becas/ver/253> (consultado: 29 de mayo de 2020).

- Facilitar las condiciones para el desarrollo de programas académicos de doble titulación⁶

De este modo, se observa en el ARFITEC el interés por la vinculación institucional y la movilidad como formas centrales de la cooperación.

Por su parte, el programa ARCUSUR fue creado por el acuerdo entre los Ministros de Educación de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Chile, homologado por el Consejo del Mercado Común del Mercosur a través de la Decisión 17/08. El mismo se orienta a la ejecución de la evaluación y acreditación de carreras universitarias, a partir de la consideración de carreras que cuenten con la aprobación de la agencia nacional correspondiente y la existencia de egresados. De este modo, el sistema se basa en las legislaciones de cada país y la autonomía de las instituciones universitarias (Mercosur 2008, 4), y no ofrece becas o beneficios individuales directos. Para complementar el ARCUSUR fue creado el Programa MARCA, que da becas de movilidad a nivel regional para fortalecer las carreras acreditadas.

En el caso de los programas de becas de posgrado del CONICET, se orientan a la educación dentro del territorio nacional. Aunque hasta recientemente financiaba estancias cortas en el exterior para becarios e investigadores del organismo, actualmente solo se financian actividades hacia el exterior en el marco de programas cofinanciados y convenios existentes.

Respecto de la visibilidad en el exterior de las universidades argentinas, además del Programa de Promoción de la Universidad Argentina (PPUA) creado en 2006 por la resolución ministerial 635/06 bajo la órbita de la SPU, con la función de “comunicar los distintos atributos relevantes y los valores diferenciales del sistema universitario argentino, tanto de gestión pública como de gestión privada” (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología 2006). Sus objetivos incluyen:

- Promover la comunicación de toda la oferta académica de grado y postgrado en sus distintas modalidades.
- Auspiciar procesos de integración con distintas organizaciones internacionales de universidades.
- Fomentar la creación de nuevas redes y/o consorcios de las universidades en el ámbito internacional.

6 De acuerdo a lo expuesto en el sitio web <https://campusglobal.educacion.gob.ar/becas/ver/253> (consultado: 29 de mayo de 2020).

- Organizar misiones de universidades argentinas en el exterior con el objeto de lograr asociaciones para la investigación, intercambiar estudiantes y profesores, diseñar desarrollos tecnológicos conjuntos, incorporar estudiantes extranjeros, difundir las producciones culturales del país y otras actividades pertinentes.
- Posicionar a la Argentina como país de excelencia para la enseñanza de español como segunda lengua o lengua extranjera (Ministerio de Educación 2015).

En su contexto, se han desarrollado acciones para la inserción de las universidades argentinas a partir de convocatorias para fortalecer las áreas de relaciones internacionales, para la generación de redes académicas internacionales y Misiones Universitarias al Exterior, así como también la participación en ferias del libro, ciencia y educación internacionales y la creación en las universidades de Planes Estratégico de Desarrollo de Relaciones Internacionales (PDRI). Asimismo, dio el marco para la creación del sitio web “Estudiá en Argentina”⁷. El mismo es actualmente impulsado por el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología en cooperación con otros ministerios e instituciones de educación superior y centros de idiomas de argentina y se orienta a la difusión internacional de la oferta educativa argentina. Provee información para estudiantes internacionales y promueve a la Argentina como destino atractivo para la realización de estudios.

Chile

En 2008 se inició el programa Becas Bicentenario que dio lugar en 2009 al programa Becas Chile por Decreto Supremo 664/08, que permitió cursar programas de máster y doctorado en el exterior. Este Programa de becas fue modificado en 2017. Su coordinación está en manos del Ministerio de Educación y las entidades ejecutoras son los organismos públicos de I+D a nivel nacional.

El objetivo general de Becas Chile es la asignación de becas de estudio o investigación en todas las áreas de conocimiento y en cualquier país del mundo excepto Chile. El programa prevé la asignación de becas tanto para

7 <https://estudia-en-argentina.com.ar/> (consultado: 29 de mayo de 2020).

instituciones que cuentan con convenio con el país como para aquellas que no (Ministerio de Educación 2009).

El tipo de estudios que se financian son los siguientes: posdoctorado, doctorado, magíster, magíster para profesionales de la educación, pasantías posdoctorales, subespecialidades médicas, pasantías de matemáticas y ciencias en el extranjero, estudios de un semestre en el extranjero de alumnos de pedagogía en inglés; diplomado en el extranjero para académicos universitarios de pedagogía en inglés; pasantías de perfeccionamiento para técnicos de nivel superior; cotutela de doctorado (Ministerio de Educación 2009).

Los requisitos para la postulación varían de acuerdo al nivel de formación al que se aspira. Pero en todos los casos, los postulantes deben ser chilenos o extranjero con residencia definitiva en Chile. Las solicitudes son evaluadas por Comités Evaluadores que serán constituidos según la necesidad por parte de la entidad ejecutora.

Entre los criterios de entrega de la beca se consideran: los antecedentes académicos, los objetivos buscados con la beca, la calidad y trayectoria de la universidad de destino, según el tipo de beca se considerará a la región de origen del postulante, la pertenencia a etnias indígenas, el nivel socioeconómico, discapacidad física, patrocinio laboral, área prioritaria, pertenencia al sector público; el proyecto presentado.

Este programa cuenta con una detallada cláusula de retorno y de retribución una vez finalizada la beca. En este sentido, se establece un plazo máximo de retorno de acuerdo al nivel de estudio.

En tanto, el programa Becas Chile fue modificado por el Decreto Supremo N°261 de 2016 (con vigencia a partir de 2017). En el mismo, se establecen una serie de cambios con respecto al reglamento anterior: se duplica la cantidad de años de los plazos máximos de retorno a Chile y obtención del grado académico; exime de la restitución de los fondos a los becarios que reprobaron el examen de calificación y provee mayores condiciones generales mediante la reducción de la carga académica de los becarios por motivos de salud y la suspensión de la beca por enfermedad de personas que estén bajo el cuidado de los becarios. Permite asimismo que los becarios trabajen durante el período de la beca, al eliminar la obligación de abstenerse de desarrollar actividades remuneradas.

La evaluación del programa de becas presentada en 2017 contó con un estudio complementario que observó que la tasa de ocupación entre los graduados de Maestrías y Doctorados que fueron becados en el programa es cada vez menor a medida que se observan las cohortes más recientes,

dado que la cantidad de beneficiados por el programa crece (Salas Opazo 2017). No obstante, se destaca de forma positiva el incremento de la vinculación internacional generada por los becarios doctorales.

Por su parte, ProChile es la institución del Ministerio de Relaciones Exteriores encargada de la promoción de la oferta exportable de bienes y servicios chilenos, apoyar la internacionalización de las empresas chilenas, la imagen país, fomentar la inversión extranjera y del turismo, a través de una red nacional e internacional de personas especializadas⁸. Desde 2013, ProChile aporta los fondos para Learn Chile⁹, una red compuesta por más de veinte universidades e institutos de formación técnico profesional que busca potenciar la internacionalización de la oferta académica de Chile y promocionar al país como un destino para estudiantes internacionales. Sus principales actividades consisten en la participación en ferias y la provisión de información para alumnos extranjeros.

En este sentido, la red Learn Chile constituye un instrumento de internacionalización de carácter institucional basado en la cooperación en red a nivel nacional, similar en ese aspecto a la plataforma Estudiar en Argentina. Es decir, la integración interna del sistema resulta un aspecto relevante para la promoción internacional del mismo.

México

En el caso de México, se analizaron las becas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), y el programa de becas de la Comisión México-Estados Unidos para el Intercambio Educativo y Cultural (COMEXUS).

La COMEXUS es un organismo binacional constituido el 27 de noviembre de 1990 por un convenio firmado entre los gobiernos de México y los Estados Unidos de América, que está encargado de administrar los programas de becas Fulbright-García Robles. Su desarrollo coincide con el contexto de asociación comercial entre esos países a partir del acuerdo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que profundizó la cooperación iniciada en 1972 y que fue renegociado en 2018 bajo el acuerdo Estados Unidos-México-Canadá.

La COMEXUS está financiada por los gobiernos de ambos países con una participación minoritaria del sector privado. A través de las becas Ful-

8 <https://www.prochile.gob.cl/landing/quienes-somos/> (consultado: 29 de mayo de 2020).

9 <https://www.learnchile.cl/quienes-somos/> (consultado: 29 de mayo de 2020).

bright-García Robles, la Comisión presta apoyo a estudiantes, investigadores y maestros de origen mexicano o estadounidense, para el desarrollo de posgrados, estancias de investigación, docencia y programas de profesionalización en Estados Unidos y México. Dentro del Programa existen líneas con áreas de interés específicas, orientadas a cada perfil de actividad. Por ejemplo, las becas de 2005 se orientaron específicamente a maestrías y doctorados en 2005, mientras que en 2018 se impulsó la educación STEAM, sigla que viene del inglés y refiere a las disciplinas de las ciencias, la tecnología, la ingeniería, el arte y las matemáticas (COMEXUS 2005 y 2018).

Las becas son de carácter multidisciplinario, y de acuerdo a cada programa y cada convocatoria varían también el tipo de beneficios que el becario puede recibir (por ejemplo, pago de aéreos o traslados, asistencia para la tramitación de visas, colegiatura y manutención, seguro médico y/o curso de idioma, gastos de instalación o materiales para cursos también). Es interesante observar que en la COMEXUS más que una lógica disciplinar, la pertenencia a configuraciones territoriales e identitarias resulta de mayor relevancia para la adquisición de becas. Por ejemplo, ser estudiante de provincia o miembro de una comunidad indígena son criterios de priorización para la obtención de algunas becas.

Respecto a las indicaciones de retorno o reinserción, ninguna de las convocatorias tiene una normativa específica ni incluyen elementos orientados a la reinserción de los estudiantes e investigadores que hacen uso de las becas.

Por su parte, las becas CONACYT cuentan con financiamiento nacional. Se orientan a la competitividad y a generar excelencia científica a través de la capacitación, tanto en México como en el extranjero. En los reglamentos de becas del CONACYT se registran distintas aproximaciones a la internacionalización. En este sentido, en el reglamento de 2004 se presenta como uno de los objetivos del programa la formación de “científicos y tecnólogos” a partir de la formación especializada y de posgrado en programas a nivel nacional e internacional (CONACYT 2004). En tanto, en el 2008 se identifica el objetivo de prestar “apoyo adicional para becarios a nivel nacional que realicen una estancia académica en otra institución de México o del extranjero” y “otras becas que surjan de convenios de colaboración específicos” (CONACYT 2008). Asimismo, en el Reglamento de becas de 2008 se incorpora la posibilidad de financiar las becas no solo con recursos provenientes del CONACYT, sino también con recursos de fondos externos con participación de terceros extranjeros. La actualización del reglamento de 2008 tuvo lugar una década después, en 2018. Las transformaciones se

observan particularmente en relación a los criterios para el otorgamiento de las becas, pero se mantiene la tipificación de becas a financiar y se exige la acreditación de retorno a los becarios que realizaron estudios y estancias en el exterior (con los mismos criterios que en 2008) (CONACYT 2018).

Para los becarios regulares de CONACYT existen las Becas de Movilidad, a fines de que realicen una estancia, una actividad académica o concluir su trabajo de investigación o tesis en una institución distinta, sea a nivel nacional o en el exterior¹⁰. En este contexto, la convocatoria de Becas de Movilidad de becarios del CONACYT financia en relación a la internacionalización, una Beca de Movilidad al Extranjero (a fines de que el becario complemente su formación y experiencia en una institución extranjera, preferentemente iberoamericana); Beca de Movilidad en los sectores de interés (de vinculación de los Programas de Posgrado y los sectores gubernamental, social y productivo público y/o privado) y las Beca de Movilidad en Programas de Doble Titulación (CONACYT 2019).

Por su parte, desde 2013 se realizan convocatorias regulares para las Becas CONACYT al Extranjero. Las mismas son de carácter co-financiado, en el marco de programas específicos con instituciones internacionales o alineadas con un propósito específico, como la formación de funcionarios de alto nivel¹¹.

En relación a la dimensión temática de los programas analizados, se observa que tanto el COMEXUS como las Becas al Extranjero son multidisciplinarios, con un mayor énfasis en las áreas estratégicas de desarrollo y las ciencias aplicadas en los últimos años.

En este contexto, se puede afirmar que en México los programas de internacionalización se orientan predominantemente a la formación y a la movilidad en el exterior. Los programas de internacionalización directos se encuentran en manos de las instituciones universitarias, así como también de los organismos de ciencia y tecnología como el caso del Programa de

10 <https://www.conacyt.gob.mx/index.php/becas-de-movilidad> (consultado: 07.10.2019).

11 Las convocatorias se pueden visitar aquí <https://www.conacyt.gob.mx/index.php/el-conacyt/convocatorias-y-resultados-conacyt/convocatorias-becas-al-extranjero/convocatorias-becas-al-extranjero-1/convocatorias-cerradas-becas-al-extranjero> (consultado: 7 de octubre de 2019).

País	Argentina		Chile		México	
	Programa PIESCI	PPUA	Becas Chile	Learn Chile	Programa COMEXUS	Becas del CONACYT
Inicio	2003	2006	2008	2013	1990	2004
Carácter	Al principio mayor movilidad individual, luego se convirtió en un programa centralmente de cooperación institucional	Orientado a la internacionalización de las instituciones universitarias y la cooperación	Becas individuales para la formación de chilenos en el exterior	Red institucional de universidades y organismos chilenos	Becas individuales becas bidireccionales "Fulbright-García Robles"	Programa de becas de Movilidad y Programa de Becas al Extranjero
Ámbito de gestión	Ministerio de Educación, Secretaría de Políticas Universitarias	Ministerio de Educación, Secretaría de Políticas Universitarias	Ministerio de Educación	ProChile, Ministerio de Relaciones Exteriores	Comisión binacional México-Estados Unidos para el Inter-cambio Educativo y Cultural —COMEXUS	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología —CONACYT
Actividad	Formación de posgrado, Acreditación de carreras, creación de redes, cooperación a nivel latino e iberoamericano	Creación de redes, cooperación institucional, promoción de la universidad argentina en el exterior	Formación de posgrado en el exterior	Participación en ferias y promoción de la universidad chilena en el exterior	Desarrollo de posgrados, estancias de investigación, docencia y programas de profesionalización	Las Becas de Movilidad financian estancias breves para actividades académicas. Las becas al Extranjero cubren distintas instancias de formación e inversión en el marco de programas binacionales o internacionales

Tabla 1. Comparación de programas analizados para los casos de Argentina, Chile y México. Fuente: Elaboración propia en base a datos primarios

Cooperación Científica del CONACYT¹² o el Programa Institucional de Internacionalización del Consorcio de Universidades Mexicanas¹³.

La Tabla 1 presenta una síntesis comparativa de los programas analizados. En ella se puede observar el perfil general de los programas analizados y la pluralidad de actividades que son cubiertas por los programas.

Como se puede observar en la Tabla 1, los programas adoptados por los gobiernos de Argentina, Chile y México presentan un panorama heterogéneo en relación a los alcances, actividades y fines de la implementación. Mientras Argentina mantiene una dinámica orientada a la internacionalización del sistema de educación superior con énfasis en lo organizacional, Chile promueve la internacionalización a partir de las becas individuales en el ámbito de la Educación y la promoción organizacional a nivel de política exterior, mientras que México promueve fundamentalmente la movilidad como estrategia central.

Cooperación en contextos multilaterales

El Programa Pablo Neruda (PPN) es un instrumento creado en el marco del Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC) del que participan Argentina, Chile, Colombia, Cuba, República Dominicana, España, México, Paraguay, Perú, Uruguay y la subregión de Centroamérica. Fue aprobado como Iniciativa Iberoamericana por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Chile en noviembre de 2007 y como Programa en la siguiente edición celebrada en El Salvador en el 2008. La coordinación del PPN está en manos de la SEGIB (Secretaría General Iberoamericana), la OEI (Organización de Estados Iberoamericanos), y el Consejo Universitario Iberoamericano (CUIB). El PPN es un programa de movilidad de posgrado basado en redes académicas con focalización temática, orientado a la cooperación mutua entre instituciones de diferente grado de desarrollo y a la solidaridad. Se propone entre sus objetivos superar las limitaciones de la movilidad basadas en el desequilibrio regional e institucional, la bilateralidad y la unidireccionalidad (SEGIB 2007). Pueden participar dentro del PPN, universidades asociadas en red que establezcan acuerdos específicos de

12 <https://www.conacyt.gob.mx/index.php/el-conacyt/desarrollo-cientifico/cooperacion-cientifica-internacional> (consultado: 7 de octubre de 2019).

13 Este organismo presenta una amplia cobertura ya que reúne a las instituciones de educación superior que cubren el 93.43 % de la matrícula de México <http://www.cumex.org.mx/index.php/internacionalizacion> (consultado: 7 de octubre de 2019).

cooperación entre sí para realizar acciones de movilidad académica de posgrado, en áreas temáticas determinadas, así como los programas de maestría de investigación y doctorados seleccionados por los gobiernos de cada país. Los beneficiarios son docentes y estudiantes de las instituciones pertenecientes a la red. Asimismo, el PPN provee apoyo para Ministerios u organismos competentes en la evaluación y acreditación de programas de posgrado.

En este programa, las universidades (de países diferentes) deben asociarse en una red (de entre 3 y 10 instituciones) y presentar un proyecto a las convocatorias regulares. Se contemplan dos modalidades complementarias de actuación: la cooperación entre programas de posgrado ya existentes y la creación de nuevos programas de posgrado (PPN *s/f*, 6). El PPN financia las siguientes acciones:

- Movilidad de estudiantes, profesores e investigadores de maestrías y doctorados de aquellas instituciones que integran las redes.
- Seminarios/ cursos intensivos teórico-prácticos internacionales.
- Acciones complementarias de organización y seguimiento del proyecto de red: reuniones preparatorias y de seguimiento del proyecto.
- Asistencia técnica a otras instituciones de educación superior de menor desarrollo relativo (PPN *s/f*, 9).

Las temáticas prioritarias del PPN se alinean con las áreas temáticas de relevancia de la mayoría de los programas de internacionalización: Energías y ciencias ambientales, Biotecnología, Ciencias agrarias, TIC's y Bioingeniería y Educación.

De este modo, la implementación del PPN se orientó al fortalecimiento de la dimensión institucional por sobre la individual, en cuanto las instituciones se ven beneficiadas de forma directa por la aplicación de herramientas tanto por parte de los protagonistas de los intercambios, así como también por el incremento directo de las acciones de cooperación (PPN 2013, 29).

El Programa Pablo Neruda ha realizado tres llamados: el piloto en 2009-2010 y luego en 2011-2013 y 2013-2014. En relación al financiamiento, el país de origen de los docentes y estudiantes costea los gastos de traslado y el país receptor se encarga de los gastos de alojamiento y manutención. El Programa ha contado con fondos aportados por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), para el desarrollo técnico del diseño y planificación de las acciones del Programa a cargo de la Unidad Técnica Pablo Neruda. La AECID también ha

financiado la oficina de la Unidad Técnica. En su autoevaluación del 2013, se pone en valor el mecanismo para la integración a nivel regional de la cooperación en educación superior (PPN 2013, 30).

En tanto, la Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica de la Alianza del Pacífico se enmarca en los acuerdos multilaterales del bloque comercial, que incluye a Chile, Colombia, México y Perú. Se trata de un programa de becas implementado desde 2012 y orientado a la formación de capital humano y a la integración académica entre esos cuatro países. Cada país entrega 100 becas anuales (un total de 400 para el programa), que se dirigen tanto a quienes cursan materias o realizan actividades académicas durante un semestre instituciones de educación superior participantes del programa. Las áreas de interés son: negocios, finanzas, comercio internacional, administración pública, ciencias políticas, turismo, economía, relaciones internacionales, medio ambiente y cambio climático, innovación, ciencia y tecnología, e ingeniería (Alianza del Pacífico 2018, 2019). Como se puede observar, las áreas incorporan una mayor amplitud de vínculos de integración económica, además de académica.

Cada llamado determina tanto los requisitos con los que debe cumplir el becario como los beneficios que va a recibir. Para postularse, los aspirantes deben haber sido aceptados por una institución que adscribe al programa. Los becarios deben solicitar las visas de los países de destino de acuerdo al período en el que vaya a permanecer, y deben firmar una carta de compromiso a regresar a su país de origen una vez completado el período de estudio. Hasta el momento, se llevaron a cabo 11 convocatorias con un total de 2.240 becas financiadas hasta 2019. La convocatoria del primer semestre de 2019 amplió el alcance del programa al incorporar no solo estudiantes de pregrado, posgrado, docentes e investigadores, sino también a estudiantes de carreras técnicas¹⁴.

Los dos programas analizados tienen como eje la movilidad. En el primer caso, es la integración institucional la que da soporte a las becas, mientras que en el segundo se trata de un proceso más general a nivel estratégico, financiado por los Estados participantes. En todo caso se observa en general la relevancia que tienen las modalidades de cooperación entre Estados para estructurar programas de mayor sostenibilidad a lo largo del tiempo en lo que refiere a la internacionalización, más allá de lo que las instituciones universitarias activen por sí mismas.

14 <https://becas.alianzapacifico.net/> (consultado: 7 de octubre de 2019).

Cooperación bilateral

Los tres países consideran a la cooperación internacional para el desarrollo como un elemento clave de su política exterior. La creación de agencias nacionales con este fin y la consolidación de órganos de cooperación a nivel bilateral y multilateral son indicadores de esa tendencia. Asimismo, los tres países mantienen el compromiso con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sustentable de la ONU.

En el caso de la cooperación entre Argentina y México, se encuentran antecedentes en el Acuerdo de Cooperación en el Arte, la Cultura y la Educación de 1960, en el que se comprometían a fomentar el reconocimiento mutuo de títulos y becas de posgrado, así como también el intercambio de expertos.

En tanto, durante el período de interés de este estudio, fue suscrito en 2007 el Acuerdo de Asociación Estratégica entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Argentina, que establece como uno de sus múltiples objetivos la cooperación en los ámbitos educativos, culturales, científicos y tecnológicos orientados al desarrollo nacional y la formación de recursos humanos y el fomento a la diversidad cultural. En ese marco, el convenio binacional crea un Programa de Cooperación en Materias Técnica y Científica, y Educativa y Cultural, en el cual se prevé el desarrollo de asesorías, intercambio de expertos, funcionarios y artistas, pasantías, misiones, estudios e investigaciones, entre otras modalidades. Por otra parte, en 2011 fue suscrito un convenio de reconocimiento mutuo de títulos, diplomas y grados académicos, basado en la validez que los mismos tengan dentro del sistema educativo de cada una de las partes, es decir, por la Secretaría de Educación Pública de México (SEP) y el Ministerio de Educación de la Nación de Argentina (actualmente Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología).

En tanto, en 2012 se firmó el Acuerdo de Reconocimiento Mutuo de Títulos Profesionales y Licenciaturas y Títulos de Grado Universitarios entre Chile y Argentina (Ministerio de Relaciones Exteriores 2011). A diferencia del acuerdo con México, en este caso la validez de los títulos está dada por su certificación en el marco de las agencias de acreditación y evaluación universitaria de cada uno de los países: la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) o la respectiva agencia acreditadora externa en Chile y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) en Argentina. A pesar de la cercanía geográfica y el inicio de

la cooperación en décadas anteriores, la mayor parte de las actividades de cooperación internacional entre Chile y Argentina se engloban en mecanismos multilaterales, como los ya mencionados EIC o el ARCUSUR.

En tanto, México y Chile presentan un sistema de cooperación binacional con mayor integración. El cambio cualitativo en este sentido se dio en 2006, a partir de la suscripción del Acuerdo de Asociación Estratégica entre los gobiernos de ambos países. Entre varios objetivos (de orden político y económico), la cooperación académica está presente de forma indirecta en los objetivos de cooperación internacional para el desarrollo, que busca el desenvolvimiento de capacidades humanas y al fortalecimiento institucional en áreas identificadas como prioritarias para ambos países y en sus relaciones triangulares.

Respecto de la cooperación en el ámbito de la investigación, desarrollo e innovación se especifica (Ministerio de Relaciones Exteriores 2007):

- a) Impulsar la colaboración e iniciativas conjuntas para mejorar la competitividad de ambas economías y desarrollar la innovación con la perspectiva de crear nuevas oportunidades para el comercio y las inversiones conjuntas en los respectivos países y hacia terceros mercados;
- b) Identificar proyectos, instituciones, empresas y profesionales para desarrollar alianzas e investigación, desarrollo e innovación para beneficio mutuo y con una visión de largo plazo de posicionar los resultados de estos proyectos en el mercado;
- c) Promover principios de gestión empresarial que incorporen la innovación tecnológica y el acceso a las redes de negocios tecnológicos en el centro de las preocupaciones competitivas.

En este contexto, se crea el Fondo Chile/México-México/Chile, que financia las actividades de cooperación bilateral, triangular y Sur-Sur, y que tiene como una de sus áreas estratégicas la Educación y Cultura. Asimismo, existe entre ambos países un convenio de becas por reciprocidad.

Conclusiones

La consolidación de una dimensión internacional en la educación superior en los casos de, Argentina, Chile y México se ha impulsado con la adopción de distintas medidas de promoción por parte de los gobiernos a lo largo del período analizado. Este trabajo exploró de modo no exhaustivo

algunos de los principales programas e iniciativas adoptadas por los países a nivel nacional, binacional y multilateral.

Tanto Argentina como Chile y México presentan trayectorias nacionales de internacionalización diferentes, ligadas a procesos internos de estructuración de su propio sistema educativo y de la forma en que el mismo se muestra hacia el exterior. En la constitución de estas trayectorias, ha sido relevante el rol jugado por los organismos internacionales y sus recomendaciones en relación a la transformación de la educación superior.

Aunque en los tres casos la internacionalización se inicia como parte de un proceso de inclusión en los mercados globales y adquiere la forma de un mecanismo para alcanzar los estándares de calidad requeridos por el mundo globalizado, la consolidación de un sistema competitivo comercial no erosiona los discursos favorables al modelo cooperativo de internacionalización. Los perfiles de internacionalización se construyen sobre las nociones del rol del Estado y de lo internacional como un componente de la educación superior. En este sentido, los modelos económicos parecen constituir un dispositivo de articulación entre ambas dimensiones.

En Argentina, entre el 2000 y el 2016 se observa al Estado como dinamizador de instancias de cooperación internacional antes de movilidad, a partir de los lineamientos orientados a la promoción de la colaboración por medio de programas y redes. Ese aspecto es menos dinámico en los años marcados por el gobierno de Macri, ya que se observa una tendencia a enfatizar la competitividad individual de las universidades con un menor protagonismo del Estado. En Chile, la internacionalización se presenta en los programas como parte de la iniciativa y competitividad de las mismas instituciones universitarias. Los programas analizados en este texto resaltan el carácter de la internacionalización asociado a la educación superior como prestación de servicios.

Por su parte, México presenta un carácter mixto en relación al Estado. Si bien la internacionalización de la educación superior se instala allí como un mecanismo de movilidad promovido por el Estado en el marco de tratados de libre comercio, en la última década se observa el protagonismo creciente del modelo cooperativo, con un compromiso activo de las universidades nacionales.

Los programas de internacionalización analizados se orientan a fines distintos. En los acuerdos de cooperación binacional, predominan mecanismos como la movilidad académica y el reconocimiento de títulos. En los tratados multilaterales, sin embargo, predominan mecanismos como la

acreditación internacional de carreras y la constitución de redes, acompañando también los programas de movilidad.

A nivel de los Estados, la adopción de mecanismos de internacionalización se desarrolla fundamentalmente a través de las acciones adoptadas por los Ministerios de Educación correspondientes y el reconocimiento de las agencias de acreditación universitarias de cada país, así como también a partir de la actividad de Direcciones y Agencias específicas creadas para este fin. Estas últimas han generado iniciativas de difusión internacional de la educación superior de Argentina, Chile y México al mismo tiempo que impulsaron mecanismos de la mano de las redes e instituciones generadas entre países para promover la educación superior.

En los tres países existen mecanismos para la promoción externa del sistema educativo, con la existencia de programas que brindan información para potenciales estudiantes extranjeros (como en los casos de Chile y Argentina) o a través de programas que dan becas nacionales de estudio e investigación para extranjeros (como Chile y México).

En Argentina, los programas de internacionalización de la educación superior se concentran en el órgano de gestión de las políticas universitarias (SPU), mientras que en Chile y México se enmarcan en agencias autónomas o relacionadas a los organismos de gestión de la política exterior.

Se constató asimismo que los países se orientan cada vez más a una internacionalización institucional, basada en las iniciativas de red y de asociación así como de reconocimiento de títulos y acreditación, antes que en la movilidad individual, especialmente a nivel regional. Esto permite una menor dispersión de recursos y mayor integración a nivel regional. No obstante, la movilidad sigue siendo el mecanismo protagonista de la internacionalización en Chile y México.

No se observa en los países analizados un plan integrado que oriente las acciones de internacionalización de sus sistemas de educación superior. La creación de estructuras de gestión de esos ámbitos se fue desarrollando de forma progresiva pero es acelerada por la implementación de estos programas, antes que por el tejido de una estructura que permita planificar y crear condiciones para el mayor impacto de estas actividades.

Se observa que a medida que fue pasando el tiempo los acuerdos de cooperación a nivel bi y multilateral se vuelven concretos y específicos en las medidas a tomar, la estructura de la cooperación y su institucionalización. Se definen programas con actividades específicas. No obstante, se vuelven más generales y la educación y la ciencia pasan a ser parte de

objetivos más generales y con otros componentes, especialmente de índole económica y comercial.

En ninguno de los casos analizados, los documentos programáticos incluyen indicadores de impacto, orientados a medir la efectividad y alcance de esas políticas. Aunque existen mecanismos de evaluación de esos programas, los mismos no son sistemáticos ni periódicos. Sumado a este aspecto, la ausencia de mecanismos específicos para evaluar la internacionalización de la educación superior a nivel nacional parece indicar que la internacionalización de la educación superior se presenta más como una tendencia y un contexto discursivo, antes que un elemento inherente a la calidad de la educación superior.

De este modo, a partir de la comparación de las trayectorias nacionales se observa que existe un dinamismo de la internacionalización de la educación superior signado por una mayor institucionalización a través de organismos intermedios que dan coherencia al proceso y que promueven instrumentos de cooperación y de competencia a partir de la captación de estudiantes extranjeros. Queda entonces para investigación futura validar estas observaciones en el contexto regional, tanto en otras naciones como a través de modelos de aprendizaje político.

Referencias bibliográficas

- Aboites, Hugo. 2004. "Derecho a la educación o mercancía: la experiencia de diez años del libre comercio en la educación mexicana." *Revista Memoria*, CEMOS, 187: 23-28.
- Alianza del Pacífico. 2018. "Convocatoria 2019 de la Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica de la Alianza del Pacífico." <https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/Becas-Alianza-del-Pac%C3%ADfico-Convocatoria-2019.pdf>. Consultado: 07 de octubre de 2019.
- Alianza del Pacífico. 2019. "Convocatoria 2020 de la Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica de la Alianza del Pacífico." https://becas.alianzapacifico.net/XII_Convocatoria_2020_vf.pdf. Consultado: 18 de agosto de 2020.
- Caiceo Escudero, Jaime. 2010. "Educación superior en Chile y su internacionalización." *Revista HISTEDBR On-line*, 38: 12-23. DOI: <https://doi.org/10.20396/rho.v10i38.8639686>.
- Canan, Silvia Regina. 2017. *Influencia de los organismos internacionales en las políticas educacionales ¿Sólo hay intervención cuando hay consentimiento?* Buenos Aires/São Paulo: CLACSO/Mercado de Letra http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20171002041747/Influencia_de_los_organismos_internacionales.pdf. Consultado: 18 de agosto de 2020.

- Castro Porcayo, David. 2017. "La influencia de los organismos internacionales en las políticas públicas educativas en México (1970-2012)." *Memorias del Congreso Nacional de Investigación Educativa* CONIE. San Luis Potosí. <http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v14/doc/0089.pdf>. Consultado: 18 de agosto de 2020.
- COMEXUS. 2005. "Convocatoria Becas Fulbright-García Robles 2005."
- COMEXUS. 2011. "Convocatoria Becas Fulbright-García Robles 2011."
- COMEXUS. 2018. "Convocatoria Becas Fulbright-García Robles 2018." http://www.comexus.org.mx/posgrado_eua.php. Consultado: 18 de agosto de 2020.
- CONACYT. 2004. *Reglamento de Becas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*. México, D.F.: Diario Oficial del 8 de diciembre de 2004.
- CONACYT. 2008. *Reglamento de Becas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*. México, D.F.: Diario Oficial del 10 de septiembre de 2008.
- CONACYT. 2018. Modificaciones al Reglamento de Becas del Programa de Fomento, Formación y Consolidación de Capital Humano de Alto Nivel. México, D.F.: Diario Oficial del Viernes 16 de febrero de 2018.
- CONACYT. 2019. Becas de movilidad para becarias y becarios CONACYT nacionales 2019. "Las Humanidades, las Ciencias y las Tecnologías las hacemos entre todas y todos." http://www.investigacion.uson.mx/wp-content/uploads/2018/02/Convoc_conacyt_alianzafidem_2019-myd.pdf. Consultado: 18 de agosto de 2020.
- DAAD. 2012. *Argentinien Länderprofile. Informationen für das internationale Bildungsmarketing*. Bonn: Gate Germany. https://www.gate-germany.de/fileadmin/bilder/Expertenwissen/Laenderprofile/DAAD_LP_Argentinien.pdf. Consultado: 18 de agosto de 2020.
- DAAD. 2016. *Chile. Kurze Einführung in das Hochschulsystem und die DAAD-Aktivitäten*. https://www.daad.de/medien/der-daad/analysen-studien/laendersachstand/chile_daad_sachstand_2016.pdf. Consultado: 07 de octubre de 2019.
- Didou Aupetit, Sylvie, y Vielka Jaramillo de Escobar, coords. 2014. *Internacionalización de la Educación Superior y la Ciencia en América Latina y el Caribe: Un Estado del Arte*. Mendoza: Unesco-IESALC/Universidad Nacional de Cuyo.
- Fernández Lamarra, Norberto, y Mario Albornoz. 2014. "La Internacionalización de la Educación Superior y la Ciencia en Argentina." En *Internacionalización de la Educación Superior y la Ciencia en América Latina y el Caribe: Un Estado del Arte*, coordinado por Sylvie Didou Aupetit y Vielka Jaramillo de Escobar, 17-48. Mendoza: Unesco-IESALC/Universidad Nacional de Cuyo.
- Geldres, Valeska, Fabiola Vásquez, y Heidy Ramos. 2013. "Internacionalización de la educación superior en Chile. Movilidad internacional de estudiantes en la Universidad de La Frontera." *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad* 8 (24): 45-62. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92429917003>. Consultado: 18 de agosto de 2020.
- Kaluf, Cecilia. 2014. "Internacionalización de la Educación Superior en Chile." En *Internacionalización de la Educación Superior y la Ciencia en América Latina y el Caribe: Un Estado del Arte*, coordinado por Sylvie Didou Aupetit y Vielka Jaramillo de Escobar, 77-134. Mendoza: Unesco-IESALC/Universidad Nacional de Cuyo.

- Larrea, Marina, y Anahí Astur. 2012. "Políticas de internacionalización de la educación superior y cooperación internacional universitaria." Minisitios del Ministerio de Educación, Secretaría de Políticas Universitarias. <http://pep.unc.edu.ar/wp-content/uploads/sites/46/2017/02/Pol%C3%ADticas-de-internacionalizaci%C3%B3n-de-la-Eduaci%C3%B3n-Superior-Larrea-M-y-Astur-A.pdf>. Consultado: 18 de agosto de 2020.
- Mercosur. 2008. "Decisión CMC n° 17/08". Anexo 1. http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/DEC_017-2008_ES_Acdo%20Acreditacion%20Carre-ras%20Universitarias.pdf. Consultado: 18 de agosto de 2020.
- México. 2011. *Ley de cooperación internacional para el desarrollo*. México, D.F.: Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 2011. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID_171215.pdf. Consultado: 18 de agosto de 2020.
- Michelini, Gabriela. en prensa. "La dimensión internacional en las políticas de educación superior de Chile y Argentina." En *Producción de saberes y transferencias culturales en contextos transregionales*, coordinado por Peter Birle, Sandra Carreras, Iken Paap y Friedhelm Schmidt-Welle. Madrid/Frankfurt a.M.: Iberoamericana/Vervuert.
- Michelini, Gabriela, y Peter Birle. 2018. "La evaluación de las políticas públicas de internacionalización de la educación superior en Argentina y Chile." *Ponencia presentada en el 56º Congreso Internacional de Americanistas (ICA)*, Mesa 11/17. Evaluar políticas públicas desde América-Latina: experiencias y discusiones teórico-metodológicas. Universidad de Salamanca, julio de 2018.
- Michelini, Gabriela, Fernando Luján Acosta, y Mónica Vivian Ettlín. 2017. "Modalidades de cooperación internacional universitaria en el contexto de la internacionalización de la educación superior argentina." *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*. Año XXIII (36): 86-115. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/61241>. Consultado: 18 de agosto de 2020.
- Ministerio de Educación Chile. 2009. *Decreto 664. Establece normas sobre el otorgamiento de becas del Programa Becas Bicentenario de postgrado*. Santiago de Chile, Promulgado el 29 de diciembre de 2008. <https://www.leychile.cl/N?i=288053&f=2017-05-13&p=>. Consultado: 18 de agosto de 2020.
- Ministerio de Educación Chile. 2017. *Decreto 261. Modifica Decreto 664 de 2008, del Ministerio de Educación, que establece normas sobre el otorgamiento de becas del Programa Becas Bicentenario de postgrado*. Santiago de Chile. Promulgado el 15 de septiembre de 2006, <https://www.leychile.cl/N?i=1102727&f=2017-05-13&p=>. Consultado: 18 de agosto de 2020.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. 2006. *Resolución 635 del 7 de junio de 2006*. Buenos Aires, Argentina. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/ane-xos/115000-119999/116435/norma.htm>. Consultado: 18 de agosto de 2020.
- Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (MECCYT), Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (MESRI), Conférence des Directeurs des Écoles Françaises d'Ingenieurs CDEFI. 2019. "Bases VI Convocatoria 2019-2021 del Programa ARFITEC." <https://www.utm.edu.ar/images/Secretarias/Internacionales/Bases-6ta-Conv-ARFITEC--parte-ARG.pdf>. Consultado: 18 de agosto de 2020.
- Ministerio de Educación. 2015. *Anuario de estadísticas universitarias*. Buenos Aires, Argentina.

- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. 2006. *Decreto 376. Acuerdo de asociación estratégica con los Estados Unidos Mexicanos*. Con vigencia a partir del 10 de febrero de 2007. Santiago de Chile. <https://www.leychile.cl/N?i=258272&f=2007-02-10&p=>. Consultado: 18 de agosto de 2020.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. 2011. *Decreto 103. Promulga acuerdo de reconocimiento mutuo de títulos profesionales y licenciaturas y títulos de grado universitarios entre la República de Chile y la República Argentina*. Con vigencia a partir del 10 de octubre de 2013. Santiago de Chile. <https://www.leychile.cl/N?i=1055481&f=2013-10-24&p=>. Consultado: 18 de agosto de 2020.
- Morresi, Silvia, Silvina Elías, y Elisa Quartucci. 2018. “Políticas de Internacionalización de la Educación Superior: un análisis comparado para América Latina.” *Revista gestión de las personas y tecnología* N 31: 39-55. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6365355>. Consultado: 18 de agosto de 2020.
- Programa Pablo Neruda (PPN). s/f. Programa Iberoamericano de Movilidad Académica de Postgrado. Documento Base de Términos de Referencia, Requisitos y Procedimientos. EIC. http://espaciodelconocimiento.org/neruda/documentos/documento_base.pdf. Consultado: 18 de agosto de 2020.
- Programa Pablo Neruda (PPN). 2013. “Informe de Autoevaluación Intermedia. Resumen ejecutivo.” EIC. <http://espaciodelconocimiento.org/neruda/documentos.php>. Consultado: 18 de agosto de 2020.
- Salas Opazo, Víctor, Coord. 2017. *Informe Final de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) – Programas: Becas Nacionales de Posgrado y Becas Chile*. Santiago: Ministerio de Educación, Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT). http://www.dipres.gob.cl/597/articles-163122_informe_final.pdf. Consultado: 18 de agosto de 2020.
- Secretaría de Relaciones Exteriores de México (SRE). 2012. *Manual de organización de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. México, D.F.: SRE. <https://sre.gob.mx/images/stories/docnormateca/manadmin/2012/moamexid.pdf>. Consultado: 18 de agosto de 2020.
- SEGIB. 2007. “Documento básico de formulación del Programa Iberoamericano Pablo Neruda.” <https://www.segib.org/wp-content/uploads/Pablo%20Neruda.pdf>. Consultado: 18 de agosto de 2020.

La educación superior en la Alianza del Pacífico: objetivos y logros de la cooperación

Beverly Barrett

Introducción

La internacionalización de la educación superior en América Latina ha sido impulsada por políticas públicas que promueven la integración regional. Históricamente, la integración regional ha partido de la cooperación económica y política en comercio para luego avanzar sobre la educación superior, como ha sucedido en Europa con la creación del Área Europea de Educación Superior (EEES). El énfasis en el regionalismo y las alianzas, especialmente desde el establecimiento de la globalización en los 90, ha abierto la dimensión exterior de la cooperación para los cuatro países de la Alianza del Pacífico que se unieron en la Declaración de Lima de 2011: Chile, Colombia, México y Perú. El mega-acuerdo regional de comercio de la Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) que inició las negociaciones en 2008, dio a México, Chile y Perú un trasfondo de participación y fortalecimiento de la cooperación en la región. En este sentido y en la búsqueda de la ventaja competitiva en el comercio con Asia, para diversificar el comercio exterior dependiente de Estados Unidos, estos países establecieron el Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico (CPTT o TPP-11), que entró en efecto a fines de diciembre de 2018. La Alianza del Pacífico dio a los países miembro una posición unificada al negociar el comercio con los países asiáticos en particular, lo que es importante debido al creciente volumen de intercambios con Asia (Greene y Arnson 2016).

Uno de los objetivos tempranos de la Alianza del Pacífico ha sido “crear un sistema universitario unido en el cual, como en Europa, los estudiantes obtengan créditos por sus estudios en cada uno de los países del bloque” (Oppenheimer 2012). En este contexto, la Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica fue establecida en 2012 para dar becas y para facilitar el intercambio de estudiantes. En la última reunión de jefes de Estado en Puerto Vallarta, en México, a fines de julio de 2018, los líderes reafirmaron

sus compromisos de profundizar la integración regional en educación y comercio, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenido de las Naciones Unidas (ODS) y como parte de la Visión Estratégica 2030¹.

América Latina ha sido conocida por su afinidad a los acuerdos de comercio regionales que resultaron en un “plato de *spaghetti*” de alianzas superpuestas (Casas-Gragea 2006). La ola de regionalismo de los 90 estableció acuerdos de comercio con el Mercosur y la Comunidad Andina (Gómez-Mera 2013). Nuevos agrupamientos regionales políticos como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) desde 2008 y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) desde 2010, continúan la tendencia hacia el regionalismo en América Latina. Los vínculos históricos transatlánticos entre Europa y América Latina han dado un marco para el aprendizaje político en relación a la integración regional en comercio y en educación superior. En particular, los vínculos Ibero-Americanos con Portugal y España aún mantienen su influencia social y económica.

En la economía del conocimiento del siglo XXI, el énfasis en el cambio y en la movilidad de la educación superior es elevada (Temple 2012), mientras que se debate si la educación superior puede ser considerada un servicio, lo que la ubica en un contexto de integración tanto económica como política (Holms-Nielsen *et al.* 2005).

Este capítulo examina la cooperación internacional de educación superior, a partir de la comparación entre América Latina y Europa. A continuación se exploran los orígenes y las tendencias en estos ámbitos de los países de la Alianza del Pacífico, Chile, Colombia, México y Perú, a partir de las teorías discursivas e institucionales. Luego, se introduce una breve historia de la Alianza del Pacífico y sus objetivos para educación superior y comercio. A fines de enriquecer el análisis con una perspectiva comparativa, se discuten las políticas de integración regional de la Unión Europea (UE). Las observaciones finales vuelven a la internacionalización de la educación superior en la Alianza del Pacífico para llegar a las conclusiones y la prospectiva.

1 Documento presentado por la Alianza del Pacífico en 2018 para presentar los objetivos y metas que busca alcanzar en los próximos doce años, con miras a consolidar este mecanismo, haciéndolo más integrado, más global, más conectado y más ciudadano, y que contribuya a generar un mundo más equitativo y justo en beneficio de las generaciones presentes y futuras. Accesible en: <https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/V.-final-ALIANZA-DEL-PACIFICO-V2030-version-final-julio-24.pdf> (consultado: 25 de agosto de 2020).

La integración regional en las Américas

Las teorías de aprendizaje político en relación a la integración regional, junto con la teoría del institucionalismo discursivo, son útiles para enmarcar la difusión de políticas a través de los continentes (Dunlop *et al.* 2018; Weaver 2009). Tanto la Unión Europea como la Alianza del Pacífico están comprometidas a la política democrática y economías capitalistas, así como también a fortalecer las relaciones a través del comercio. Aunque la Alianza del Pacífico tiene 1/7 el número de países miembro respecto a la UE, 4 en lugar de 28, hay puntos de comparación en relación a los objetivos de cooperación en educación superior y comercio. Las influencias transatlánticas en comercio y en educación superior son evidentes en los tratados que promueven la integración regional en las Américas en las últimas décadas.

La UE ha sido un modelo para la integración regional a través del mundo, desde el principio del “proyecto europeo” de reconstruir el continente después de la segunda Guerra Mundial. Iniciado como un foro de cooperación comercial para producir carbón y acero de forma conjunta en el Tratado de París de 1951, en 1999 los países miembro de la UE se han unido para cooperar en educación superior a partir del reconocimiento de las calificaciones académicas entre distintos países dentro del Proceso de Bolonia. En este contexto, la Comisión Europea se volvió un socio en una alianza de 48 países que establecieron la EEES en 2010.

Las relevancia de las instituciones de educación superior hacia otras áreas de política como empleo, movilidad, y comercio internacional tienen que ver con su tercera misión de desarrollo económico y extensión, más allá de las dos misiones iniciales de enseñanza e investigación.

La integración regional a través de la educación superior y el comercio internacional son ambas parte de la globalización que se pueden observar de forma cualitativa a partir de los estudios de caso o de forma cuantitativa. Esta trayectoria hacia incrementar el logro en educación superior y comercio confronta actitudes políticas que desafían la globalización como se puede ver en las decisiones políticas del Reino Unido y Estados Unidos en 2016. Existe un debate riguroso sobre los méritos de la globalización, que expande los mercados y las oportunidades económicas frente a los reclamos proteccionistas en distintas partes del mundo. Sin embargo, el apoyo a la cooperación en comercio y educación superior en la Alianza

del Pacífico se extiende por sus cuatro miembros y a los países candidato interesados Costa Rica y Panamá.

El aprendizaje político para la integración regional se ha acelerado en los mercados emergentes de América Latina, así como en otras regiones del mundo como Asia y África (Mundy *et al.* 2016, 1). Estos procesos de integración han seguido los modelos de instituciones de la UE, incluso si no buscaron alcanzar el mismo nivel de integración. En su discurso, las instituciones dan sentido a estos acuerdos regionales, desde la perspectiva teórica del discurso institucional (Schmidt 2008; Wæver 2009). En el institucionalismo discursivo, el contenido escrito y el lenguaje hablado implican ideas para la construcción de estructuras políticas y económicas que, en el marco del constructivismo social, determinan las decisiones de cooperación en comercio y educación superior (Nokkola 2007), para las que hubo una difusión de modelos de políticas similares a través de continentes (Chou y Ravinet 2017).

La cooperación internacional que promovió la integración en Europa ha sido explicada en términos institucionales y constructivistas (Werner y Diez 2009). El institucionalismo discursivo es una teoría de integración regional que explica la difusión del aprendizaje y diseño de políticas en materia de educación superior a nivel intercontinental (Dunlop 2018, Wæver 2004). Con una base legitimada en textos literales de tratados de comercio y acuerdos de cooperación, los fundamentos lingüísticos de estas iniciativas son relevantes para comprender estos procesos (Schmidt 2008). El enfoque institucional discursivo para establecer y mantener la cooperación se difunde en los contextos de política regional. Esta difusión y diseño de políticas es “inherentemente gubernamental”. Es decir, que los gobiernos nacionales implementan políticas imitando lo que adoptan otros gobiernos (Berry y Berry 2014, 308). Los modelos de difusión regional, tales como el del EEES, toman canales de influencia entre gobiernos de la misma región, a pesar de que esa influencia puede ser desigual. De este modo, es útil comparar el proceso dentro de países de la UE, América Latina y Asia para identificar tendencias en la economía, comercio y educación superior.

Un área regional no explorada en este trabajo, pero relevante por sus progresos en regionalismo en educación superior en los últimos años es el grupo regional de diez miembros ASEAN, establecido en 1967. La ASEAN ha facilitado el comercio y el aseguramiento de la calidad de la educación superior, con sus propias agencias de evaluación de educación superior

basadas en los marcos de la EEES (Chou y Ravinet 2015; 2016). Los diez países de ASEAN representan aproximadamente 600 mil personas, mucho más que la población de la UE de 500 millones y más de dos veces en tamaño comparado con los aproximadamente 225 millones de personas representadas por los Estados de la Alianza del Pacífico.

Breve historia de la Alianza del Pacífico

La Alianza del Pacífico fue formada el 28 de abril de 2011 con la Declaración de Lima entre Chile, Colombia, México y Perú. El pacto comercial y de inversión promueve intercambios educativos internacionales entre sus objetivos. El aprendizaje de política se puede ver tanto en materia de integración comercial, con el Mercado Único de la UE creado en 1993; así como también en educación superior, en tanto que, previo al Acuerdo de Bolonia de 1999 la UE había implementado en 1986 el programa Erasmus, orientado a la movilidad de estudiantes de educación terciaria. Los cuatro países de la Alianza del Pacífico se comprometieron a financiar la movilidad en el sector de educación superior.

En términos comerciales, los países de la Alianza del Pacífico representan el 35 por ciento del PBI latinoamericano y el 50 por ciento del intercambio regional (IDB 2017). Su representatividad en el intercambio regional convierte a la Alianza del Pacífico en un poder fuerte en las Américas, comprometido con la democracia y el capitalismo. La Alianza llamó la atención a nivel global, y su relevancia se reafirma ante la presencia de los 52 países observadores y las candidaturas de Costa Rica y Panamá para ser miembros plenos (ICTSD 2018a).

Asimismo, Chile, Colombia, México y Perú acordaron generar una integración profunda para crear un mercado común, que se encuentra en proceso. Tradicionalmente, los mercados regionales se caracterizan por la libertad de movimiento de bienes, servicios, capital y mano de obra.

La Alianza del Pacífico presenta una aproximación pragmática a la cooperación regional (Kotschwar 2017). Los cuatro aliados poseen acuerdos económicos preexistentes y han buscado fortalecer las relaciones de inversión. El Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP) fue formado en agosto de 2012.

En relación a los objetivos de la Alianza del Pacífico, los mismos han sido identificados de la siguiente forma (IDB 2017):

- 1) Liberalización total del comercio interregional
- 2) Promoción de la integración productiva
- 3) Movimiento de ciudadanos
- 4) Promoción conjunta del comercio y la inversión
- 5) Cooperación en educación
- 6) Intercambio de buenas prácticas en áreas de interés
- 7) Creación de un Fondo de Cooperación
- 8) Acuerdo de cooperación interinstitucional entre las agencias sanitarias

Perú organizó el primer fórum de educación de la Alianza del Pacífico el 18 de mayo de 2016. El foco estaba en la educación inclusiva y el desarrollo económico entre los cuatro países (Alianza del Pacífico 2016). Se debe destacar que el acuerdo se enmarca en el crecimiento significativo que el regionalismo en educación superior ha tenido en los últimos años a nivel global. Con este término se engloba a proyectos políticos verticales que asocian regiones e introducen instrumentos y mecanismos políticos para organizar la cooperación de la educación superior (Chou y Ravinet 2015, 363). Es por ello que se identifica a la creación del EEES y el Proceso de Bolonia como modelos para iniciativas como la de la Alianza del Pacífico.

En tanto, los ministros de Relaciones Exteriores de los países de la Alianza del Pacífico se encontraron en la Ciudad de México el 15 de junio de 2018, previo a la XIII Cumbre de Presidentes de la Alianza del Pacífico. En esta Cumbre se definió la Visión Estratégica 2030, alineada con los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) (ICTSD 2018b).

Poco después, el 24 de julio de 2018, los jefes de Estado de la Alianza del Pacífico se encontraron con los líderes del Mercosur en Puerto Vallarta. En la Declaración de Puerto Vallarta se estableció el compromiso a la cooperación entre ambos bloques, con un Plan de Acción para el acercamiento y creación de un área de libre comercio de alcance americano (Alianza del Pacífico 2018b).

Por su parte, la cooperación con la UE y la ASEAN fue incluida en el punto 15 de esa Declaración. Esto subraya el compromiso a la cooperación con agrupaciones regionales a los fines de avanzar en los intereses económicos y políticos, entre los cuales se incluye la educación superior.

Internacionalización de la educación superior en la Alianza del Pacífico

La educación superior está presente en los objetivos de la Alianza del Pacífico. Al promover la “integración profunda” y la “movilidad libre” especialmente de personas, la inversión y apoyo a la cooperación en educación superior se asegura que estudiantes, graduados, académicos e investigadores tengan la oportunidad de intercambiar y encontrar empleo en los países miembro. En este contexto, los objetivos propuestos son los siguientes (Alianza del Pacífico 2018a):

- 1) Construir de forma participativa y consensuada un área de integración profunda para moverse progresivamente hacia la libre movilidad de bienes, servicios, recursos y personas.
- 2) Impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de los miembros, con el foco de obtener mayor bienestar, superando la desigualdad socioeconómica y promoviendo la inclusión de sus habitantes.
- 3) Transformarse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial y de proyección al mundo, con énfasis en la región Asia-Pacífico.

Los esfuerzos de integración regional de educación superior a lo largo del hemisferio occidental incluyen asociaciones en las que también participan Canadá y Estados Unidos. La reunión del 8 de octubre de 2014 del Foro Educativo Canadá-Alianza del Pacífico tuvo lugar junto al 48° Congreso de la Oficina Canadiense para Educación Internacional (CBIE, por sus siglas en inglés). Otro grupo amplio en el hemisferio es el Congreso de las Américas sobre Educación Internacional (CAEI), que se encuentra de forma bianual. Los cuatro países de la Alianza del Pacífico tienen instituciones participantes en el CAEI. México, que tiene la mayor proximidad geográfica a los Estados Unidos, recibe medidas de aseguramiento de la calidad e influencia internacional asociada. Hay cinco universidades mexicanas privadas que tienen acreditación de las agencias *Southern Association of Colleges and Schools* (SACSOC) y *Western Association of Colleges and Schools* (WASC).

Entre los miembros de la CAIE de México se encuentran:

- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), con representación de instituciones públicas y particulares de educación de México desde 1950
- La Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES), con representación desde 1981

En el caso de México, hay evidencia de la internacionalización en acreditaciones y asociaciones. Existen cinco universidades acreditadas en Estados Unidos, que han buscado esta distinción con el objetivo de mostrar estándares de calidad internacionales:

- Centro de Enseñanza Técnica y Superior (CETYS)
- Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)
- Universidad de las Américas Puebla (UDLAP)
- Universidad de las Américas, A.C. en la Ciudad de México
- Universidad de Monterrey (UEM)

La Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica de la Alianza del Pacífico ha financiado a 1.840 alumnos desde 2012 (Alianza del Pacífico 2018c). El programa se desarrolla en los cuatro países y otorga capacitación para especializar el capital humano a través de intercambios educacionales de alumnos de grado y posgrado y profesores, con énfasis en las instituciones públicas. Las becas para intercambio de estudiantes y para pasantías docentes son por períodos de tiempo que oscilan de tres semanas hasta un año. Más allá de la región, el grupo ha dado clases de idioma español para diplomáticos de la ASEAN en diciembre de 2018 (Alianza del Pacífico 2018d).

Objetivos para la cooperación en educación superior y comercio

Los años 90 dieron impulso al regionalismo latinoamericano, mientras los países buscaron socios comerciales en su proximidad geográfica con el establecimiento de la Comunidad Andina y el Mercosur. La Alianza del Pacífico tiene un foco más externo que otros acuerdos anteriores en América Latina. Visto como un rival potencial al Mercosur, puede presio-

nar a otros países de la región a adoptar políticas orientadas al mercado (Villareal 2017, 11).

La creciente influencia de la integración regional de mercado en las décadas recientes incrementa la movilidad académica a nivel global (Spring 2009). La movilidad se desarrolla en paralelo al comercio, que continúa en una trayectoria de mayor volumen desde la recuperación de la crisis económica de 2008-2009 (OMC 2018). Los cuatro países de la Alianza del Pacífico son un híbrido de los modelos de gestión de la educación superior tradicionales centrados en el Estado y los modelos más recientes centrados en el mercado. La orientación al mercado los expone a las presiones del modelo emprendedor que trae a al interior de las instituciones la competencia de los valores locales y globales de gestión y administración (Pineda 2015).

Respecto de la influencia internacional, a través de la firma de acuerdos comerciales se crea una estructura diplomática que da apoyo a la cooperación en educación superior. El mega acuerdo regional del TPP, redactado en octubre de 2015, se firmó bajo el acuerdo negociado CTPP en marzo de 2018. México, Chile y Perú son signatarios, mientras que Colombia no participa. No obstante, a través de la Alianza del Pacífico es un ámbito de promoción de los intercambios en educación superior e investigación entre los cuatro países. El CPTPP ha sido negociado entre 11 países y se orienta a ser ratificado por ellos, luego de la retirada del TPP anunciada por el Presidente estadounidense el 21 de enero de 2017.

El TPP incluye miembros de la Alianza de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC). Al respecto, el entonces ministro de relaciones exteriores de Chile Heraldo Muñoz, ha señalado en abril de 2017 que la región Asia-Pacífico está lista para liderar la nueva etapa de globalización en el siglo XXI al continuar la aproximación pluralista al comercio prevista por el TPP, incluso si el acuerdo no existe más tal como lo conocemos (Muñoz 2017).

Las aspiraciones de la Alianza del Pacífico tuvieron su momento con el TPP, que continúa siendo de valor e importancia en la guía del comercio internacional como punto de comparación para modernizar el comercio y competir con China, el país más grande en comercio a nivel mundial. El ex ministro de economía de México Ildefonso Guajardo sugirió que los países del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) se refirieran a las negociaciones recientes del TPP para actualizar el acuerdo regional (Wheatley y Weber 2017). A comienzos de octubre de 2018 el acuerdo negociado para actualizar el NAFTA, llamado el United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA), fue anunciado por los líderes de los tres países.

Sin embargo, en la Cumbre de Líderes de América del Norte, que toca asuntos de educación superior y la investigación en relación al desarrollo económico, no volvió a encontrarse desde junio de 2016 bajo otras presidencias tanto en México como en Estados Unidos.

Objetivos para la educación superior, la movilidad de estudiantes y trabajo

El empuje para la cooperación en educación superior empezó como una idea que estableció estructuras institucionales para facilitar el reconocimiento de titulaciones internacionales. El entendimiento teórico del institucionalismo discursivo establece que el poder de ideas y el discurso se evidencia en la vida política (Schmidt 2008). La utilidad del discurso como una construcción social se presenta en su aplicación para observar los marcos de reconocimiento recíproco de educación superior como son la UE, el EEES y la Alianza del Pacífico.

Promover el movimiento de estudiantes, graduados y trabajadores constituyen políticas públicas relevantes para su consideración en los mercados comunes, ya que los mismos establecen movilidad laboral (Egan 2015). Como ya existían acuerdos entre los países de la Alianza del Pacífico, esta cooperación formal es una señal para una inversión significativa (Kotschwar 2017). México ha eliminado visas para estudiantes y trabajadores, seguido por el resto de los países, lo que promueve la educación e intercambios profesionales. Un ejemplo de movilidad creciente es que desde noviembre de 2012, México eliminó el requisito de visas de nacionales colombianos y peruanos hasta 180 días, mientras Chile ya tenía ese beneficio (Villareal 2016, 12). Después de que se eliminen todas las visas de turismo entre los cuatro países, se evaluarán otros mecanismos para facilitar el flujo de personas.

Los esfuerzos de la Alianza del Pacífico para armonizar la política de educación superior no son los primeros en el contexto Latinoamericano. Incluso antes del lanzamiento del Acuerdo de Bolonia en 1999, los países del Mercosur intentaron armonizar sus sistemas educativos en lo que se llamó Mercosur Educativo (Vergera y Hermo 2010, 112). No obstante, desde su fundación en 1991 por el Tratado de Asunción, el Mercosur, el mercado común del Cono Sur², no ha experimentado la profundización

2 Los miembros plenos del Mercosur son Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. Chile, Colombia y Perú son Estados asociados y México es país observador.

de la integración económica comparable a la de la UE. Los casos de cooperación en educación superior en el marco del Mercosur Educativo y en el Acuerdo de Bolonia han sido influidos por globalización económica (Vergera y Hermo 2010).

Estos esfuerzos preliminares no institucionalizaron formalmente reformas de educación superior que tuvieron lugar con el Proceso de Bolonia. El ritmo de la integración económica y en educación superior es más lento en el Mercosur en términos comparativos, y aún más en el área de comercio regional de la Comunidad Andina establecida en 1969 con el Acuerdo de Cartagena. Algunos países –como Brasil y Venezuela– han dudado de sus alianzas dentro de grupos regionales de América del Sur, y de las negociaciones de comercio más allá de la región como el TPP. Nuevas tendencias en integración regional en América Latina emergieron en la última década. La Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) se formó en 2010, y es el segundo grupo más grande de países en la región después de la Organización de los Estados Americanos (OEA). La Unión de las Naciones Sudamericanas (UNASUR) se formó en 2008 entre 12 países, pero no tomó a la educación superior entre sus prioridades de cooperación.

La centralidad de la soberanía del Estado, que puede limitar la cooperación regional en economía política, puede ser observada en las políticas internacionales de América Latina con mayor extensión que en la Unión Europea. Los sistemas presidenciales de América Latina, comparados con los sistemas presidenciales de Europa, tienen estilos de liderazgo centrados en el Estado. En educación superior, mientras la cooperación se difunde a través de los continentes, se hace posible de analizar en regionalismos comparativos (Chou y Ravinet 2015, 355). En los acuerdos regionales, hay una tensión entre las prioridades nacionales y las presiones globales. Cada país se organiza de acuerdo a sus prioridades y cómo las mismas se alinean en el contexto internacional, dadas las influencias, presiones democráticas, recursos económicos y otras limitaciones. En la UE, el Mercado Único, para el cual no hay impuestos en el movimiento de bienes, servicios, trabajo y capital, ha sido atractivo para los estados miembro, dada la reducción de los costos de las transacciones dentro del mercado. De acuerdo a los objetivos acordados, la Alianza del Pacífico aspira moverse hacia delante en estos aspectos de un mercado común.

Por otra parte, se encontró que hay una relación significativa en términos de estadística entre el PBI per cápita como variable independiente y los

logros en educación superior como variable dependiente para los países de la UE (Barrett 2017).

Los indicadores que se introducen a continuación fueron elegidos en base a la información que proveen en educación superior y comercio. El promedio de la OCDE para la población con educación terciaria es del 44,5 por ciento en 2017 (de 25 a 34 años). Este número es más alto que el 40 por ciento (de entre 30 y 34 años) establecido como meta para la estrategia de crecimiento de UE Europa 2020.

En el futuro, la investigación cualitativa a nivel de casos por país y su comparación con análisis estadísticos de correlación y regresión deberán adoptarse para comprender las tendencias regionales de forma exhaustiva.

Los datos de comercio internacional y educación superior para los países en análisis se presentan en la Tabla 1. Se incluyen los líderes regionales Brasil y Estados Unidos a fines de comparación. En la Tabla 1 se presenta la población y el PBI per cápita como indicadores clave. El comercio como porcentaje del PBI representa el total de importaciones y exportaciones como porcentaje del PBI nacional. El empleo como porcentaje de la población es una medida de crecimiento económico potencial. La población con educación terciaria es relevante como punto de comparación entre países.

Los países de la Alianza del Pacífico son miembros activos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) con participación en las negociaciones para el Acuerdo de Comercio en Servicios (TISA por sus siglas en inglés). Los Estados Unidos son también parte de este bloque de 23 miembros, mientras que Brasil no lo es. El análisis del comercio internacional muestra cómo el crecimiento del comercio en servicios refleja la composición de la actual economía del conocimiento, en la que los países buscan obtener un balance entre la cooperación internacional y la competitividad nacional (Comisión Europea 1997). En el plano multilateral, permanece la incertidumbre de cómo el comercio en servicios de educación superior puede o no ser considerado en las negociaciones actuales, dadas las estructuras preexistentes, particularmente del Acuerdo General sobre el Comercio en Servicios (AGCS) de la OMC en 1995. La inclusión potencial de educación privada en las negociaciones comerciales actuales se mantiene oscura y la educación pública no está abierta a la liberalización del comercio que reclama el AGCS. La interacción de estos dos sectores, comercio y educación, ha sido considerada en las décadas recientes negociaciones comerciales (Aboites 2007).

	Población	PBI per cápita (US\$)	Comercio como porcentaje del PBI	Empleo como porcentaje de la población	Población con educación terciaria*
Chile	18.054.726	22.767	55,70	55,72	29,9
Colombia	49.065.615	13.255	34,86	62,78	26,5
México	129.163.276	17.337	77,57	57,31	22,6
Perú	32.165.485	12.237	46,87	65,81	23,6
EU	512.461.290	37.205	85,83	53,65	44,5 (OECD)
Brasil	209.288.278	14.104	24,12	54,35	16,6
Estados Unidos	325.719.178	54.225	28,58	60,11	47,8

Tabla 1. Comparación de indicadores económicos entre países. Fuente: Banco Mundial. 2018. Datos para países del año 2017.

* Fuente: "Population with tertiary education". OECD 2018. Una mirada sobre la educación: Logros en educación y estatus de la fuerza de trabajo. Disponible en: <https://data.oecd.org/eduatt/population-with-tertiary-education.htm> (consultado: 25 de agosto de 2020).

Dada la importancia del sector de servicios en los acuerdos de comercio, la gestión del comercio internacional puede cruzarse con las políticas de educación superior en distintos países. Las tendencias en comercio regional de la Alianza del Pacífico se han expandido de acuerdos comerciales bilaterales a un foro regional. Globalmente, los acuerdos mega regionales como el TPP se han convertido en el futuro en materia de comercio desde que iniciaron las conversaciones entre los países del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica en 2011. El Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG) entre Canadá y UE, que fue negociado pero no ratificado por todas las partes tal como el TPP, sirve de trasfondo para las negociaciones del TISA.

El tiempo determinará el lugar de los servicios educación superior en el comercio de los mercados emergentes de América Latina y las negociaciones formales en este sentido. Notablemente, dentro de la UE hay

incertidumbre ya que el sector educativo no se encuentra explícitamente excluido en la Directiva de Servicios que fue adoptada por el Mercado Único en 2006 para facilitar la provisión de servicios de negocios (Comisión Europea 2018). Un análisis del tratamiento del comercio en servicios en acuerdos negociados con anterioridad sirve como guía en relación a las consideraciones futuras. El acceso a los mercados internacionales de servicios de la educación superior, movilidad de estudiantes y graduados y reconocimiento mutuo de calificaciones profesionales son áreas centrales en las negociaciones regionales y globales para la constitución de mercados comunes (Egan 2015).

Comparación con el caso de la Unión Europea: acuerdos económicos y de educación superior

La UE es la región con mayor nivel de integración en comercio y en educación superior y por ello funciona como punto de comparación en el ámbito de la integración y la cooperación. Como fue previamente mencionado, la UE ha sido un modelo para la integración regional desde el Tratado de París de 1951, que creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. La entidad de seis miembros produjo de ambos bienes de forma, y al mismo tiempo aseguró la paz, avanzando sobre las condiciones económicas del comercio en el continente. Los tratados posteriores fueron llevando a la UE a lo que conocemos hoy. Cuando los países se suman a la UE, ellos acuerdan llevar su soberanía al conjunto y participar en las negociaciones comerciales como parte del bloque unificado. En comparación, los países de la Alianza del Pacífico no aspiran a este nivel de integración regional de compartir sus negociaciones comerciales aunque sí buscan la creación de un mercado común (Villarreal 2017, 11). En los tratados de la UE, la política comercial es una competencia compartida y la política de educación, una competencia nacional. El Proceso de Bolonia asoció a 48 países para el reconocimiento de calificaciones de educación superior, incluyendo miembros más allá de los 28 países que integran la Unión Europea.

En respuesta a la globalización, las instituciones de educación superior en Europa evolucionan dentro de los marcos del Proceso de Bolonia. Este esquema lanzado en 1999 es el mayor en términos de política de educación superior, y reconoce al conocimiento como un aspecto central en las economías basadas en servicios del siglo XXI (Comisión Europea 1997). Desde entonces, la construcción de instituciones e ideas permitieron continuar

con la iniciativa de integración en educación superior, incluso durante los años de crisis financiera global (2007-2009).

Las instituciones al nivel supranacional de la EU pueden influenciar la implementación de políticas a nivel nacional. Las ideas que emanaron de los procesos verticales de europeización no fueron exclusivas de los miembros de la UE, sino que se extendieron a todos los países que participan en el proceso de Bolonia.

Con sus orígenes en la Declaración de la Sorbona, donde los ministros de educación de Francia, Alemania, Italia y el Reino Unido, se abrió en París el 25 de mayo de 1998 el camino para la creación del Espacio Europeo de Educación Superior. Los documentos y comunicados que constituyeron el EEES son claros ejemplos del institucionalismo discursivo en la creación de entidades políticas (EEES 2015; Schmidt 2008).

La Comisión Europea se volvió así un actor relevante en el gobierno de la educación superior europea, como socio del Acuerdo de Bolonia desde los primeros 2000. A través de la coordinación y participación de la Comisión Europea, los 48 de Bolonia con sus reuniones semestrales pueden determinar la agenda de políticas. No obstante, se debe señalar, en relación al aprendizaje político, que no existe una estructura supranacional formal ni informal en América Latina que sea como la UE.

Tanto la Comisión Europea como la Alianza del Pacífico pueden otorgar incentivos financieros para la cooperación como en los casos del Programa Erasmus y la Plataforma de Movilidad, respectivamente. En Europa, el énfasis en la obtención de metas en educación y empleo prestan apoyo a la dimensión de mercado de la educación superior, por medio de las estrategias de crecimiento económico de la Estrategia de Lisboa (2000-2010) y Europa 2020 (2010-2020). En este último caso, los objetivos generales en relación a la educación superior acordados entre los 28 establecen que el 40 por ciento de la población entre 30 y 34 años obtenga algún título de educación terciaria, ya sea técnico o universitario. La europeización de la educación superior, con su influencia regional del liderazgo supranacional de la UE, se extiende de este modo sobre los 48 del EEES (Bache 2006).

El apoyo a los logros en educación superior y el crecimiento económico es un área de aprendizaje político entre Europa y América Latina. Las becas de educación superior fueron otorgadas por los países miembros de la Alianza del Pacífico para estudiar en los países a través de la Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica, dando oportunidades a estudiantes y graduados. Bajo el modelo de aprendizaje político de difusión interna-

cional, se puede observar la relación con el lanzamiento del Erasmus en 1986 para movilidad de estudiantes a través de toda Europa. Desde 2014, el programa expandido de Erasmus+ incluyó intercambios entre terceros países más allá de la UE.

Observaciones finales: conclusiones y prospectiva

Esta investigación analizó los esfuerzos para la cooperación internacional y sus logros en la política económica regional y global. Los cuatro países de la Alianza del Pacífico tuvieron elecciones presidenciales desde que la firma del pacto original en 2011. Luego de las elecciones en Perú en 2016, en Chile en 2017, en Colombia y México en 2018, cada líder político debe determinar los pasos a seguir hacia la Visión Estratégica 2030. Mientras el debate sobre los méritos de la globalización se vuelve más fuerte que nunca, los países de la Alianza del Pacífico han declarado sus compromisos de integración regional a través de la profundización de la cooperación económica y política. A pesar de algunos intereses nacionales, particularmente en el caso de México donde el presidente actual privilegia la política doméstica por sobre la exterior, la tendencia global continúa avanzando hacia la cooperación en comercio y educación superior a través de la integración regional.

En el Mercado Único de la EU, la movilidad de trabajo junto con la movilidad de capital, bienes y servicios es un trasfondo para el reconocimiento internacional de calificaciones académicas, que han sido buscadas desde el establecimiento del Proceso de Bolonia y el EEES. Los países de Portugal y España tienen una vinculación histórica y cultural con las Américas, demostrando la longevidad de la relación Ibero-Americana y la influencia de Europa en América Latina. Esta influencia transatlántica facilita el aprendizaje político y la difusión de las iniciativas de integración regional. En la UE, los países de la Alianza del Pacífico son reconocidos por su compromiso con la democracia y el capitalismo. La investigación futura permitirá dar una mirada más detallada y con mayor alcance temporal a las tendencias de los indicadores macroeconómicos y su relación a lo largo del tiempo. Las tendencias hacia facilitar la movilidad en comercio y educación superior continúan en su trayectoria vertical en las regiones de Europa y de la Alianza del Pacífico, ya que existe un interés en estos países de facilitar el movimiento de estudiantes, graduados y profesionales en esas regiones (Martens *et al.* 2014).

La Alianza del Pacífico tiene una aproximación pragmática que un “compromiso único” para los acuerdos comerciales adoptados como grupo, tal como lo practica la UE, no tiene por qué ser el camino a seguir. Dando lugar a las capacidades nacionales, la Alianza del Pacífico prioriza la inversión a través de fronteras. Como grupo con un ojo hacia Asia para desarrollar su competitividad global, el ex Ministro de Relaciones de Chile, Hernando Muñoz aseguró que “la integración multilateral y el comercio en el Pacífico están vivos y coleando” (Muñoz 2017). En este sentido, los discursos que surgen de los encuentros ministeriales y las cumbres de líderes dirigen los acuerdos institucionales de la integración regional a nivel mundial. Estos foros de comercio internacional y cooperación en educación superior establecen normas por medio de institucionalismo discursivo y aprendizaje político. Esto continúa definiendo el horizonte de economía política para desde Europa hasta América. La Alianza del Pacífico es el ejemplo más reciente de esta manifestación, aunque incipiente mientras completa su primera década.

Referencias bibliográficas

- Aboites, Hugo. 2007. “Tratado de Libre Comercio y educación superior. El caso de México: un antecedente para América Latina.” *Perfiles Educativos* 21 (118): 25-53. <http://www.scielo.org.mx/pdf/peredu/v29n118/v29n118a3.pdf>. Consultado: 25 de agosto de 2020.
- Alianza del Pacífico. 2016. “Peru hosts the first education forum.” 18 de mayo de 2016. <https://alianzapacifico.net/en/se-realizo-en-peru-el-primer-foro-de-educacion-de-la-alianza-del-pacifico/>. Consultado: 25 de agosto de 2020.
- Alianza del Pacífico. 2018a. “What is the Pacific Alliance?” <https://alianzapacifico.net/en/what-is-the-pacific-alliance/>. Consultado: 25 de agosto de 2020.
- Alianza del Pacífico. 2018b. “Alianza del Pacífico y Mercosur definen Plan de Acción para fortalecer vínculos entre los dos bloques.” 24 de julio de 2018. <https://alianzapacifico.net/alianza-del-pacifico-y-mercosur-definen-plan-de-accion-para-fortalecer-vinculos-entre-los-dos-bloques/>. Consultado: 25 de agosto de 2020.
- Alianza del Pacífico. 2018c. “Figures of the Pacific Alliance”. <https://alianzapacifico.net/en/>. Consultado: 25 de agosto de 2020.
- Alianza del Pacífico. 2018d. “Culmina con éxito el Primer Curso de Español ofrecido por la Alianza del Pacífico a diplomáticos de ASEAN.” 3 de diciembre de 2018. <https://alianzapacifico.net/en/culmina-con-exito-el-primer-curso-de-espanol-ofrecido-por-la-alianza-del-pacifico-a-diplomaticos-de-asean/>. Consultado: 25 de agosto de 2020.

- Bache, Ian. 2006. "The Europeanization of Higher Education: Markets, Politics or Learning?" *Journal of Common Market Studies* 44 (2): 231-248.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2016. "The Pacific Alliance: Consolidating Regional Integration and Cooperation." Website article: IDB Topics – Trade – News & Views.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2017b. *Routes to Growth in a New Trade World*. Report coordinated by Andrew Powell.
- Banco Mundial. 2018. World Bank Open Data. <http://data.worldbank.org/>.
- Barrett, Beverly. 2017. *Globalization and Change in Higher Education: The Political Economy of Policy Reform in Europe*. London: Palgrave Macmillan.
- Berry, Frances Stokes y William D. Berry. 2014. "Innovation and Diffusion Models in Policy Research." En *Theories of the Policy Process*, editado por Paul Sabatier, y Christopher M. Weible, 3ª ed., 307-360. Boulder: Westview Press.
- Cantwell, Brendan, y Ilkka Kauppinen, Eds. 2014. *Academic Capitalism in the Age of Globalization*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Casas-Gragea, Ángel M. 2006. "Lessons from the Andean Community Integration." Miami-Florida EU Center of Excellence: Paper Series Volume 6, (12). <http://aei.pitt.edu/9064/1/casasfinal.pdf>. Consultado: 25 de agosto de 2020.
- Chou, Meng-Hsuan, y Pauline Ravinet. 2015. "The Rise of 'Higher Education Regionalism': An Agenda for Higher Education Research." En *Handbook of Higher Education Policy and Governance*, editado por Jeroen Huisman, Harry de Boer, David Dill, y Manuel Souto-Otero, 361-378. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Chou, Meng-Hsuan, y Pauline Ravinet. 2016. "The Emergent Terrains of 'Higher Education Regionalism': How and Why Higher Education is an Interesting Case for Comparative Regionalism." *European Journal of Higher Education* 6 (2016-3): 271-287.
- Congreso de las Américas Sobre Educación Internacional. 2018. "About the CAEI". https://caie-caei.org/en/caie-caie/caei_en/. Consultado: 25 de agosto de 2020.
- Dunlop, Claire, Claudio Radaelli, y Philipp Trein. 2018. *Learning in Public Policy: Analysis, Modes, and Outcomes*. London: Palgrave Macmillan.
- Egan, Michelle. 2015. *Single Markets: Economic Integration in Europe and the United States*. Oxford: Oxford University Press.
- EEES. 2015. Yerevan Ministerial Conference: Background documents. <http://www.ehea.info/page-ministerial-conference-yerevan-2015>. Consultado: 25 de agosto de 2020.
- Comisión Europea. 1997. "Towards a Europe of Knowledge." COM (97) 563 final. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. November 12, 1997.
- Comisión Europea. 2018. "Services Directive." Internal Market, Industry, Entrepreneurship, and SMEs: The European Single Market: Single Market for Services. https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/services-directive_en. Consultado: 25 de agosto de 2020.
- Gomez-Mera, Laura. 2013. *Power and Regionalism in Latin America: The Politics of Mercosur*. Notre Dame: The University of Notre Dame Press.

- Greene, Meghan, y Cynthia J. Arnson. 2016. "The Pacific Alliance: Ongoing Challenges to Trade Integration." Wilson Center Latin American Program. July 2016. <https://www.wilsoncenter.org/publication/the-pacific-alliance-ongoing-challenges-to-trade-integration>. Consultado: 25 de agosto de 2020.
- Holm-Nielsen, Lauritz B., Kristian Thorn, José Joaquín Brunner, y Jorge Balán. 2005. "Regional and International Challenges to Higher Education in Latin America." En *Higher Education in Latin America: The International Dimension*, editado por Hans de Wit, Isabel Christina Jaramillo, Jocelyne Gacel-Ávila, y Jane Knight, 39-69. Washington, D.C.: World Bank.
- International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD). 2018a. "Pacific Alliance, Associate Members Advance Trade Talks, Eye New Economic Opportunities." Regional Trade Agreements (RTAs), Bridges 22, 4. February 8, 2018.
- International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD). 2018b. "Pacific Alliance, Mercosur Leaders Ink Plans for Closer Ties at Puerto Vallarta Summit." Regional Trade Agreements (RTAs), Bridges 22, 27. July 26, 2018.
- Kotschwar, Barbara. 2017. "The Pacific Alliance: The Link Between Free Trade and Development in Latin America." Panel at CSIS Global Development Forum. April 19, 2017.
- Lawder, David. 2016. "Colombia Not Enforcing US Trade Deal Labor Standards -Unions." Reuters. 17 de mayo de 2016. <http://www.reuters.com/article/us-usa-colombia-trade-labor-idUSKCN0Y71G8>. Consultado: 25 de agosto de 2020.
- Martens, Kerstin, Philipp Knodel, y Michael Windzio. 2014. *Internationalization of Education Policy: A New Constellation of Statehood in Education?* London: Palgrave Macmillan.
- Mundy, Karen, Andy Green, Robert Lingard, y Antoni Verger. 2016. "The Globalization of Education Policy: Key Approaches and Debates." En *Handbook of Global Education Policy*, editado por Karen Mundy, Andy Green, Robert Lingard, y Antoni Verger. West Sussex: Wiley & Sons Ltd.
- Muñoz, Herald. 2017. "Trade After the TransPacific Partnership." *New York Times*. April 3, 2017.
- Nokkola, Terhi. 2007. "The Bologna Process and the Role of Higher Education: Discursive Construction of the European Higher Education Area." En *Public-Private Dynamics in Higher Education: Expectations, Developments and Outcomes*, editado por Jürgen Enders, y Ben Jongbloed, 221-245. Piscataway: Transaction.
- OECD. 2018. "Population With Tertiary Education". <https://data.oecd.org/eduatt/population-with-tertiary-education.htm>. Consultado: 25 de agosto de 2020.
- OMC. 2018. *World Trade Statistical Review 2018*. Genève: World Trade Organization.
- Oppenheimer, Andrés. 2012. "New 'Pacific Alliance' Bloc May Have a Chance". *Miami Herald*. June 11, 2012.
- Pineda, Pedro. 2015. *The Entrepreneurial Research University in Latin America: Global and Local Models in Chile and Colombia 1950-2015*. New York: Palgrave Macmillan.
- Sands, Christopher. 2016. "The 2016 North American Leaders Summit". <https://www.csis.org/analysis/2016-north-american-leaders-summit>. Consultado: 25 de agosto de 2020.

- Schmidt, Vivien A. 2008. "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse". *Annual Review of Political Science* 11: 303-326.
- Schmidt, Vivien A., y Mark Thatcher, Eds. 2013. *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Spring, Joel. 2009. *Globalization of Education: An Introduction*. New York: Routledge.
- Temple, Paul, Ed. 2012. *Universities in the Knowledge Economy: Higher Education Organization and Global Change*. London: Routledge.
- US Trade Representative (USTR). 2010. "TPP Question and Answer: Colombia and TPP." <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/blog/2010/june/tpp-question-and-answer-colombia-and-tpp>. Consultado: 25 de agosto de 2020.
- Vergera, Antoni, y Javier Pablo Hermo. 2010. "The Governance of Higher Education Regionalisation: Comparative Analysis of the Bologna Process and Mercosur-Educativo." *Globalisation, Societies, and Education* 8 (1): 105-120.
- Villarreal, M. Angeles. 2016. "The Pacific Alliance: A Trade Integration Initiative in Latin American." U.S. Congressional Research Service. CRS Report R43748. March 29, 2016.
- Villarreal, M. Angeles. 2017. "Mexico's Free Trade Agreements." U.S. Congressional Research Service. CRS Report R40748. April 25, 2017.
- Wæver, Ole. 2009. "Discursive Approaches." En *European Integration Theory*, editado por Antje Wiener y Thomas Diez, 2ª ed., 163-180. Oxford: Oxford University Press.
- Wiener, Antje, y Thomas Diez, Eds. 2009. *European Integration Theory*, 2ª ed. Oxford: Oxford University Press.
- Wheatley, Jonathan, y Jude Webber. 2017. "Mexico calls on Trump to reuse TPP deals for NAFTA." *Financial Times*. April 30, 2017.

Instituciones internacionales de educación e investigación en América Latina: centros de aprendizaje e integración regional

Adriana Chiancone / Enrique Martínez Larrechea

Introducción

En el presente trabajo nos proponemos abordar la cuestión de las instituciones internacionales de investigación y educación, y en particular las instituciones de este tipo operando en el mundo latinoamericano.

Como objetivo general del trabajo, se busca caracterizar la relación de estas instituciones con los contextos regionales en los que se insertan. Como objetivos específicos, se intenta identificar diversos tipos ideales de instituciones internacionales de investigación y enseñanza y presentar algunos casos de instituciones nacidas con un expreso mandato internacional.

La globalización ha impactado fuertemente en la producción de conocimiento en las últimas décadas. La expansión y aceleración de la interconectividad global, ha generado una reconfiguración del sistema internacional. La importancia de la dimensión internacional de los sistemas de ciencia y tecnología ha crecido notablemente y se han generado nuevas formas de internacionalización de la investigación. Como fenómenos asociados a las mismas se encuentran entre otros, la creación de redes internacionales de investigación y una nueva ola de internacionalización de la educación superior, mostrando de manera directa los discursos de la política del occidente hegemónico o los efectos indirectos en los sistemas locales (Vessuri 2017). Son crecientes la movilidad de investigadores, los flujos de estudiantes de postgrado, la coproducción académica, las alianzas y consorcios tecnológicos, la transferencia internacional de tecnología, y los flujos de financiamiento de las actividades científico-tecnológicas.

El uso social del conocimiento en la universidad en los nuevos contextos emergentes de la globalización en las últimas dos décadas, vuelve a problematizar la agenda de la educación superior en América Latina (Pérez Lindo 2017), agenda anteriormente afectada por cuestiones más bien ligadas a la defensa de la autonomía y al presupuesto, que a la política del conocimiento.

En ese contexto surge este estudio, que no tiene un ánimo exhaustivo ni la pretensión de alcanzar una conclusión definitiva, sino que se trata más bien del intento de abrir y consolidar una línea de investigación específica, que no se encuadra solamente en los estudios sobre la universidad y su internacionalización. Esta línea de estudio tampoco se reduce al estudio de los *think tank* y centros de investigación, sino que indaga sobre un tipo especial de institución de educación superior, diseñada y creada en el ámbito intergubernamental, o supranacional, con el propósito de acompañar procesos regionales y globales que van más allá de los estados nacionales.

Una de las hipótesis o conjeturas del estudio es que, en el desarrollo de este proceso, una serie de instituciones regionales e internacionales de enseñanza y de investigación cumplieron un rol estratégico que potenciaron a los procesos de integración y cooperación internacional y resultaron potenciadas por los mismos.

También que el número y la significación de las instituciones internacionales, sean estrictamente internacionales (multilaterales) o nacionales con misión o influencia internacional, se vincula a los enfoques estratégicos y a la profundidad de los procesos de integración.

En este trabajo, presentaremos en un nivel descriptivo los casos de la de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) y de la Universidad para la Paz de las Naciones Unidas.¹

El trabajo se apoya en revisión bibliográfica, análisis y observación documental. Provee una tipología de las instituciones internacionales de investigación y enseñanza y se focaliza en el análisis de las instituciones.

Las instituciones internacionales de docencia e investigación

En el presente trabajo nos apoyamos en la conceptualización desarrollada por Altbach y Knight (2006, 14) quienes utilizan el término “globalización” para designar “las fuerzas económicas, políticas, sociales y a otras fuerzas que están empujando a la educación superior del siglo XXI hacia una mayor participación internacional”.

En el caso de la globalización, se trata pues del desarrollo de las fuerzas productivas en un determinado momento del proceso de acumulación

1 <https://flacso.org/>, <https://www.uasb.edu.bo/>, <http://www.nacionesunidas.or.cr/agencia/upaz> (consultado: 18 de agosto de 2020).

capitalista mundial, mediado por factores tales como la integración de la investigación, la innovación y el desarrollo; el inglés como *lingua franca* de la academia, el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, con sus enormes potencialidades de gestión del conocimiento, vía el almacenamiento de datos y el *e-learning*, así como los programas transfronterizos. En otras palabras, la globalización se corresponde más con la estructura más que con la de la agencia.

Altbach y Knight (2006) señalan asimismo los riesgos que comporta la educación superior internacional en un contexto global, en el que los países en desarrollo deben ajustarse a condiciones generadas por las instituciones y los sistemas académicos de Europa o de Norteamérica.²

Teichler (2006) señala que la internacionalización suele ser definida como: “el aumento de las actividades de cruce de fronteras mezcladas con una persistencia, más o menos marcada, de los sistemas nacionales de educación superior”. Para este autor alemán, la globalización implica: “asumir que las fronteras y los sistemas nacionales como tales se desdibujan o pueden incluso desaparecer”. La europeización, por su parte, implicaría una tensión o un *mix* de estas concepciones en el espacio europeo (Teichler 2006, 247).

La producción de conocimiento no se da en un vacío sociocultural, sino que se realiza en lugares diferentes y situaciones específicas. Precisamente el carácter situado del conocimiento ha sido especialmente exigente para los países del Sur en su necesidad de dominar las condiciones de la implementación local de la ciencia (Vessuri 2017).

En este contexto, Vessuri (2017) se pregunta en qué medida la reciente actividad de algunas instituciones productoras de conocimiento del Sur global pueden considerarse una respuesta a los nuevos mecanismos de exclusión, un intento por no ser aislados por no pertenecer a las redes especiales de la actual configuración.

Sin embargo, la internacionalización va más allá de la estructura global, caracterizada ésta por dimensiones tecnológicas, económicas y socio-culturales resultantes de complejos procesos que exceden a la voluntad o perspectivas de los actores. La internacionalización, a diferencia de dicha

2 En este sentido, es bueno recordar el contexto histórico en que fuera producido el texto original de los dos autores arriba mencionados, el cual expresa una agenda de investigación de principios de siglo, fuertemente impulsada por los debates en torno a los riesgos de la aceptación, por parte de del mundo en desarrollo, de las condiciones y ofertas promovidas por el mundo desarrollado, en el marco del Acuerdo General de Comercio de Servicios (GATS).

estructura global, comporta una fuerte dimensión de agencia. La internacionalización es impulsada por actores: organismos mundiales, bloques regionales, países, redes, universidades. En este sentido, las instituciones internacionales participan del proceso de internacionalización, pero éste, en la medida en que constituye una respuesta a las condiciones globales, no es en modo alguno homogéneo. El concepto mismo de institución internacional debe ser problematizado.

Las instituciones internacionales de docencia e investigación pueden ser caracterizadas en forma diversa, según su marco político de referencia (el estado nacional, espacios regionales, o la comunidad internacional); por su alcance e influencia en términos de conocimiento distribuido y de prácticas académicas de referencia; o por su proyecto institucional y perspectivas político-pedagógicas.

De esta forma, entre las instituciones de carácter nacional, sería posible identificar diversos modelos institucionales (ver Anexo).

Instituciones modelos, configuradoras de la educación superior. Existen en primer lugar instituciones de educación superior (cosmopolitas medievales, o nacionales), que han servido de modelo a la educación superior de otros países. Este sería por ejemplo el caso de las universidades de París, Bolonia, Oxford, Salamanca o Alcalá de Henares. Un ejemplo moderno es la Universidad de Berlín, cuya influencia a lo largo de los siglos XIX y XX resultó prácticamente canónica. Países como Estados Unidos o Japón, entre muchos otros, internalizaron los aprendizajes institucionales implícitos en el modelo de la universidad alemana y adaptaron sus instituciones a las funciones prescritas por ese modelo institucional y cultural.

Instituciones modelo no configuradoras. Es posible pensar asimismo en un segundo segmento de instituciones, cuyo influjo fue principalmente nacional, pero que de todos modos promovió debates internacionales relevantes sobre los modelos universitarios pertinentes, como tal vez hayan sido los casos de la Universidad de Brasilia, cuyo modelo sirvió a Darcy Ribeiro y a otros para pensar un modelo válido para toda la universidad latinoamericana, y la Universidad de Campinas, liderada por Zeferino Vaz. Se trata, en ambos casos, de un tipo de institución que intentaba superar el “ethos” profesionalista de la universidad tradicional, otorgando en cambio un rol clave a los institutos centrales, consagrados a las ciencias fundamentales y las humanidades y complementando ese rol central del conocimiento con el desarrollo de facultades profesionales y de las áreas tecnológicas.

Modelo programático, modelo posible, aunque no necesariamente efectivizado fuera de las fronteras nacionales.

Instituciones de alta calidad científica y prestigio. Un significado adicional de “institución internacional” es el referido a instituciones que en todas las dimensiones pertinentes son instituciones nacionales, pero cuyos niveles de calidad e influencia disciplinaria o interdisciplinaria se proyecta más allá de la sociedad nacional. Constituyen polos de atracción de estudiantes e investigadores extranjeros, poseen grupos de investigación altamente internacionalizados, su producción resulta visible a niveles regional o global y suelen operar como institutos de referencia en diversos campos del conocimiento o prácticas académicas. No constituyen modelos con vocación arquetípica a nivel internacional, pero constituyen sí instituciones de gran influencia y proyección internacionales.

Instituciones de clase mundial. Este tipo de instituciones constituye la cantera en la cual nacen y se desarrolla un nuevo segmento o modelo, menos común y más “exclusivo”: los proyectos de “universidades de clase mundial”, instituciones nacionales de excelencia que se proponen encabezar los *rankings* globales, en función de su producción científica, de los premios otorgados a sus investigadores, y de los niveles de competencia atribuida por la sociedad a sus graduados. Instituciones anglo-sajonas y europeas, más otras de China, Rusia, India y otros países integran, o se proponen integrar este selecto segmento.

Instituciones con misión y efectiva proyección regional o internacional. Es posible, asimismo, identificar otro segmento de instituciones nacionales con proyección internacional. Se trata de las instituciones que establecen sedes, filiales o campus en otros países, sometándose a la legislación y regulaciones nacionales, pero operando definitivamente con carácter internacional, más allá del espacio doméstico de sus países de origen. En América del Sur, puede mencionarse entre otros el caso de la Universidad de Bolonia en Buenos Aires.

Existen instituciones nacionales erigidas con la misión misma de proyectarse al espacio regional e internacional. A todos los efectos político-legales, curriculares y de financiamiento, constituyen instituciones nacionales, o estatales, pero su horizonte de trabajo está conformado por espacios regionales (o “subregionales”, aunque en todo caso externos al espacio nacional). Sería el caso de las universidades brasileñas proyectadas en la primera década del siglo XXI, y establecidas al iniciarse la segunda década del mismo. Se trata de instituciones vinculadas a espacios regionales de integración económica,

social, cultural y política, tales como la Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), la Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) de la Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) o la Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), de Rio Grande do Sul.

Redes universitarias y académicas y de I+D. Adicionalmente, podría pensarse en redes internacionales de universidades y de centros de investigación cuya naturaleza es internacional, en términos de tradiciones de investigación y de su proceso de institucionalización, pero que están ligados a una metrópoli fundadora, y luego, en diverso grado, a las sociedades de acogida e implantación. Tal sería el caso de la Red de Institutos Pasteur.

En los segmentos antes referidos, y en otros que exponemos a continuación, sería pertinente asimismo distinguir entre universidades, institutos universitarios, facultades, o centros de investigación con personalidad propia, no incluidos en universidades o institutos más amplios, aunque sí pueden integrar diferentes redes académicas y de I+D: Así, por ejemplo, la Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz), la Fundación Getulio Vargas, en Brasil; el Instituto Tecnológico de Monterrey, en México, el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA) y el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC) en Venezuela, son institutos de relevancia a nivel académico y de formación profesional (públicos y privados) que no responden al modelo tradicional de universidades, sino que conforman perfiles diferenciales como institutos de educación superior.³

Instituciones establecidas por organizaciones mundiales o regionales. Finalmente, existen universidades e institutos universitarios cuya naturaleza no es estatal, o nacional, sino interestatal e internacional. Más allá de su influencia específica, el modelo y las funciones de estas instituciones son de carácter expresamente intergubernamental y regional, o global. Un poco al estilo de las primeras universidades –cosmopolitas por la naturaleza de sus actores y del conocimiento que cultivaban, “cosmopolitas” pues estrictamente aún no existía lo “internacional”– estas instituciones son genuinamente internacionales.

3 El IVIC es una institución del Gobierno de Venezuela, fundada en 1962, por el doctor Marcel Roche, consagrada a la investigación y formación en ciencias básicas de estudiantes venezolanos e internacionales. Su Biblioteca Marcel Roche, fue reconocida a partir de 1996 como “Biblioteca Regional en Ciencia y Tecnología para América Latina y el Caribe” por Unesco.

Integración regional y conocimiento

Los procesos de integración regional son procesos políticos y económicos cuya relevancia teórica se consolidó al finalizar la segunda guerra mundial, en función de la originalidad del proceso europeo. Este y otros procesos de integración de posguerra resultaron contemporáneos de una nueva centralidad estratégica de la ciencia y la tecnología, que al menos desde 1945 se afirmó como uno de los factores fundamentales del poder mundial.

En este sentido, la puesta en común de recursos y la transferencia de lealtades a un nuevo centro supranacional (la Comisión Europea) implicaba no solo voluntad política y visión estratégica, sino también la convergencia técnica y la creación de regímenes especializados. Al fracasar en 1954 la Comunidad Política Europea, el proceso de integración se afirmó en una perspectiva neo-funcionalista, que ponía de manifiesto la importancia del conocimiento científico-técnico y que ponía en primer plano el rol de tecno-burocracias especializadas.

En esta sección nos proponemos identificar las dimensiones relevantes de tales iniciativas en términos de su relevancia para la tipología aquí propuesta en materia de instituciones internacionales de investigación y educación.

Comunidades Europeas y Unión Europa. En el contexto europeo, tal como lo señala Anne Corbett (2005, 10-11) al establecerse las Comunidades Europeas en los Tratados de Roma, pareció como si los gobiernos no hubieran investido a la Comisión con competencias en materia educativa. Por ello, antes de 1970 la cuestión educativa y universitaria estuvo ausente en la agenda del proceso europeo, a pesar de que en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM) en 1957, existía ya la previsión de crear una institución de nivel universitario. Así, en 1971, la primera reunión de ministros de Educación de las Comunidades, estuvieron de acuerdo en establecer el Instituto Universitario Europeo de Florencia, como un instituto de posgrado en ciencias sociales y humanidades. En 1973 la primera actividad de la Comunidad en materia educativa se orientó a la educación vocacional y la capacitación de trabajadores migrantes.

Entre 1971 y 1984, la Comisión y el Consejo de Ministros trabajaron en torno a un acuerdo sobre la dimensión educacional europea. Merced al interés de la Comisión, el Parlamento Europeo y a determinadas interpretaciones del Corte Europea de Justicia, fue posible que la Comisión finan-

ciara programas piloto y propusiera el Programa de Acción en Educación, de 1976. Estos antecedentes prepararon el terreno de lo que sería entre 1985 y 1993 un conjunto de programas comunitarios, tales como Comett (Community Programme for Education and Training in Technology), el programa Erasmus (European Community Action Scheme for the Mobility of University Students), Lingua, para la enseñanza de lenguas extranjeras y Tempus (Trans Mobility Programme for University Students) y más tarde, el Proceso de Bolonia, la Agenda de Lisboa y Erasmus Mundus, entre otras acciones relevantes. Los emprendimientos europeos de política en el terreno de la educación superior pueden rastrearse ya desde 1955 (Corbett 2005).

En la actualidad, el Instituto Universitario Europeo de Florencia constituye la principal institución internacional de investigación, creada por los miembros originales de la Comunidad Europea y uno de los casos más destacados de instituciones internacionales conformadas por organizaciones regionales o internacionales.

Otra institución relevante es El Colegio de Europa, una institución privada, asentada en Bélgica y Polonia, con una misión netamente europea y con vínculos estrechos con el Servicio Exterior de la Unión Europea (una institución nacional –privada– con efectiva misión internacional, cooptada en alguna medida, por la Unión Europea).

China y Asia. Contemporáneamente, la ambiciosa iniciativa política y económica china Una Franja, Una Ruta fue propuesta en 2013 por el presidente Ji Jinping en una universidad, la Universidad Nazarbayev, en Kazajstán. La iniciativa preveía una estrecha cooperación con Asia Central, ampliada más tarde con la inclusión de los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático y del Foro Económico de Asia Pacífico (APEC).

La ruta marítima de la seda para el siglo XXI y su cinturón económico es ante todo una idea intelectual y una propuesta de desarrollo científico-técnico y educativo y no se reduce exclusivamente al terreno de la política internacional.

China está afirmando de este modo su *soft power* y asumiendo un rol de responsabilidad en el desarrollo de las regiones circundantes (Asia Central, Asia Meridional y Oriental, Asia Central, Medio Oriente y Europa y África) con el respaldo de una nueva institución financiera: el Banco Asiático de Infraestructura e Inversiones (AIIB). Se han sumado a la iniciativa más de cien países, que han firmado unos ciento veinte documentos de coopera-

ción. El volumen del comercio internacional entre China y los países y regiones implicados en la iniciativa supera los cinco mil millones de dólares, e incluye unas ochenta zonas de cooperación económica y comercial, con una inversión total de casi treinta mil millones de dólares.⁴

El Ministerio de Educación de la República Popular china elaboró un Plan de Educación para la Franja y la Ruta.⁵ Este Plan se propone becar a diez mil estudiantes para estudiar en China, así como financiar los estudios de dos mil quinientos chinos cada año. El Plan involucra no solo al gobierno chino, sino también a diversos gobiernos provinciales.

El foco de China en educación superior se amplía y diversifica en función de las necesidades y oportunidades que surgen de esa iniciativa estratégica. Mientras que China sigue proveyendo un porcentaje sustancial de los estudiantes internacionales en Europa y los Estados Unidos, se está volviendo un polo de atracción, lo que requerirá gestionar la tensión entre estas tendencias aparentemente opuestas desarrollando una compleja gestión estratégica de la educación superior (van der Wendey Zhu, Jiabin 2016).

Desde 2013, unos cuatrocientos mil estudiantes chinos se han desplazado hacia los países de las regiones concernidas, mientras que para 2017 habían estudiado en China más de trescientos mil estudiantes.

La Universidad Xi'an Jiaotong University lidera una Alianza Universitaria de la Ruta de la Seda, UASR, que incluye a más de ciento treinta y cinco universidades de treinta y cinco países y regiones, cuya sede está radicada en la Bahía de Innovación para Ciencia y Tecnología de China Occidental.

Asimismo, China inauguró ciento treinta y cuatro Institutos y Aulas Confucio, concentrando a muchos de ellos en la vecina Tailandia. En el caso de esta iniciativa interregional, estamos en presencia de una propuesta estratégica de China y de los demás estados concernidos; probablemente una de las iniciativas más audaces en materia de internacionalización de la educación superior, en este caso a través de una extensa red de universidades e institutos.

BRICS. El bloque conformado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS) se apresta a conformar asimismo una universidad internacional, a medio camino entre la red universitaria y la universidad en red.

4 <https://esp.yidaiyilu.gov.cn/noticia/world/65032.htm> (consultado: 18 de agosto de 2020).

5 <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED580832.pdf> (consultado: 18 de agosto de 2020).

La futura Universidad de los BRICS, actualmente en construcción, se basa en una red universitaria integrada por un conjunto de doce universidades por cada uno de los países miembros (sesenta universidades en total) (Martínez Larrechea y Chiancone 2015).

Su propósito es ofrecer una plataforma común de conocimiento compartido entre los socios. Surgió en 2013 en la ciudad china de Shangái en 2013, firmándose en 2015 en Moscú un Memorándum de Entendimiento. En Beijing, en 2017, tuvo lugar el primer Forum de Rectores, adoptándose el llamado Consenso de Beijing, por el que se conforma la red y se establece el Secretariado con sede en la Universidad Normal de Beijing. La estructura de la red incluye los Comités Nacionales de Coordinación, el Comité Internacional de Gobierno y Grupos Temáticos Internacionales, consagrados a estudios sobre los BRICS (como objeto de investigación, Ciencia computacional y seguridad informacional, así como a Ecología y cambio climático, Economía, Energía y Agua y tratamiento de la población) temas de marcado carácter global y transversal, de alta relevancia para todos los países implicados.

En el mes de julio de 2018 se realizó el Tercer Encuentro Anual del Comité Internacional de Gobierno y de seis Grupos Temáticos en la Universidad de Stellenbosch, Sudáfrica, en la que se adoptó la Declaración de Stellenbosch⁶.

En la Declaración de Beijing de 2017, la Quinta Reunión de Ministros consideró a la Universidad de los BRICS como la principal plataforma de cooperación educativa, científica y de innovación en el bloque. En un futuro próximo la Universidad publicará una revista académica y sostendrá la elaboración de la propuesta de un programa doctoral. Estamos en presencia, como en el caso de OBOR de un proceso interregional, que da a luz una red internacional de instituciones universitarias sostenida por los estados BRICS.

África: En África se desarrolla un activo proceso de convergencia, en el que se destacan la Asociación de Universidades de la región del Sur de África (Southern African Regional Universities Association, SARUA), que reúne a los rectores de universidades públicas y privadas de la Comunidad de Desarrollo de África Meridional (Southern African Development Community, SADC) y la Asociación de Universidades Africanas, AAU, la

6 https://nu-brics.ru/media/uploads/filestorage/documents/stellenbosch_declaration.pdf. En 2017 tuvo lugar el Consenso de Zhengzhou: https://nu-brics.ru/media/uploads/filestorage/zhengzhou_consesus.pdf (consultado: 18 de agosto de 2020).

más antigua, creada en setiembre de 1963 en la Universidad de Khartoum, Sudan.⁷ En estos casos, se trata de instituciones internacionales erigidas por organismos sub-regionales.

La Universidad de África y la Universidad Panafricana son iniciativas de universidades con misiones de naturaleza y alcance regional. La primera producto de la iniciativa religiosa privada y la segunda de la propia Unidad Africana, el principal esquema de integración regional, que responden a casos diferentes de la tipología propuesta: (en un caso una universidad de base nacional, sustentada por un actor privado, pero con una fuerte vocación regional e internacional; en el otro caso, a una universidad oficialmente erigida por un proceso de integración continental).^{8 9 10}

América Latina. En América Latina, los inicios de los procesos de integración regional se produjeron en el contexto de la segunda posguerra. En su promoción tuvo un rol clave la Comisión Económica para América Latina (CEPAL); esta y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) tuvieron a su cargo la conformación de una primera ola de regionalismo en la educación superior.

Entre sus antecedentes, cabe mencionar los movimientos intelectuales que desde inicios del siglo XX buscaron superar el aislamiento recíproco de los países de la región. La primera perspectiva integradora, al menos en el terreno de las ideas, fue aportado por la llamada “generación del 900” (semejante a la española del 98). Los movimientos reformistas en el plano universitario y los movimientos democratizadores y económicamente industrialistas, contribuyeron durante la primera mitad del siglo XX a profundizar la auto-conciencia del continente.

La primera ola de integración, el llamado “viejo regionalismo”, se concretó en la región con la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (1960), el Tratado del Mercado Común Centroamericano (1960) y del Pacto Andino (1969), el Sistema Económico Latinoamericano (SELA 1975) y luego con la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI (1980).

7 <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20170613073813896> (consultado: 18 de agosto de 2020).

8 <https://pau-au.africa/> (consultado: 18 de agosto de 2020).

9 <http://www.africau.edu/history.html> (consultado: 18 de agosto de 2020).

10 <https://pau-au.africa/> (consultado: 18 de agosto de 2020).

Una segunda ola de integración se desarrolló a partir de finales de la década de los años 1980, en consonancia con cambios radicales en la gobernanza global: la caída del socialismo real, el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y la creación de la Organización Mundial de Comercio –OMC–, entre otros. El regionalismo se renovó con la creación de la Unión Europea de Maastricht (1992), y en la región latinoamericana y caribeña, con el surgimiento del Mercosur en el Tratado de Asunción (1991) y de su Unión Aduanera en el Protocolo de Ouro Preto (1995); con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994) y la renovación del Pacto Andino en la Comunidad Andina de Naciones (1996) entre otros.

Sin embargo, es interesante advertir en el caso latinoamericano, el carácter anticipatorio de ciertos regionalismos en el campo de la educación superior, respecto de los ensayos de integración regional en los campos económico y político.

En este sentido, debe mencionarse el regionalismo promovido por dos organismos del sistema de Naciones Unidas: la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) encuadrada en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) y el regionalismo promovido por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco).

El establecimiento de la CEPAL en Santiago de Chile, hacia fines de la década de los años 1940, permitió aprovechar condiciones del contexto histórico que promovieron la elaboración de una perspectiva regional en materia económica, política e intelectual. La “unidad de análisis” de este organismo regional, sin perjuicio de estudios nacionales, fue principalmente el conjunto regional, desplegando de este modo una perspectiva integradora. Durante los años 1950 se instalaron en Chile diversas instituciones tanto del sistema de Naciones Unidas, como del sistema interamericano; entre ellas la ya mencionada CEPAL (1948) y con ella, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) (1962) y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) (1957); la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 1957, y el Centro Interamericano de Enseñanza de Estadística (1960), etc. (Beigel 2010, 33-38).

La inestabilidad política regional, con golpes de estado de Brasil (1964) y Argentina (1966) promovieron la llegada a Chile de universitarios y estudiantes de posgrado de otros países. Este intercambio de cuadros universitarios permitió una especie de “fertilización cruzada” en las ciencias

sociales de la región. A su turno, años más tarde, en 1973, los investigadores chilenos y extranjeros abandonarían Chile, en dirección a otros centros regionales o internacionales.

En el contexto histórico de los años 1950, condicionado por la férrea estructura bipolar emergente de la segunda guerra mundial, se manifestó una pugna entre diversos proyectos de “internacionalización” de la ciencia, la educación y la cultura.

En especial, tres o cuatro organismos (según se agrupe o no a los organismos de Naciones Unidas: CEPAL/ECOSOC y Unesco) promovieron iniciativas de regionalismo en ese terreno: las Naciones Unidas a través de CEPAL, ya aludida-; la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco); la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Iglesia Católica. También los Estados Unidos se propusieron un esquema de alineamiento estratégico de las ciencias sociales en la región, a través del financiamiento de fundaciones (Carnegie, Ford, Rockefeller) y de controvertidos y fallidos proyectos, como Troya y Camelot (Beigel 2010, 47).

El regionalismo promovido por Unesco se expresó en la creación en 1957 de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) en 1967. FLACSO tiene *status* de organismo internacional, intergubernamental, regional y autónomo integrado por los países latinoamericanos y del Caribe que adhieren al acuerdo y conforman el sistema FLACSO.¹¹

FLACSO jugó un rol relevante en la institucionalización de las ciencias sociales en la región de América Latina y el Caribe. Las sedes más importantes han sido inicialmente las de México y Santiago de Chile, y más tarde las de Argentina y Ecuador. En la actualidad la red de FLACSO está formada por siete sedes académicas, seis programas y dos proyectos.¹²

Diez años después de la creación de FLACSO fue fundado CLACSO el que posee *status* asociativo en la Unesco. Hoy cuenta con 654 centros de investigación y de formación de posgrado en las ciencias sociales y humanidades ubicados en 51 países. CLACSO posee 47 grupos de trabajo y sus centros asociados reúnen a más de veinticinco mil investigadores. Se sostiene

11 <https://www.flacso.org/secretaria-general/acerca-flacso> (consultado: 18 de agosto de 2020).

12 <https://www.flacso.org/secretaria-general/acerca-flacso> (consultado: 18 de agosto de 2020).

nen unos setecientos programas de posgrado y se han publicado un millar de títulos de acceso abierto en el sitio web institucional.¹³

En los últimos años el regionalismo de CLACSO ha experimentado transformaciones hacia un mega regionalismo que incluye asociaciones estratégicas, actividades y publicaciones situados en el escenario académico y social del sur global.

Las actividades de CLACSO se desarrollan en cinco continentes. El programa Sur-Sur es una “plataforma académica interregional para el intercambio y la discusión de problemáticas sociales contemporáneas de interés común en África, América Latina, Asia y Medio Oriente. Se propone profundizar la cooperación académica Sur-Sur y consolidar una red integrada por una nueva generación de investigadores del Sur Global desde una perspectiva crítica y comparada” (CLACSO s/f). Este proyecto incluye como línea de acción la creación de la Universidad Sur-Sur, una iniciativa de base tricontinental.¹⁴

Otra creación institucional de Unesco fue en 1974 el Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (CRESALC), el que pasaría a llamarse Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) en 1997. Desde 1996 IESALC desarrolló distintos proyectos en el marco del Plan de Acción para la transformación de la educación superior en América Latina y el Caribe (CRES 1996 – La Habana, Cuba).

Más tarde brindó la base organizativa para las II y III Conferencias Regionales de Educación Superior en América Latina y el Caribe (CRES) realizadas respectivamente en 2008 en Cartagena de Indias, Colombia, y en 2018 en Córdoba Argentina.

La II CRES en 2008 decidió la realización de la iniciativa ENLACES, un espacio latinoamericano y caribeño integrado de educación superior. Pese a esto, la Declaración final de la III CRES en 2018, prescindió de toda referencia a dicho regionalismo, esbozado, pero no desarrollado (Pérez Lindo 2018).

Proyecto Principal de Educación. Convenio Andrés Bello y Cooperación Iberoamericana (Organización de Estados Iberoamericanos, Secretaría General Iberoamericana). El Proyecto Principal de Educación de Unesco para América Latina y el Caribe, se puso en marcha en la década

13 <https://www.clacso.org/> (consultado: 18 de agosto de 2020).

14 <https://www.clacso.org/> (consultado: 18 de agosto de 2020).

de los años 1980, centrado en desafíos tales como alfabetización, universalización de la educación básica, o la mejora de la calidad y eficiencia del sistema educativo.¹⁵ Formalmente ajena a la educación superior, contribuyó de todos modos a diseñar en parte la trama de cooperación que sustenta también políticas en educación superior. El Convenio Andrés Bello (CAB) es un organismo intergubernamental, con personería jurídica internacional, creado por el Tratado de Bogotá (31 de enero de 1970), renovado en Madrid (1990).

Instituciones internacionales de investigación y educación

FLACSO

Contextos de origen. La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) está conformada por 18 Estados Miembros y cumple actividades en 15 países de América Latina y el Caribe. Fue creada en el año 1957, con carácter de “organismo internacional latinoamericano y caribeño, de carácter académico, autónomo, dedicado a la promoción, enseñanza, investigación y la cooperación en el ámbito de las Ciencias Sociales. Originalmente la FLACSO se desarrolló sólo en Chile (1957-1974). A partir de 1974 comenzó su expansión geográfica, que en la actualidad se expresa en las siete Sedes Académicas, seis Programas y dos Proyectos”(FLACSO s/f).

FLACSO ha estimado en cerca de 10.000 los especialistas, profesores(as) y académicos(as) formados a lo largo de su historia. Históricamente se conformó como “un espacio regional autónomo para la producción de nuevo conocimiento; como un punto de encuentro, diálogo y cooperación entre la academia y el mundo de las políticas públicas y como un espacio privilegiado para la contribución a la integración y el desarrollo latinoamericano y caribeño” (FLACSO s/f).

El contexto de origen incluye conferencias latinoamericanas que se realizaron en Costa Rica (1954) y Brasil (1957) consagradas respectivamente a las Ciencias Sociales y a la Enseñanza Universitaria de las mismas. Con estos avances, la Conferencia General de Unesco de Nueva Delhi (1956) autorizó al director de Unesco a colaborar con los países latinoamericanos en la creación de la Facultad de Ciencias Sociales (Franco 2007: 27-28), para lo que se cita una Conferencia Latinoamericana de Ciencias

15 <https://es.unesco.org/fieldoffice/santiago> (consultado: 18 de agosto de 2020).

Sociales en Río de Janeiro, en abril de 1957. La delegación chilena ofrece su país como sede de la nueva facultad y esta se estableció en Santiago, bajo la autoridad de la Universidad de Chile.

Procesos de desarrollo. Integran FLACSO Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Uruguay. La posibilidad de un proyecto FLACSO-España enfrentó serias dificultades, si bien permanece abierto el canal de contacto con el Gobierno de España para una eventual renovación de esa iniciativa.¹⁶

Perspectivas de internacionalización. Pese a su inicio como Facultad Latinoamericana, durante los primeros años FLACSO actuó fundamentalmente en la sede de Chile y asociado al medio académico local, a través de la Universidad de Chile; y en el Centro de Pesquisas em Ciências Sociais en Brasil.

Pese a que en sus orígenes fue relevante el apoyo de Chile y el ambiente político cultural de ese país durante la década de los años sesenta y pese a la presencia de numerosos profesores del Cono Sur (de Argentina y de Brasil), contó también con directores provenientes de otras subregiones latinoamericanas y europeos, entre ellos Medina Echevarría, Peter Heintz, Gláucio Soares y Luis Ignacio Ramallo (Franco 2007).

Su alumnado, proveniente de toda América Latina, le permitió también contar un impacto regional. Con el golpe de estado de 1973 en Chile, fue necesaria también la latinoamericanización institucional y en consecuencia se fortalecieron algunos programas en otros países, como los de Argentina, Ecuador y México.

Actualmente FLACSO está presente en casi todos los países sudamericanos (salvo Colombia, Guyana y Venezuela); en todos los países centroamericanos, y en México y las Antillas mayores (salvo Jamaica y Haití). Adicionalmente se sumó en 2017 la presencia de una sede en España.

Universidad Andina Simón Bolívar

Contextos de origen. La Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) fue proyectada en el Acuerdo de Cartagena y en el Protocolo de Trujillo. En 1983 el Pacto Andino solicitó a la Unesco un estudio relativo al establecimiento de la institución. El informe aprobado en 1984 permitió al Parlamento

16 https://flacso.org/sites/default/files/2-informe_sg_al_xli_consejo_superior_quito.pdf (consultado: 18 de agosto de 2020).

Andino erigir la universidad, finalmente creada en diciembre de 1985 por Decisión N°204/VI del Parlamento Andino (VI Período Ordinario, Bogotá. En 1987 fue aprobado su Estatuto Orgánico, ajustado luego en septiembre de 1992 (Decisión N°496/IX).

La universidad fue erigida como: «mecanismo efectivo de integración y participación de los pueblos en su propio destino», determinando que la Sede Central se establezca en la ciudad de Sucre-Bolivia. Se define como una “institución académica de vocación internacional, creada como un centro en el que confluyen experiencias, valores e iniciativas de los países de la Región Andina, y como un mecanismo de contacto con otros ámbitos universitarios y culturales del mundo” (UASB s/f).

En la “Visión” institucional, se afirma que: “Nuestra universidad está convencida que la integración regional debe partir del modelo comunitario que siempre estuvo presente en las culturas del continente y que debemos rescatar de nuestras más profundas raíces, teniendo la capacidad de adecuarlo a las necesidades y contextos actuales” (UASB s/f a).

Para la UASB, la integración: “debe ser entendida desde una perspectiva multidimensional y clara de objetivos de paz, entendimiento, cooperación mutua, desarrollo socioeconómico, potenciación geopolítica, revalorización de saberes, producción de conocimiento y realización plena de los Estados Constitucionales. Cabe destacar que esta concepción no contempla únicamente a los países, sino también a los Pueblos, pues la integración real no podrá alcanzarse sin pluralismo, sin el conocimiento profundo de “el otro”, de sus culturas y cosmovisiones” (UASB s/f a).

Sus funciones son: “la investigación, la enseñanza y la prestación de servicios, especialmente para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos. Se propone, asimismo, fomentar el espíritu de cooperación y coordinación entre las universidades de la Subregión, y coadyuvar a la realización y al fortalecimiento de los principios de la Comunidad Andina” (UASB s/f a).

La UASB posee su sede central en Sucre, Bolivia, una sede nacional en Quito, Ecuador, sedes locales en Bolivia (La Paz y Santa Cruz) y oficinas en Colombia y Perú.

Con respecto a la investigación científica, afirma la UASB: “La materialización de la misión investigativa en esta universidad y la formación de la educación pos gradual, pasan por la investigación formativa y la investigación científica. La primera aplicada a cursos de Diplomado y Especialización, mientras que la segunda a programas de Maestría y Doctorado. Para ello, se han definido líneas de investigación que permiten enfocar esfuerzos

en un conjunto de temáticas que son operativizadas desde las diferentes áreas académicas” (UASB s/f b).

En este sentido, se promueve: “la interdisciplinariedad investigativa, procurando la mejor comprensión de la diversidad y la complejidad de las realidades. Bajo este enfoque se realiza la identificación de problemas y la búsqueda de respuestas, partiendo de una relación simétrica, dinámica e interactiva de diversas perspectivas de análisis que enriquecen metodológicamente la mirada del objeto de estudio” (UASB s/f b).

Procesos de desarrollo. Después de estar instalada en Bolivia, la Universidad Andina Simón Bolívar se estableció en el Ecuador en 1992, suscribiendo un convenio de Sede con el Gobierno del Ecuador. También celebró otros acuerdos con el país: en 1992, un convenio de cooperación con el Ministerio de Educación; en 1997 el Congreso Nacional, incorporó por ley a la UASB al sistema de educación superior del país. Tanto la Constitución del Ecuador como su Ley de Educación Superior reconocen el estatus jurídico de la Universidad.

Los cursos de posgrado dieron comienzo en 1993 y en 1995 se graduaron las primeras promociones. En 1996 se inauguró el edificio de su campus en Quito. Adicionalmente: “en 2000 inició los programas de doctorado. En 2010 recibió en Lima, en la sede de la CAN, el certificado de “universidad de calidad y excelencia” de la Comisión Andina de Evaluación y Acreditación, siendo la primera institución internacionalmente acreditada del Ecuador. En 2013 comenzará el primer posdoctorado”.¹⁷

Perspectivas de internacionalización. La Universidad Andina Simón Bolívar ha suscrito un “Convenio Sede” con el Estado boliviano, en el que se determinan los privilegios e inmunidades que le corresponden como parte del Sistema Andino de Integración. Sin perjuicio de su carácter internacional, la UASB integra asimismo el Sistema de la Universidad Pública Boliviana (según Resolución N°06/06 de la XXI Conferencia Nacional de Universidades) participando del Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB Resolución N°1367).

La dimensión internacional se encuentra presente ante todo en su rol en lo relativo al proceso de desarrollo e integración andinos y a la presencia en diversos países de la Comunidad (en especial, Bolivia y Ecuador). Para la UASB: “La universidad es un centro académico destinado a la cooperación internacional. Eje fundamental de su trabajo es la reflexión sobre América

¹⁷ <https://www.uasb.edu.ec/> (consultado: 18 de agosto de 2020).

andina, su cultura, su desarrollo científico y tecnológico, y su proceso de integración. Otro de sus objetivos básicos es estudiar la experiencia andina en la historia y el presente, y el papel de la subregión en América Latina y el mundo” (UASB s/f c) ¹⁸. Se asume asimismo el “mandato de extenderse a todo el espacio sudamericano”, contribuyendo asimismo con los países de la UNASUR, en especial en lo relativo al intercambio académico de docentes y estudiantes, la creación de nuevas áreas de estudio e investigación, y por medio de programas de posgrado, orientados a “las áreas más deficitarias en cada situación local”. También se busca promover la vinculación tecnológica y empresarial de la universidad y el desarrollo de la infraestructura de comunicación entre los centros académicos y productivos y la extensión y el asesoramiento a los países andinos y sudamericanos.”

Posee además numerosos convenios con otras instituciones del espacio sudamericano.

Universidad para la Paz –UPAZ

Contextos de origen. La Universidad para la Paz se estableció por mandato de la Asamblea General de Naciones Unidas, el 5 diciembre de 1980, por medio de la Resolución 35/55: con el propósito de:

[...] brindar a la humanidad una institución internacional de enseñanza superior para la paz y con el objetivo de promover el espíritu de comprensión, tolerancia y coexistencia pacífica entre los seres humanos, estimular la cooperación entre los pueblos y ayudar a superar los obstáculos y conjurar las amenazas a la paz y el progreso mundiales, de conformidad con las nobles aspiraciones proclamadas en la Carta de las Naciones Unidas.

Entre sus funciones se destacaban la enseñanza, la investigación, los estudios de postgrado y la divulgación de conocimientos fundamentales para el desarrollo integral del ser humano y de las sociedades, mediante el estudio interdisciplinario de todos los temas vinculados con la paz.¹⁹

Su visión es la de ser una institución educativa proactiva, transformacional e inspiradora orientada por metas tales como la calidad de la

18 <https://www.uasb.edu.ec/la-universidad-en-la-comunidad-andina> (consultado: 18 de agosto de 2020).

19 <https://costarica.un.org/es/contact-us> (consultado: 18 de agosto de 2020).

enseñanza, la investigación y el servicio a la humanidad en la construcción de un mundo de paz.

La Carta de la Universidad establece algunos principios generales, tales como la necesidad de abordar el desafío de la guerra, no solo por medio de compromisos diplomáticos sino a través del “más valioso y efectivo recurso que el hombre posee: la educación”. La Paz es la “obligación primaria e irrevocable de una nación y el objetivo fundamental de las Naciones Unidas. Una decisión debe ser asumida: salvar a la raza humana amenazada por la guerra, a través de la educación” (UPAZ s/f).

Procesos de desarrollo. La Universidad emplea un enfoque innovador e interdisciplinario centrado en el *aprendizaje experiencial*.

Entre los programas académicos que ofrece la institución, se destacan la Maestría en Ambiente, Desarrollo y Paz y Especializaciones en Seguridad Ambiental y Gobernanza, Especialización en el Manejo Sostenible de Recursos Naturales, Especialización en Política de Cambio Climático, Especialización en Sistemas Alimenticios Sostenibles, Maestría en Manejo Responsable y Desarrollo Económico Sustentable y Maestría en Recursos Naturales y Desarrollo Sostenible (este último en un programa conjunto con American University en Washington, D.C.), programas encuadrados en el Departamento de Ambiente y Desarrollo:

En el Departamento de Estudios de Paz y Resolución de Conflictos, por su parte, se ofrecen las Maestrías en Género y Construcción de Paz; en Estudios Internacionales de Paz; y en Educación para la Paz; así como Especializaciones en Medios y Estudios de Paz y Conflicto.

En el Departamento de Derecho Internacional se ofrecen la Maestría en Derecho Internacional y Derechos Humanos y la Maestría en Derecho Internacional y Resolución de Conflictos.

En el Departamento de Estudios Regionales (programas en español) se ofrecen la Maestría en Resolución de Conflictos, Paz y Desarrollo, y la Maestría en Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Programa Conjunto con el Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica).

Asimismo, se ofrece una Maestría en Línea sobre Paz Sustentable en el Mundo Contemporáneo.

Perspectivas de internacionalización. La UPAZ es una institución académica internacional con un modelo singular, con más de treinta y cinco años de vida y más de dos mil graduados provenientes de más de un centenar países.

Sus áreas del conocimiento la focalizan naturalmente en temas internacionales y dada su vinculación estructural con las Naciones Unidas, la

dimensión internacional permea todo el funcionamiento institucional. Esta dimensión internacional se expresa en la composición de su Consejo, y de su Consejo Honorario conformado por Premios Nobel de la Paz, así como en las visitas a su Campus de diversos expositores internacionales. A su turno, también la dimensión internacional se expresa en las titulaciones conjuntas, como la ya mencionada Maestría en Recursos Naturales y Desarrollo Sostenible (en conjunto con American University).

Su estructura institucional incluye asimismo oficinas regionales en todo el mundo, que incluyen las de: Nueva York, EE.UU.; Tegucigalpa, Honduras; Bonn, Alemania; Ginebra, Suiza; La Haya, Holanda; Viena, Austria; Programa UPAZ África, Adís Abeba, Etiopía; Manila, Filipinas; Beijing, China.

Posee asimismo centros asociados: el Centro para la Educación para el Desarrollo Sostenible Carta de la Tierra; el Centro de Educación Ejecutiva y el Centro de Derechos Humanos.

El Centro para la Educación para el Desarrollo Sostenible *Carta de la Tierra* se focaliza en desarrollo sostenible, ciudadanía global y paradigmas de liderazgo emergente, a través de diversas acciones de construcción de capacidades, vía programas ejecutivos, programas en línea y talleres. El Centro coordina una Cátedra Unesco, orientado a la educación e investigación sobre la intersección de sostenibilidad, ética y educación, incorporando “conocimiento, valores y habilidades requeridas para un modo de vida sostenible” en diferentes niveles del sistema educativo.²⁰

El Centro para Educación Ejecutiva de UPAZ ofrece por su parte experiencias educativas transformativas, buscando promover la pasión y la fuerza de cada persona, como actor del cambio global. El enfoque pedagógico es fuertemente interactivo, basado en casos y apoyado con recursos tecnológicos, buscando la comunicación intercultural, la resolución de conflictos, el desarrollo de habilidades de liderazgo y de trabajo en equipo.²¹

El Centro de Derechos Humanos busca promover y fortalecer el respeto por los derechos humanos, a través de la investigación, la capacitación y la sensibilización, trabajando con un enfoque basado en la práctica.²²

20 <https://www.ucepa.org/pages/earth-charter> (consultado: 18 de agosto de 2020).

21 centre.ucepa.org/ (consultado: 18 de agosto de 2020).

22 www.hrc.ucepa.org (consultado: 18 de agosto de 2020).

Conclusiones

Las experiencias institucionales analizadas nos permiten comprender la importancia y perspectivas de instituciones que, a diferencia de la mayor parte de las universidades y centros de investigación, poseen un mandato fundacional que va más allá del estado nacional. De todas maneras, estas instituciones poseen igualmente relaciones muy estrechas y estratégicas con los gobiernos y los estados que contribuyeron a diseñarlas, y con los que mantienen acuerdos de sede, y de los que en algunos casos reciben parte de su financiamiento.

FLACSO constituyó un espacio académico estratégico que contribuyó desde Chile, durante sus primeros catorce años, a la institucionalización de las ciencias sociales en América Latina, incluso en contextos políticamente muy inestables y económicamente difíciles. Luego de 1973, sus sedes y programas en otros países contribuyeron a sostener y consolidar el proceso de institucionalización y profesionalización del campo.

La UASB surgió en el seno de un proceso de integración regional, como un espacio académico integrante del Sistema Andino de Integración. Si bien las vicisitudes históricas llevaron a la Comunidad Andina de Naciones a un cierto debilitamiento, el rol de la universidad es clave en cuanto concibe a los procesos de integración como firmemente ligados a los procesos de creación y distribución del conocimiento. La Universidad para la Paz se creó en un contexto de fuerte turbulencia regional en América Central, instalándose en Costa Rica, y desarrollando un espacio académico fuertemente enfocado en las cuestiones vinculadas al mantenimiento de la paz, con un alcance global.

Las instituciones analizadas cumplieron efectivamente un rol estratégico en el desarrollo de los procesos políticos, culturales y técnicos a los que están vinculadas. A su turno, los organismos que las crearon, en alianza con los gobiernos nacionales, sostuvieron el esfuerzo de las instituciones en sus fases iniciales y posteriormente.

Sin embargo, la fundación de tales instituciones no coincide necesariamente con los tiempos de las llamadas “olas” de regionalismo e integración regional. Ninguna de estas instituciones respondió estrictamente a procesos formales de integración latinoamericana, con la excepción de la UASB, ligada al Pacto Andino, pero desarrollada por la CAN, a partir de los últimos años 1980 y 1990.

CEPAL, FLACSO y CLACSO se corresponden con etapas previas (o contemporáneas, en el caso de CLACSO) al viejo regionalismo y se explican en

función de una perspectiva universalista promovida desde los organismos internacionales y a la convergencia de los gobiernos latinoamericanos —o, en el caso de CLACSO, de las universidades— en el interés tanto de los organismos internacionales como de los gobiernos, por contar con estos recursos humanos de alto nivel para sostener la gestión de los regímenes internacionales y de las políticas públicas. Por su parte, la Universidad para la Paz se gesta como respuesta a un contexto de violencia regional, a través de la iniciativa del ex presidente de Costa Rica, Rodrigo Carazo y del apoyo de la comunidad internacional.

Otros espacios de cooperación educativa y cultural regionales, como el Convenio Andrés Bello, o el Programa Principal de Educación, respondiendo a una lógica andino-iberoamericana, el primero, e interamericana, el segundo, no avanzaron en la creación de instituciones académicas, y cuando lo hicieron, no crearon estrictamente instituciones de investigación y educación, sino institutos de cooperación en materia educativa y cultural. Tampoco lo hizo la Organización de Estados Iberoamericanos, que incursionó tardíamente en el campo de la educación superior, a través de la creación del Consejo Universitario Iberoamericano, y a través del Programa Iberoamericano de Movilidad Académica, PIMA, y que se apoyó puntualmente en la cooperación de universidades con acumulación y capacidades en áreas específicas.

El número de las instituciones internacionales de investigación y educación superior en América Latina, sobre las que se enfoca este trabajo, es escaso. En general, este tipo de instituciones constituyen casos puntuales. Surgieron en el marco de mecanismos políticos multilaterales: básicamente las Naciones Unidas (inicialmente, a través de CEPAL y sus institutos de investigación y enseñanza); Unesco, en el caso de FLACSO; CLACSO, ligada a la Unesco y a las universidades latinoamericanas; la Universidad para la Paz, ligada asimismo a las Naciones Unidas.

La Universidad Andina Simón Bolívar, establecida por el Protocolo de Trujillo, se creó en el marco de un acuerdo subregional que buscaba concretar una estructura política supranacional, un poco en el estilo de la Unión Europea.

Otro proceso profundo de integración regional, como el Mercosur, una unión aduanera imperfecta, desarrolló sin embargo solo un Sector Educativo y una Reunión de Ministros de Educación (1991) dependiente del Consejo Mercado Común (órgano máximo del bloque). Si bien avanzó en la celebración de diversos protocolos y memoranda de entendimien-

to, puso en marcha un mecanismo de acreditación universitaria, y creó un Núcleo de Estudios e Investigaciones sobre Educación Superior (NEIES) y una revista académica regional, no propició la creación de algún instituto internacional de naturaleza académica.

En los espacios de libre comercio como la Alianza del Pacífico, o el TLCAN (que no son uniones aduaneras o acuerdos más profundos), parece ser aún menor el incentivo e interdependencia de los socios para crear instituciones internacionales erigidas como tales. En el caso de la Alianza del Pacífico, el principal mecanismo educativo es un programa de financiamiento de becas y movilidad.

Solo en la última década, se construyeron universidades nacionales, con una misión y proyección internacionales, aunque no respondan estrictamente al formato de instituciones internacionales (multilaterales), tales como las universidades federales brasileñas proyectadas sobre América Latina, la UNILA; o la UNILAB, proyectada sobre la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP).

En suma, es posible constatar que la creación de instituciones internacionales en sentido estricto (erigidas en marcos multilaterales) es una estrategia más compleja y menos frecuente que la de atribuir a ciertas universidades nacionales tareas y proyecciones internacionales (UNILA, UNILAB), o que la estrategia de construcción de redes universitarias (AUGM, UNAMAZ, CLACSO) o de redes de cooperación intergubernamentales (RICYT).

Los espacios de cooperación política e integración económica capaces de construir este tipo de instituciones son grandes organismos de gobernanza internacional o regional: las Naciones Unidas, la Unesco, las Comunidades Europeas, la Organización de Estados Americanos, o bloques mega e inter regionales, como los BRICS, o China + Asia, en el caso de Una Franja, Una Ruta.

En este trabajo hemos intentado caracterizar, describir y analizar las instituciones internacionales de investigación y educación presentes en América Latina, en sus dimensiones específicas y en términos comparativos, analizando sus contextos de origen, procesos de desarrollo y perspectivas de internacionalización.

El estudio provee, provisionalmente, una tipología de las instituciones internacionales de investigación y enseñanza y se focaliza en el análisis descriptivo de algunas instituciones de especial relevancia en América Latina.

Esta línea de investigación requiere aún de nuevos abordajes y esfuerzos, que nos permitan comprender mejor la relación entre los procesos de integración, la gestión del conocimiento y la construcción de un nuevo

modelo institucional, cuya referencia directa no son los estados nacionales, sino espacios y organismos regionales e interregionales.

Referencias bibliográficas

- Altbach, Phillip, y Jane Knight. 2006. "Visión panorámica de la internacionalización." *Perfiles Educativos* xxviii (112): 13-39.
- Beigel, Fernanda (directora). 2010. *Autonomía y dependencia académica. Universidad e investigación científica en un circuito periférico: Chile y Argentina (1950-1980)*. Buenos Aires: Biblos.
- CLACSO s/f. "Programa Sur-Sur." <https://www.clacso.org/sur-sur/>. Consultado: 12 de junio de 2019.
- FLACSO s/f. "Acerca de FLACSO". <https://www.flacso.org/secretaria-general/acerca-flacso>. Consultado: 12 de junio de 2019.
- Franco, Rolando. 2007. *La FLACSO clásica (1957-1973). Vicisitudes de las Ciencias Sociales latinoamericanas*. Santiago de Chile: Flacso Chile/Catalonia.
- Martínez Cortés, José Ignacio. 2017. *América Latina y el Caribe y China. Relaciones políticas e internacionales 2017*. México, D.F.: UNAM. <http://www.redalc-china.org/v21/images/docs/RedALCChina-2017-politica.pdf>. Consultado: 18 de agosto de 2020.
- Martínez Larrechea, Enrique, y Adriana Chiancone. 2015. "Internationalization in Higher Education, Science, Technology and Innovation: The Case of BRICS." Presentado en *2015 Congress of the Latin American Studies Association*, San Juan, Puerto Rico, Mayo 27-30.
- Pérez Lindo, Augusto. 2017. *El uso social del conocimiento*. Buenos Aires: UAI Editorial/Teseo.
- Pérez Lindo, Augusto. 2018. "Notas Marginales sobre el Centenario de la Reforma Universitaria y la CRES 2018." *Revista de Educación Superior del Sur Global* 5: 1-11. <http://www.iusur.edu.uy/publicaciones/index.php/RESUR/article/view/67>. DOI: <https://doi.org/10.25087/resur5> - <https://doi.org/10.25087/resur5a6>.
- Teichler, Ulrich. 2006. *Reformas de los modelos de la educación superior en Europa, Japón y América Latina: análisis comparados*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- The Southern African Regional Universities Association (SARUA). 2017. "2017 SARUA Annual Report." <http://www.sarua.org/files/2017%20sarua%20annual%20report%20A4%20final%20corrected.pdf>. Consultado: 30 de diciembre de 2018.
- UASB. s/f a. "La UASB hacia la integración." <https://www.uasb.edu.bo/la-uasb-hacia-la-integracion>. Consultado: 12 de junio de 2019.
- UASB. s/f b. "La UASB y la investigación científica." <https://www.uasb.edu.bo/la-uasb-la-investigacion-cientifica/>. Consultado: 12 de junio de 2019.
- UASB. s/f c. "La Universidad en la Comunidad Andina y Sudamérica." <https://www.uasb.edu.ec/la-universidad-en-la-comunidad-andina>. Consultado: 12 de junio de 2019.
- UPAZ. s/f. "UPAZ." <http://www.nacionesunidas.or.cr/agencia/upaz>. Consultado: 12 de junio de 2019.

Vessuri, Hebe. 2017. "Tapping Knowledge Globally: Open Access and Mobile Objects in an Asymmetric World." *The 21st International Conference on Electronic Publishing: Expanding Perspectives in Open Science Communities, Cultures and Diversity*. 6-8 de junio, 2017, Chipre. <http://www.cyprusconferences.org/elpub2017/Vessuri.html>. Consultado: 18 de agosto de 2020.

Wende, Marijk van der, y Jiabin Zhu. 2016. "China: A Follower or Leader in Global Higher Education." *Center for Studies in Higher Education. Research & Occasional Paper Series*, CSHE.1.16, Berkley: University of California. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED580832.pdf>. Consultado: 18 de agosto de 2020.

Anexo

Tipología de Instituciones internacionales de investigación y enseñanza

	Cosmopolita (premoderna)	Nacional estatal
1- Instituciones modelo configuradoras de la educación superior	*Universidad de Bolonia *Universidad de París *Universidad de Salamanca	*Universidad Libre de Berlín
2- Instituciones modelo no configuradoras		*Universidad de Brasilia
3- Instituciones de alta calidad científica y prestigio		*Universidad de Oxford *Sciences Po *Universidad de Buenos Aires *Universidad Nacional Autónoma de México *Universidad Federal de Rio de Janeiro *Universidad de San Pablo
4- Instituciones de clase mundial		
5- Instituciones con misión y efectiva proyección regional o internacional		*Universidad de Bolonia –sede Buenos Aires *UNILA *UNILAB
6- Redes universitarias y académicas y de I+D		
7- Instituciones establecidas por organizaciones mundiales o regionales		

Nacional privada	Inter-intergubernamental o inter universitaria	Internacional Multilateral
*Universidad de Twente *Singularity University *Minerva University		
*Universidad Católica de Chile *Fundación Bariloche *Universidad Torcuato di Tella		
*Universidad de Harvard *Universidad de Stanford *Universidad de Cambridge *Instituto Tecnológico de Massachusetts		
*American University		
	*Red Internacional de Institutos Pasteur *Universidad Sur-Sur -CLACSO – proyectada *Asociación de Universidades Grupo de Montevideo (AUGM) *Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) *Universidad de los BRICS *Alianza Universitaria de la Ruta de la Seda (UASR)	*Academia del Tercer Mundo (TWAS)
*El Colegio de Europa	*Instituto Universitario Europeo de Florencia (EUI) *Universidad Andina Simón Bolívar (UASB)	*CEPAL/ILPES *OEA/CIENES *FLACSO *United Nations University (UNU) *Universidad para la Paz – Naciones Unidas

Nota: Las instituciones incluidas en la tabla, lo son a título ilustrativo. No significa que las categorías presentadas no puedan ser representadas también por otras instituciones no mencionadas.

Relaciones académicas entre el Norte y el Sur

La cooperación académica entre México y España: un vínculo centenario

Nuria del Álamo Gómez / Alma Paola Trejo Peña

Introducción

Las relaciones entre Estados ocurren en un contexto global y de crecientes desigualdades entre sistemas educativos estatales. Dichas diferencias entre países se explican por la forma en que se difunde el conocimiento, ya que existen centros y periferias en donde éste se produce predominantemente en lengua anglófono y con condiciones materiales que potencian a quienes se dedican a realizar trabajo científico (Altbach 2004). Así pues, el desarrollo de la ciencia se concentra en regiones con niveles desiguales de desarrollo y circula a través de redes científicas (Góngora 2016b).

Estas redes científicas toman forma a través de instrumentos normativos que regulan las relaciones entre países, ya sea por medio de la conformación de bloques de Estados, como es el caso del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES¹), ya sea por la ratificación de compromisos comunes bilaterales como es el caso de la relación hispano-mexicana en materia académica.

De acuerdo con la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), de México, la Cooperación Académica Internacional es el proceso que involucra a las siguientes dimensiones: movilidad de estudiantes y académicos, cooperación científica, internacionalización del currículum y opciones de aseguramiento de la calidad con perspectiva internacional (ANUIES 2017). De hecho, la estructura de la cooperación académica entre Estados y sus colaboraciones para generar sinergias en referencia a estos temas se estudian en el marco de la “Diplomacia Académica” (Góngora 2016a). En palabras de Góngora:

1 Se trata de un esfuerzo conjunto entre los países miembros de la Unión Europea para tener un sistema compatible y que facilite la movilidad estudiantil y de personal de nivel superior.

Las relaciones entre países para incrementar, promover, propiciar y concretar acciones de cooperación y de colaboración académica que reporten beneficios, materiales o inmateriales, para las partes involucradas. Las acciones de diplomacia académica constituyen una estructura de cooperación que facilita el establecimiento de relaciones específicas entre instituciones y organismos gubernamentales de dos o más países (Góngora 2016a, 379-380).

En la cooperación científica entre México y España, la “Diplomacia Académica” impacta y es definida por varios actores como son: el personal que labora en los Ministerios de Educación, Cultura y/o Relaciones Exteriores en México y España, los estudiantes, los académicos, el personal de las Instituciones de Educación Superior (IES), los grupos de presión, la opinión pública, entre otros. Si bien conocemos el papel que pueden tener cada uno de los actores antes mencionados, en este capítulo nos enfocaremos en las acciones de cooperación académica realizadas por los Ministerios que han llevado a definir la vinculación en dicha materia entre ambos Estados.

La estrategia metodológica que utilizamos para este escrito es mixta, tanto cuantitativa como cualitativa. Si bien, utilizamos fuentes secundarias para proporcionar un panorama de la relación hispano-mexicana desde la época medieval hasta nuestros días, también realizamos una revisión de leyes, convenios, tratados, declaraciones y memorándums que definen la relación académica entre México y España. Asimismo, consultamos fuentes de datos cuantitativos para proporcionar un dimensionamiento del intercambio estudiantil y académico de nivel terciario entre ambos países.

El capítulo se organiza en tres epígrafes. El primero de ellos tiene el objetivo de proporcionar una visión a través del tiempo que se construye desde la historia de las universidades en Europa hasta la conformación de un sistema de IES en México. En el segundo epígrafe revelamos los niveles en los que ocurre la diplomacia académica entre México y España, como relación multinivel que se conforma por redes de tipo multilateral, iberoamericano y bilateral. Finalmente, en el tercer epígrafe reconstruimos la vinculación en materia académica centrándonos en los factores que la definen, a saber: instrumentos normativos bilaterales en materia de cooperación académica, datos, becas y ley de competitividad, así como mejoras legislativas en España.

La diplomacia académica entre México y España: un vínculo centenario

La movilidad académica y científica es tan antigua como las propias universidades. Así, ya en la Europa Medieval las universidades se convirtieron en centros de atracción para profesores y estudiantes que se desplazaron a través de las fronteras de los distintos Estados. De hecho, las relaciones académicas entre México y España tienen sus raíces en el siglo XVI y en la historia de dos de las universidades más antiguas de Europa y América respectivamente: la Universidad de Salamanca y la Real y Pontificia Universidad de México (hoy Universidad Nacional Autónoma de México).

La Universidad de Salamanca, fundada en 1218 por Alfonso IX de León, la más antigua de las universidades hispanas existentes, se convirtió en un foco de atracción para el alumnado extranjero ya desde el siglo XVI en el que vivió su época de mayor esplendor, llegando a ser la principal universidad de Europa. En el Siglo de Oro español, la Universidad de Salamanca vivió el auge cultural del resto del país, del Arte, y de la Ciencia, lo que se manifiesta especialmente en la llamada Escuela de Salamanca, en la que los profesores de la Universidad desarrollaron un conjunto de ideas nuevas en Teología, pero que alcanzaron a los Derechos Humanos, la formulación de las bases del Derecho de Gentes o Internacional, e incluso de la Economía (Álvarez Villar 1973).

Así, en el año 1571 un estudiante mexicano, Don Diego de Castilla, fue elegido Rector de la Universidad de Salamanca. Circunstancia que no estuvo exenta de dudas como afirma Sánchez (1995), en su obra “Un alumno mejicano rector de Salamanca en el Siglo de Oro”, que se resolvió con el argumento de que “hecha la conquista de América e incorporada a la Corona de Castilla, ya eran las Indias, por lo tanto, como una prolongación del reino castellano, y como consecuencia no habría reparos en admitir también a hispanoamericanos al gobierno rectoral” (Rodríguez-San Pedro Bezares 2004).

En 1538 se funda en América la primera universidad del continente, la Universidad de Santo Domingo en la actual República Dominicana, y posteriormente, en 1551, las Universidades de Lima y de México. La Real y Pontificia Universidad de México surge del interés del arzobispo Fray Juan de Zumárraga de que la Nueva España contase con una universidad, allá por 1536. A esta iniciativa se suma el virrey Antonio de Mendoza, sin embargo, no es hasta 1551 cuando se expide la Cédula de creación de la

Real y Pontificia Universidad de México. Su apertura tuvo lugar el 25 de enero de 1553 y organizó a imagen y semejanza de las universidades europeas de tradición escolástica, particularmente de la Universidad Salamanca de la cual toma su carta fundacional (Rodríguez Cruz 2012). En 1550 Francisco Cervantes de Salazar, escritor y humanista castellano, bachiller de la Universidad de Salamanca se trasladó a Nueva España, donde estudió en la Real y Pontificia Universidad de México de la que llegó a ser rector en dos ocasiones.

Desde el siglo XVI al XVIII continúa en América la fundación de nuevas universidades, sin embargo, durante el mismo periodo en España, tras el florecimiento cultural que se produjo en los siglos XV al XVIII, llegó una época de declive en la que no se crearon nuevas instituciones de educación superior. El siglo XIX estuvo marcado por el proceso de independencia de México, declarada en 1821, que sin embargo no fue reconocida por España hasta 1836. Tras varias rupturas de las relaciones diplomáticas entre ambos países durante prácticamente un siglo, y ante el estallido de la guerra civil española en 1936, el Gobierno mexicano de Lázaro Cárdenas declaró su apoyo al Gobierno republicano español. Después de la guerra civil española y durante la dictadura franquista las relaciones diplomáticas entre ambos países quedaron interrumpidas por la falta de reconocimiento, por parte del Estado mexicano, del Gobierno de Franco, mientras mantenía relaciones diplomáticas con el Gobierno de la República en el Exilio.

Al finalizar la guerra civil española, entre 1939 y 1942, llegaron a México unos 25.000 exiliados españoles, muchos de ellos intelectuales y científicos, que encontraron un ambiente muy favorable. Gracias a su llegada México, las IES mexicanas se beneficiaron a través de sus aportes en Ciencias y Humanidades.

Estos refugiados hicieron de México su nueva patria y contribuyeron notablemente al desarrollo del país durante las siguientes décadas. El exilio español tuvo un impacto especialmente intenso sobre el sistema educativo, la ciencia y la cultura mexicanas. Políticamente, la influencia del exilio español reforzó la negativa de Cárdenas y de los sucesivos gobiernos mexicanos a reconocer diplomáticamente al régimen franquista (Sánchez y Pérez 2010, 91).

Si bien, los primeros refugiados en llegar tras el estallido de la Guerra Civil en España fueron niños, hijos de republicanos que creyeron que el conflicto no se alargaría, más tarde, en 1938, comienzan a llegar los pri-

meros intelectuales, entre ellos el rector de la Universidad de Madrid José Gaos, y se funda La Casa de España en la Ciudad de México:

La Casa de España surge con la idea de dar un espacio a los intelectuales españoles de continuar su labor intelectual, científica y cultural mientras se vivía en España la Guerra Civil. Es importante puntualizar que La Casa de España se convertiría en un “refugio” para un gran número de intelectuales españoles. Bajo la presidencia de Alfonso Reyes, esta institución se encargó de posicionar y distribuir a estos intelectuales en distintos centros académicos: la Universidad Nacional, el Instituto Politécnico Nacional (IPN), el Fondo de Cultura Económica y muchos otros centros de estudio alrededor del país (Hernández 2010, 131).

Posteriormente la Casa de España pasó a denominarse el Colegio de México, y de manera similar se crea el Centro de Estudios Históricos, el Centro de Estudios Sociales y años más tarde el Centro de Estudios Filológicos (Hernández 2010).

Además, los exiliados españoles provocaron un gran impacto en las universidades mexicanas, especialmente en la Universidad Nacional Autónoma de México (refundada en 1929 sobre la antigua Real y Pontificia Universidad de México) y en el Instituto Politécnico Nacional, contribuyendo al desarrollo de programas de doctorado en algunas disciplinas, así como a la creación de institutos de investigación (Godínez 2014).

Tras una interrupción de 38 años, con el fin de la dictadura y el inicio de la transición a la democracia, se retoman las relaciones diplomáticas en 1977, particularmente desde el establecimiento de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno en 1991, con la celebración ese año de la primera de ellas en Guadalajara (México). Desde entonces, y a pesar de convertirse España en uno de los principales destinos migratorios del mundo, particularmente para América Latina, los nacionales mexicanos nunca han constituido un grupo destacado dentro de las migraciones económicas hacia este país europeo. Sin embargo, la presencia de estudiantes mexicanos en las universidades españolas ha sido, junto con colombianos, la más numerosa (del Álamo y Trejo 2016). Según los últimos datos de la encuesta mexicana Patlani de movilidad estudiantil internacional (Maldonado 2017), España se ha convertido en el primer destino para los estudiantes mexicanos en el mundo, seguido de cerca por los Estados Unidos. Como veremos a continuación, ejerce menos capacidad de atracción de la movilidad por razón de estudios México sobre España y ocupa el quinto lugar de entre los países europeos (Maldonado 2017).

Las redes de cooperación académica entre México y España: una relación multinivel

Los lazos académicos entre México y España pueden entenderse utilizando la definición de “diplomacia académica” propuesta por Góngora (2016b), bajo esta conceptualización, la cooperación académica resulta primordial para definir la estructura de vinculación entre países en este rubro. Es por lo anterior que consideramos importante determinar cuáles son los niveles en los que ocurre dicha relación en materia académica entre sendos países; y las redes de cooperación académica de pertenencia común. En este epígrafe identificamos esta alianza académica. El siguiente esquema ilustra los niveles de cooperación académica hispano-mexicana; a saber: multilateral, iberoamericano, bilateral (véase esquema 1).

Multilateral

Espacio Común de Educación Superior entre la UE, América Latina y El Caribe

Iberoamericano

Cumbres Iberoamericanas, Espacio Iberoamericano del Conocimiento, Programa Pablo Neruda, Portal Iberoamericano de Movilidad de Investigadores y Organización de Estados Iberoamericanos para la Cultura y la Ciencia.

Bilateral

Comisión Binacional México España y Subcomisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica

Esquema 1. Niveles de cooperación académica entre México y España. Fuente: Elaboración propia

En referencia al nivel multilateral, hemos identificado que ambos países son miembros del Espacio Común de Educación Superior Interregional entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe (ALCUE). Así pues, México y España son parte de un organismo internacional que busca conseguir un espacio de enseñanza común entre la Unión Europea

y América Latina y el Caribe similar al Espacio Europeo de Educación Superior (EEES)².

Además, la instrumentalización de políticas entre la Unión Europea (UE) y México, también influye a nivel transversal la vinculación que este país tiene como Estado receptor de formación de recursos humanos con fondos europeos, baste señalar que México ha sido uno de los principales países beneficiarios de las Becas ALBAN³, siendo España el destino predilecto de dicha movilidad estudiantil de nivel posgrado en Europa (Vigil, 2013). Asimismo, México y España forman parte de otras redes a las que se adscriben Instituciones de Educación Superior (IES) de otras regiones como es el caso de México con la red de Macrouiversidades.

En el segundo nivel, mostrado en el esquema, se hace referencia a las redes de pertenencia común con las naciones Iberoamericanas. En este nivel de cooperación, los lazos que vinculan a México y España en diversos rubros se dirigen por medio de acuerdos a los que llegan en las Cumbres Iberoamericanas. Éstas se celebran de inicios de la década de los noventa y participan 22 países de Iberoamérica⁴. En el ámbito académico, las Cumbres Iberoamericanas han originado sinergias para fortalecer la difusión de conocimiento en español y portugués, así como fomentar la movilidad académica para estudiantes e investigadores adscritos a IES en países iberoamericanos. Esta vinculación ocurre en el marco de las siguientes redes de cooperación iberoamericana: el Espacio Iberoamericano del Conocimiento, el Programa Pablo Neruda, el Portal Iberoamericano de Movilidad de Investigadores y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Cultura y la Ciencia.

-
- 2 Desde la década de los noventa en Europa, se han realizado esfuerzos para construir un Espacio Europeo de Educación Superior basado en una estructura organizativa de sistemas educativos comunes, el reconocimiento de créditos y subsidios para facilitar la movilidad tanto de personal académico, científico y estudiantes.
 - 3 Programa de la Unión Europea de apoyo a los ciudadanos de dieciocho países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela), que deseen completar su formación académica en centros educativos europeos, cursando estudios de doctorado, máster, postgrado o de especialización superior, con el objetivo de mejorar la preparación de las futuras generaciones de profesionales, académicos y científicos latinoamericanos.
 - 4 Las cumbres se conforman por 19 países de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, R. Dominicana, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, así como Andorra, España y Portugal.

Finalmente, en el esquema uno se observa un tercer nivel, se trata de la vinculación entre ambos países de forma bilateral. Así pues, las relaciones internacionales entre sendos países se coordinan desde 1978 a través de las reuniones que se celebran por representantes de la Comisión Binacional México-España, y particularmente, en el ámbito académico, la Subcomisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica es el mecanismo responsable de implementar acciones comunes en dicho tema. Desde entonces, se han celebrado XVI encuentros de dicha Subcomisión, en los que destaca el interés en las áreas de Educación, Ciencia, Tecnología y Formación de Recursos Humanos (véase anexo). De especial interés son los sucesos celebrados en la XV reunión, pues es en 2014 cuando se redefinen los objetivos para la nueva etapa de la Cooperación Española en México que posicionaron la relación entre socios cooperantes para el desarrollo hacia naciones menos favorecidas, en el siguiente epígrafe describiremos más al respecto.

Por lo demás, continuando con el ámbito bilateral, es destacable la llegada de científicos españoles a tierras mexicanas a finales de la década de los noventa y casi durante el primer decenio del siglo XXI, ésta se promovió aún más por medio del “Programa de Incorporación de Doctores Españoles a Universidades Mexicanas”, en el que colaboraron tanto organismos mexicanos como la ANUIES y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) por parte de España. Este programa hizo posible que entre 1995 y 2009, se incorporaran 192 doctores españoles a 42 IES mexicanas (AECID 2009). Al respecto, no se han realizado investigaciones sobre el impacto que ha tenido su adscripción a IES en México y resulta un tema que valdría la pena indagar en futuras pesquisas.

Caracterización de la cooperación académica entre México y España: un acercamiento normativo a través del tiempo

Dimensionamiento reciente de la movilidad estudiantil de nivel superior

Hace ya casi 30 años que España dejó ser un país de emigrantes para transformarse en un país receptor de inmigración, convirtiéndose en uno de los principales destinos migratorios del mundo entre 1990 y 2013, período en el que llegaron a España 6 millones de extranjeros (ONU 2013). Si bien la mayoría de los extranjeros que llegaron a España desde el inicio de la década de los noventa lo hizo estrictamente por motivos económicos, es destacable el número de personas que lo hicieron por otras razones, entre

ellas las académicas. Así, podemos afirmar que España se ha convertido además en uno de los destinos preferidos por los estudiantes internacionales en movilidad por razones de estudio. En cifras globales, y según datos de la OCDE (2017), en 2015 acogía al 3 % del total mundial de los estudiantes internacionales en el nivel terciario, y al 5,13 % de los poseedores de nuevos permisos de residencia por motivo de estudio en la UE en 2016, según EUROSTAT⁵ (2017).

Actualmente, si atendemos al origen de los estudiantes extranjeros agrupados por continentes y subcontinentes tal y como se recogen en el Registro Central de Extranjeros⁶, el grupo más representativo lo constituyen los estudiantes procedentes de América Central y del Sur con un 40 % del total (Gráfico 1), seguidos de Asia con el 27 %, América del Norte, África y la Europa no comunitaria⁷. Pero, si al porcentaje correspondiente a América Central y del Sur, le sumamos el correspondiente a México, y agrupamos a los países iberoamericanos (incluido Brasil), estos alcanzan un 45 % del total de los extranjeros admitidos con fines de estudio en nuestro país. Es decir, casi uno de cada dos estudiantes extranjeros en España procede de un país Iberoamericano (del Álamo 2018, 884). Sin embargo, la representatividad de las diferentes nacionalidades en ese 45 % es muy diferente. La mexicana era la nacionalidad de América Latina más frecuente entre las Autorizaciones de Estancia por Estudio (AEE) concedidas por España en el periodo de 2002 al 2009 (del Álamo y Trejo 2016). En 1996 constituían el 9 %, y alcanzaron en 2004 el 18 %, aunque en la última década este porcentaje ha ido en descenso hasta el 5 % actual (Gráfico 1). Los últimos datos sitúan a los estudiantes mexicanos en 5º lugar tras los estudiantes chinos (15 %), estadounidenses, colombianos y ecuatorianos.

Es destacable el efecto de los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos, que aunque redujo significativamente la llegada de estudiantes

5 Oficina Europea de Estadística. <https://ec.europa.eu/eurostat/>

6 Para analizar la movilidad internacional por razones de estudio hacia España de estudiantes universitarios, los datos más útiles son los que ofrece semestralmente el Observatorio Permanente de la Inmigración, con datos del Registro Central de Extranjeros, sobre permisos y autorizaciones concedidas al amparo de la actual Ley de Extranjería. Este registro identifica como “estudiante extranjero” exclusivamente a aquel extranjero admitido en España para realizar estudios.

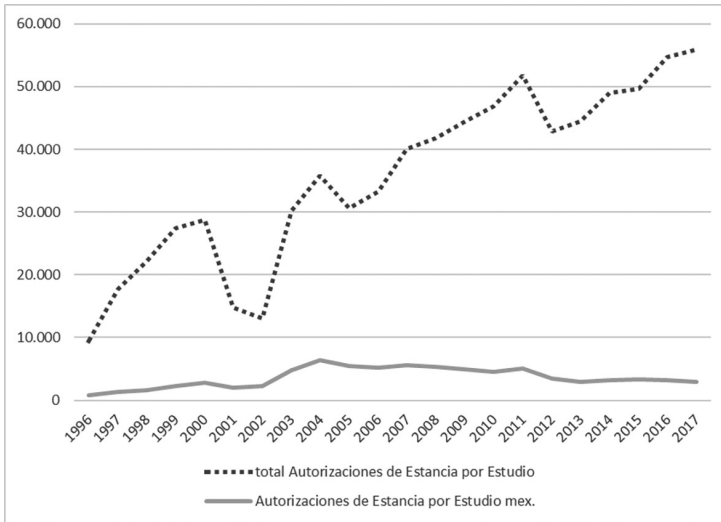
7 Aunque España ha sido, desde el establecimiento del Programa, líder en acogida de estudiantes Erasmus, no reconocemos este tipo de intercambio estudiantil como una movilidad internacional por razón de estudios hacia España, por su duración, pero también por la ausencia de reconocimiento de la propia UE de estos estudiantes como migrantes (se acogen al régimen comunitario).

extranjeros a España (de prácticamente todas las nacionalidades) provocó el efecto contrario en estudiantes mexicanos, colombianos y argentinos, que aumentaron probablemente desviados a España por las restricciones de visados por estudio que aplicó EE.UU. en 2002.

Sin embargo, y a pesar del descenso posterior, España sigue siendo destino preferente de los estudiantes mexicanos. Si bien España ocupaba tradicionalmente un segundo puesto tras los Estados Unidos, los últimos datos de la Encuesta Patlani (Maldonado 2017) señalan que de acuerdo con los datos del ciclo 2014/2015, el principal país de destino de estudiantes mexicanos es España (23 %), seguido muy de cerca por los Estados Unidos (22 %), en tercera posición se sitúa Francia (8 %), en cuarta Canadá (6 %) y en quinta Alemania (5 %). Cabe destacar la importancia de España y de los Estados Unidos como principales destinos entre los estudiantes mexicanos, puesto que entre ambos captan un 45 % del total de estudiantes de movilidad saliente desde México.

En el caso inverso, estudiantes extranjeros en IES mexicanas, si bien Europa constituye la región de origen más importante de este tipo de movilidad internacional, “se observa una asimetría, sobre todo con España, así por cada 6 mexicanos que van a España, solo un estudiante español va a México” (Maldonado 2017, 18).

España se sitúa así en el quinto lugar respecto a la movilidad entrante en México. Según datos de la Encuesta Patlani (Maldonado 2017), el principal país de origen de los estudiantes (en el periodo 2014/2015) fue Estados Unidos (con un 23 %), en segunda posición se encuentra Colombia (13 %), en tercera Francia (11 %), en cuarta Alemania (7 %) y en quinta España (6 %). Aun siendo, como hemos observado, asimétrica, estos datos evidencian la estrecha relación académica entre México y España.



	Total Autorizaciones de Estancia por Estudio	Autorizaciones de Estancia por Estudio mex.	% mex.
1996	9.459	859	9,1
1997	17.673	1.403	7,9
1998	22.066	1.600	7,3
1999	27.410	2.275	8,3
2000	28.820	2.802	9,7
2001	14.827	1.940	13,1
2002	13.004	2.238	17,2
2003	30.267	4.778	15,8
2004	35.769	6.410	17,9
2005	30.676	5.468	17,8
2006	33.293	5.261	15,8
2007	40.132	5.618	14
2008	41.829	5.272	12,6
2009	44.465	4.919	11,1
2010	46.914	4.506	9,6
2011	51.804	5.126	9,9
2012	42.864	3.484	8,1
2013	44.519	2.918	6,6
2014	49.053	3.184	6,5
2015	49.669	3.325	6,7
2016	54.739	3.178	5,8
2017	55.953	2.953	5,3

Gráfico 1. Evolución de las AEE concedidas a nacionales mexicanos (1996-2017) sobre total de AEE. Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio Permanente de la Inmigración.

	1977-1985	1990-1999	2000-2017
Instrumentos	<p>Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica</p> <p>Convenio de Cooperación Cultural y Educativa</p> <p>Acuerdo en Materia de Reconocimiento o Revalidación de Certificados de Estudio, Títulos, Diplomas y Grados Académicos</p>	<p>Tratado General de Cooperación y Amistad y su Anexo (1996)</p>	<p>Declaración para Profundizar la Asociación</p> <p>Estratégica entre los EE.UU. Mexicanos y el Reino de España</p> <p>Declaración Movilidad de Talentos para la Transferencia del Conocimiento y el Desarrollo</p> <p>Memorándum de Entendimiento para la renovación de la cooperación técnica y científica</p> <p>Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación y Asistencia Técnica en Materia Laboral.</p>
Destacados sobre movilidad	<p>Durante esta época se hace evidente que desde el reinicio de las relaciones entre México y España se daría prioridad a estos lazos académicos a través de visitas, becas y reconocimiento de títulos</p>	<p>Queda en evidencia una relación regulada y cercana entre ambos Estados por medio de este instrumento, en él se revela una apuesta por un tipo de movilidad temporal, Intercambios, visitas y becas.</p>	<p>En este periodo se redefine el tipo de relación en materia académica entre ambos países. Los instrumentos muestran un cambio en el tipo de cooperación académica, pues se reconoce el contexto de competencia de recursos humanos altamente cualificados a nivel mundial y ambos países apuestan por un programa de movilidad de talentos.</p>

Tabla 1. Instrumentos normativos de cooperación académica entre México y España 1977-2017. Fuente: Elaboración propia

Normatividad de la cooperación académica entre México y España

La cooperación académica entre México y España se canaliza a través de 8 instrumentos normativos que regulan la relación entre ambos Estados, a diferentes niveles. A continuación presentamos la Tabla 1 para ilustrar de forma esquemática los instrumentos que regulan la relación hispano-mexicana en materia académica desde 1977 hasta 2017.

El acercamiento entre ambas naciones se inició con dos documentos que se negociaron en 1977 y revelan un acuerdo mutuo para facilitar el intercambio académico, estos son: el “Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica” y el “Convenio de Cooperación Cultural y Educativa”. Cabe señalar que en el primer documento se identifica la creación de la Subcomisión Mixta Hispano-mexicana y, aunque no se especifica el nivel hacia el que van dirigidas, podemos ubicar en su artículo II la intención tanto de México como de España de conceder becas, así como en el VII artículo se establece que “cada parte facilitará la entrada y salida de su territorio a los especialistas, así como a sus familiares dependientes”. Mientras que en el otro instrumento normativo se establece en el artículo primero que ambas partes fomentarán “la visita de intelectuales, investigadores, profesores [...] para impartir cursos seminarios y ciclos de conferencias”, así como se anuncia “el otorgamiento recíproco de becas de larga y breve duración, [...] preferentemente a estudiantes de cursos avanzados y postgraduados”.

Si bien ambas naciones son signatarias del Convenio de La Haya (que hace posible el reconocimiento de estudios realizados en los Estados que han ratificado dicho instrumento normativo) en 1985, ambos países firmaron el “Acuerdo en Materia de Reconocimiento o Revalidación de Certificados de Estudio, Títulos, Diplomas y Grados Académicos” para reafirmar y hacer posible la validación de estudios cursados tanto en México como en España.

La intención mutua de estrechar y fortalecer la cooperación académica y científica se ubica en 3 de los capítulos del “Tratado General de Cooperación y Amistad entre los Estados Unidos Mexicanos y El Reino de España” de 1990, baste como muestra lo indicado en el inciso “b” del capítulo III; a saber: “incluir en los diversos sectores de esta cooperación el intercambio de experiencias y de profesionales, la formación de recursos humanos y la transferencia de tecnologías [...]”, en el capítulo IV en el inciso “b” se menciona “b) El intercambio académico entre universidades

e instituciones de investigación, educación superior [...] Así como la visita recíproca de profesores, investigadores [...] y especialistas en las diferentes áreas del conocimiento”. Asimismo, en el capítulo VI de este Tratado se revela la existencia del programa de “Cooperación científica Interinstitucional”, mismo que busca estrechar lazos en la capacitación, intercambio de docentes e investigadores, ejecución de proyectos de investigación conjuntos y actividades de refuerzo institucional en el ámbito universitario y de los organismos de investigación.

En el “Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación y Asistencia Técnica en Materia Laboral” se reconoce la importancia de las migraciones de talentos, igualmente la Declaración “Movilidad de Talentos para la Transferencia del Conocimiento y el Desarrollo” de junio de 2014 hacen evidente un acercamiento para generar intercambios académicos entre sendos Estados. De hecho, la movilidad de talentos es un objetivo común entre los Estados iberoamericanos, ya que la vinculación con México no es un caso aislado para fomentar este tipo de cooperación académica, sino que España ha firmado declaraciones similares con otros tres países: Chile, Perú y Colombia. Por ello, vislumbramos que en un futuro cercano será posible un área que facilite la movilidad de talentos basada en una normatividad preexistente que la regule.

En lo que se refiere al marco normativo español y las políticas de gestión y atracción del talento, estos se ven condicionados por la adhesión de España a la Unión Europea (UE) en 1985. En este sentido, la política de la UE ha seguido una clara línea de fomento de la atracción de talento, y en los últimos años varios países comunitarios han implantado programas específicos para captar migrantes con determinadas calificaciones, aunque ninguno ha dispuesto medidas para liberalizar completamente la movilidad de personal cualificado (Pellegrino y Martínez 2001).

En el año 1994 el Consejo de Europa adopta una Resolución relativa a la admisión de nacionales de terceros países en el territorio de los Estados Miembros de la UE con el fin de realizar estudios⁸. A partir de entonces la UE reconoce por primera vez, y expresamente, la importancia y el valor añadido que representan los estudiantes internacionales para Europa, así como la conveniencia de los intercambios internacionales de estudiantes y

8 Resolución del Consejo de 30 de noviembre de 1994 relativa a la admisión de nacionales de terceros países en el territorio de los Estados miembros con el fin de realizar estudios. Diario Oficial n° c 274 de 19/09/1996.

científicos, y la influencia positiva de éstos sobre relaciones entre los Estados miembros y los Estados de origen.

Desde la aprobación de la Estrategia de Lisboa en el año 2000, la UE mantiene una política proactiva de atracción de talento académico con el fin de contrarrestar la fuga de personal cualificado que abandonaba la UE con destino hacia los EE.UU. Esta política además no se limita únicamente a la atracción de estudiantes extranjeros, sino que pretende favorecer su establecimiento posterior en los países miembros una vez que estos finalicen sus estudios, para contribuir a los objetivos estratégicos de la Europa Comunitaria. En marzo de 2013, en un comunicado de prensa⁹ la Comisión Europea reconoció que a pesar de recibir cada año a un gran número de estudiantes e investigadores de terceros países (200.000 cada año), la experiencia en la aplicación de la actual legislación ha puesto de manifiesto que los Estados miembros no han sido capaces de resolver las dificultades a las que se enfrentan las personas que quieren venir a la UE para estudiar o investigar, y que la legislación sigue planteando serias deficiencias en cuanto a criterios de admisión y procedimientos, que en muchos casos hacen muy difícil, e incluso imposible la llegada de estos extranjeros.

En referencia al caso español, la normativa vigente para las IES ordena su funcionamiento a través de la “Ley Orgánica de Universidades”, la “Estrategia Universidad 2015. Contribución de las universidades al progreso socioeconómico español 2010-2015” y de la “Estrategia de Internacionalización de Universidades españolas 2015-2020” que busca proporcionar las condiciones necesarias para que los recursos humanos altamente cualificados permanezcan en suelo español, en sintonía con la estrategia de la UE. En ese sentido, España ha promulgado por medio de la de la “Ley 14/2013” un marco legislativo que favorece la dotación de permisos de residencia a investigadores y facilidades para el estudiantado proveniente de Terceros Estados que, tal como afirmó Álvarez González (2012) anteriormente experimentó limitaciones para cambiar el permiso de estancia por estudios al de residencia. Sin embargo, la trasposición de las directivas europeas referidas a la entrada y permanencia de estudiantes extranjeros, a la normativa española sigue constituyendo un lastre para la efectiva atracción del talento, al mantener a estos en el estatus legal de estancia y no de residencia.

9 Comisión Europea, Comunicado de prensa, “Hacer la UE más atractiva para los estudiantes e investigadores extranjeros”, Bruselas, 25 de marzo de 2013.

Becas: un dispositivo de movilidad académica en aumento

Un tipo de financiamiento que hizo posible la movilidad estudiantil de nivel posgrado bajo el concepto de Ayuda al Desarrollo fue el de las becas otorgadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) a través de la AECID. Este tipo de dispositivo ha direccionado la movilidad estudiantil mexicana de posgrado hacia España, no obstante “la cifra ha disminuido notablemente desde el inicio de la crisis (fueron 5.618 en 2007) por la reducción de las becas otorgadas en España” (Malamud 2016, 36).

El citado contexto de crisis económica también afectó a las ayudas financieras en el marco de la cooperación al desarrollo de otras instituciones, como en el caso de las becas que otorga la Fundación Carolina (FC). Entre 2009 y 2013, se redujo a la mitad el número de becas otorgadas. Cabe destacar que, en los primeros años del siglo XXI, después de Colombia, México es el segundo país de origen de los becarios financiados por la FC para realizar cursos de posgrado en España. Desde 2001 a 2013, concentró el 15 % de las becas otorgadas sólo por debajo de dos puntos porcentuales de Colombia (Fundación Carolina 2014).

En años anteriores a la crisis esos financiamientos eran un imán de atracción para estudiantes provenientes de los países iberoamericanos, así como de otras regiones consideradas por España como áreas prioritarias de cooperación para el desarrollo¹⁰. A pesar de estas reducciones presupuestales, los estudiantes mexicanos matriculados en posgrados en el Sistema Universitario Español han tenido un porcentaje promedio sostenido de 15 % durante diez años, posicionándose como la nacionalidad más importante en el envío de estudiantes extranjeros de doctorado a España. De hecho, este contexto abonó para redefinir de forma triangular los vínculos en materia de cooperación entre sendos países.

Para darnos una idea del monto del financiamiento otorgado bajo este rubro, en 2006 la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) para México destinó 664.275 euros a becas y formación, en 2007 se duplicó este presupuesto, alcanzando 1.134.602 euros. Sin embargo, como efecto de los recortes experimentados en la administración pública española a partir de la crisis económica, ese presupuesto disminuyó en 2008 a 937.807 euros. Las be-

10 Una de las vertientes de esta cooperación es por medio de la formación de estudios de posgrado.

cas MAEC-AECID durante el periodo de 2007-2010¹¹ fueron la ayuda al desarrollo al que mayor presupuesto se destinó; 7.891.595 euros. Este monto fue superior a los otros instrumentos de cooperación para la formación entre México y España. Para el Programa de Cooperación Interuniversitaria (PCI), en ese mismo periodo se subsidiaron 280 proyectos, destinando un presupuesto de 6.593.604 euros. Respecto al Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada (PIFTE) se becó a un total de 152 alumnos, y el presupuesto fue de 480.338 euros.

Por parte de México, la agencia que se encarga de ofertar las becas promotoras de la movilidad estudiantil extranjera que ingresa a México es la AMEXID. Su creación es relativamente reciente, data del 28 de septiembre de 2011 y trata los asuntos relacionados con la Cooperación Internacional para el Desarrollo del país. Dos de sus líneas de actuación son: la cooperación educativa y la cooperación técnica y científica (AMEXID, 2018). Además, con el objetivo de atraer talentos extranjeros a México la AMECID proporciona becas y cursos de cooperación académica para formarse en México.

En el caso de España, el Servicio Español Para la Internacionalización de la Educación (SEPIE) es la agencia encargada de promover la internacionalización de la educación superior. Cabe mencionar que la movilidad estudiantil proveniente de Terceros Estados hacia este país es encauzada y financiada por una serie de becas que tienen diversos objetivos en función del flujo estudiantil que se ve beneficiado para financiar su movilidad (estos dispositivos tienen distintas visiones), como pueden ser: promover la movilidad estudiantes provenientes de IES latinoamericanas interesados en cursar grados completos, propiciar la movilidad temporal durante un curso académico con IES iberoamericanas¹², o las de diputaciones españolas que se enfocan en prácticas laborales, generar un acercamiento con los descendientes de emigrantes españoles, formar a recursos humanos de paí-

11 Para el ciclo escolar 2011-2012, la AECID tenía a 1,645 becarios extranjeros estudiando posgrados en España; sin embargo, para el siguiente ciclo escolar, 2012-2013, tan sólo hubo 37 (AECID 2014). En el año 2013 la convocatoria de estas becas no fue publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE) español, sólo se renovaron las becas concedidas.

12 Tal es el caso del Centro de Estudios de América Latina (CEAL) de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM) para que sus estudiantes cursen un semestre en IES latinoamericanas y estudiantes de IES latinoamericanas cursen un semestre en la UAM. Mientras que Universitat de Lleida tiene el programa de Becas Jade y Jade Plus para realizar movilidad a nivel grado y posgrado durante seis meses..

ses menos desarrollados¹³, becas de instituciones bancarias¹⁴, becas Mutis para iberoamericanos, para formar en temas de cooperación al desarrollo¹⁵, entre otros.

La Fundación Mexicana para la Educación, la Tecnología y la Ciencia (FUNED) otorga becas para estudiar ciertas disciplinas, en instituciones específicas y un tipo de formaciones. Las áreas que apoya FUNED: Administración, Logística, Negocios (MBA), Mercadotecnia, Finanzas, Comercio Exterior, Hotelería y Turismo, Ciencias de la Comunicación, Derecho, Ingenierías, Políticas Públicas, Arquitectura, Economía, Relaciones Internacionales, así como áreas afines a las anteriores (FUNED 2015). Al mismo tiempo, la Secretaría de Educación Pública (SEP) otorga becas complementarias para extranjeros.

También existen dispositivos auspiciados de forma bilateral como es el caso del programa de intercambio de estudiantes: ANUIES-CRUE (Confederación de Rectores de Universidades Españolas) y los programas SPAMEX del Instituto Iberoamericano de Movilidad Internacional. En dichos programas, se arguye la existencia de la cercanía histórico-cultural con México (SPAMEX 2018, s/p).

En referencia a las entidades financieras que subsidian la movilidad académica tenemos el caso del Banco Santander, mismo que con miras a consolidar el Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC), ha creado becas de movilidad para estudiantes de intercambio en España y las becas con el Espacio Común de Educación Superior (ECOES)¹⁶. De igual forma, este banco apoya con financiamiento a través de la Becas Santander de Movilidad Internacional para estudiantes de grado, posgrado, profesores e investigadores. E igualmente para consolidar el EIC apoya la movilidad iberoamericana hacia la Universidad de Zaragoza a través del Programa Americampus, destinado a fomentar la movilidad de estudiantes españoles e iberoamericanos. En el marco del Programa Santander-Red Macrouiversidades se otorgan becas de movilidad para que estudiantes de grado puedan cursar un semestre académico en otra universidad perteneciente

13 Fundación Carolina-SRE (ejemplo de cooperación entre agencias)

14 Para participar en el programa ECOES las IES deben tener convenio con la División Global Santander Universidades.

15 Becas de 3 a 9 meses en la Universidad de Deusto en el marco de la “Cátedra Unesco para latinoamericanos que estén realizando un doctorado temas relacionados con la cooperación, la ayuda al desarrollo y los derechos humanos.

16 La universidad de procedencia debe pertenecer a las IES asociadas al EIC.

a dicha red. Asimismo, junto con el patrocinio del Banco de Shanghai, el Banco Santander otorga becas para la movilidad académica durante un semestre para estudiantes, profesores y personal administrativo pertenecientes a la Red de Universidades Santander en México, España, Brasil, Alemania y Reino Unido y China. Estas becas están diseñadas para ser otorgadas en áreas de Economía, Finanzas y Gestión de Negocios.

Como hemos visto en estos datos sobre las becas entre México y España queda evidencia de que la apuesta por generar intercambios académicos entre ambos países revela un interés por generar y estrechar intercambios temporales y no así ciclos completos, tal como lo hacían posible los financiamientos otorgados por la AECID y los de la Fundación Carolina. De hecho, esto se relaciona con el tipo de movilidad estudiantil que predomina en España ya que si analizamos el tipo de movilidad académica de España dentro del EEES destaca el posicionamiento de España como el primer país receptor de beneficiarios ERASMUS, incluso más que Alemania y Reino Unido, que son países punteros en la atracción de estudiantes extranjeros a nivel mundial (Europa Press 2019), y siguiendo la lógica de estos datos España tiende a recibir más movilidad temporal y no tanto de ciclos completos.

Conclusiones

Tal como hemos mostrado en este capítulo los lazos que unen a México y España en materia académica tienen una larga data, éstos se originaron desde hace varios siglos por medio de la influencia de la Universidad de Salamanca y la Real y Pontificia Universidad de México. Estos vínculos generaron sinergias científicas que han impactado en la movilidad de académicos y estudiantes históricamente entre ambos países. Si bien, reconocemos que la relación hispano-mexicana se acerca o se distancia según el contexto que se vive, se ha mantenido un vínculo que une a las dos naciones; es más, éste es aún más evidente en la normatividad en materia de cooperación académica que no ha hecho más que incrementarse con el paso del tiempo. Así, aunque en tiempos de la dictadura española las relaciones diplomáticas sufrieron un *impasse*, los republicanos exiliados en México cimentaron la construcción de IES en la patria mexicana que los acogió y los dotó de la infraestructura necesaria para fortalecer el desarrollo de la ciencia en México.

Posteriormente, a partir de los años 90, España se constituyó como uno de los países de destino predilectos para los estudiantes mexicanos de nivel superior, e incluso como alternativa al destino tradicional que eran los Estados Unidos tras el endurecimiento de los requisitos de entrada tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. De igual forma, aunque durante la crisis económica de 2008¹⁷ la relación entre ambos se redefinió para generar un vínculo entre iguales, podemos afirmar que se trata de una apuesta por una relación triangular que permita a ambos ofrecer ayuda al desarrollo hacia otros países.

Por último, y como propuesta para mejorar la capacidad de recepción e intercambio académico por parte de España, se propone realizar una adecuada trasposición de la normativa comunitaria referente a la inclusión de los estudiantes extranjeros dentro de los supuestos de residencia, con el disfrute de los derechos que este estatus lleva aparejado, como por otro lado han hecho el resto de los países comunitarios. Esto mejoraría la competitividad de las IES españolas y su capacidad de atracción de estudiantes extranjeros, entre ellos mexicanos, cumpliendo así los objetivos de internacionalización de las instituciones de educación superior que se proponen tanto la UE, como el propio Gobierno de España, y que constituye así mismo un objetivo del Gobierno mexicano.

De forma similar, bajo el enfoque de ganancia de cerebros, México ha implementado mecanismos de contratación de extranjeros dentro de IES mexicanas, como es el caso de los ya mencionados exiliados españoles; del Subprograma de las Cátedras Patrimoniales auspiciadas por el CONACYT que tuvo lugar a inicios de los años noventa del siglo pasado dirigido a profesores extranjeros que tuvieran interés en trabajar en el país; o del, también ya mencionado, programa de incorporación de doctores españoles. Así pues, se ha apostado no sólo por la movilidad internacional sino por la adquisición de científicos procedentes otros países. Sin embargo, y como se ha señalado anteriormente, la relación con España sigue resultando asimétrica, lo que supone un reto para las IES mexicanas que deben desarrollar estrategias a largo plazo para facilitar una movilidad académica más simétrica.

17 En años posteriores se evidenciaron algunos de sus efectos, como fue el caso de la reducción de ayuda al desarrollo para México, y, por ende, las becas de nivel posgrado financiadas por la AECID.

Referencias bibliográficas

- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). *Actas de las Reuniones de la Subcomisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica España-México*. <http://www.aecid.es/ES/la-aecid/publicaciones-y-documentos>. Consultado: 18 de agosto de 2020.
- Altbach, Philip. 2004. "Globalization and the University: Myths and Realities in an Unequal World." *Tertiary Education and Management*. DOI: <https://doi.org/10.1023/B:TEAM.0000012239.55136.4b>.
- Álvarez González, Santiago. 2012. "La adquisición de la nacionalidad española por estudiantes extranjeros." *Diario La Ley*, N° 7979, Sección Doctrina, 5 Dic. 2012, Editorial LA LEY 18157/2012.
- Álvarez Villar, Julián. 1973. *La Universidad de Salamanca, Arte y Tradiciones*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- AMEXID. 2018. "Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo." <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/donde-y-con-quien-cooperamos-29337>. Consultado: 1 de septiembre de 2019.
- ANUIES. 2017. "Cooperación Académica Internacional." <http://www.anui.es.mx/programas-y-proyectos/cooperacion-academica-nacional-e-internacional/cooperacion-academica-internacional>. Consultado: 31 de octubre de 2014.
- Del Álamo Gómez, Nuria. 2018. "Los otros migrantes: la movilidad por razón de estudios de Latinoamérica a España." En *Memoria del 56.º Congreso Internacional de Americanistas. Volumen VII. Educación*, editado por M. García Alcántara, y F. Sánchez, 879-886. Salamanca: Universidad de Salamanca. <https://eusal.es/index.php/eusal/catalog/book/978-84-9012-920-3>. Consultado: 18 de agosto de 2020.
- Del Álamo Gómez, Nuria, y Alma Paola Trejo Peña. 2017. *Fuentes de datos para estimar la movilidad estudiantil de origen latinoamericano en el sistema universitario español*. Madrid: Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo. https://www.comillas.edu/images/OBIMID/boletines_e_informes/Informe_OBIMID_Junio_2017.pdf. Consultado: 18 de agosto de 2020.
- Estados Unidos Mexicanos y del Reino de España. *Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno del Reino de España*. Publicación DOF de México. Promulgación: 8 marzo 1978.
- Estados Unidos Mexicanos y del Reino de España. *Convenio de Cooperación Cultural y Educativa entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno del Reino de España*. Publicación DOF de México. Promulgación: 30 de mayo de 1978.
- Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España. *Acuerdo en materia de reconocimiento o revalidación de certificados de estudios, Títulos, Diplomas y grados académicos*. Publicación DOF de México. Promulgación: 12 de diciembre de 1985.
- Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España. *Tratado General de Cooperación y Amistad*. Publicación DOF de México. Promulgación: 3 de junio de 1991.
- Europa Press. 2019. "España repite como destino Erasmus favorito de los europeos." <https://www.europapress.es/sociedad/noticia-espana-repite-destino-erasmus-favorito-europeos-20171202102156.html>. Consultado: 1 de enero de 2019.

- EUROSTAT. 2017. "Migration and Migrant Population Statistics. Residence Permits Statistics". http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Residence_permits_statistics#First_residence_permits_by_reason. Consultado: 6 de julio de 2018.
- Fundación Carolina. 2014. "La Fundación Carolina en cifras." <https://www.fundacioncarolina.es/la-fc-en-cifras/>. Consultado: 15 de diciembre de 2014.
- Godínez Páez, Jonathan. 2014. "Las aportaciones de los exiliados españoles a México y una nota sobre Buñuel." *Entrehojas: Revista de Estudios Hispánicos*, Vol. 4, Iss. 1, Article 6. <http://ir.lib.uwo.ca/entrehojas/vol4/iss1/6>. Consultado: 18 de agosto de 2020.
- Góngora Jaramillo, Edgar Miguel. 2016a. "Movilidad, alojamiento y socialización de estudiantes de posgrado en la Casa de México en París." En *Perspectivas sobre la internacionalización en educación superior y ciencia*, coordinado por Rosalba Ramírez García, y Mery Hamui Sutton, 341-409. México, D.F.: CINVESTAV-RIMAC.
- Góngora Jaramillo, Edgar Miguel. 2016b. "Colaboración científica internacional y políticas nacionales de fomento a redes en México." En *Perspectivas sobre la internacionalización en educación superior y ciencia*, coordinado por Rosalba Ramírez García, y Mery Hamui Sutton, 49-105. México, D.F.: CINVESTAV-RIMAC.
- Hernández de León-Portilla, Ascensión. 2010. "Revolución Mexicana y exilio español: tesoro, símbolo, legado." *Cuadernos Americanos* 4 (134): 125-56.
- Malamud, Carlos. 2016. "Relaciones España- México. Informe Elcano." Informe 21. Real Instituto Elcano. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/a6dde0804cff59f4a4a8afdead3c180c/informe-elcano-21-relaciones-espana-mexico.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a6dde0804cff59f4a4a8afdead3c180c>. Consultado: 18 de agosto de 2020.
- Maldonado, Alma, Coord. 2017. PATLANI: *Encuesta mexicana de movilidad internacional estudiantil, 2014-2015 y 2015-2016*. México, D.F.: ANUIES, Dirección de Producción Editorial. http://patlani.anui.es.mx/archivos/documentos/PATLANI2017_web_optimizado.pdf. Consultado: 18 de agosto de 2020.
- OECD. 2017. "Education at a Glance 2017: OECD Indicators (Summary in Spanish)." Paris: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/7da6001b-es>.
- ONU. 2013. "International Migration Wallchart." Department of Economic and Social Affairs. <http://esa.un.org/unmigration/wallchart2013.htm>. Consultado: 18 de agosto de 2020.
- Pellegrino, Adela, y Jorge Martínez Pizarro. 2001. *Una aproximación al diseño de políticas sobre la migración internacional calificada en América Latina*. Santiago de Chile: Fondo de Publicaciones de las Naciones Unidas. Serie Población y Desarrollo, nº 23.
- Rodríguez Cruz, Águeda. 2012. "La proyección de la Universidad de Salamanca en Hispanoamérica: modelo institucional y pedagógico de las Universidades Hispanoamericanas." *REDEX. Revista de educación de Extremadura* 4: 27-47. http://dehesa.unex.es/bitstream/handle/10662/1331/2173-9536_4_27.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Consultado: 18 de agosto de 2020.
- Rodríguez-San Pedro Bezares, Luis Enrique. 2004. *Historia de la Universidad de Salamanca: Estructura y flujos*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Sánchez Sánchez, Daniel. 1995. *Un alumno mexicano rector de Salamanca en el Siglo de Oro*. Salamanca: ASUS/Universidad de Salamanca.

- Sánchez, Agustín, y Pedro Pérez. 2010. "Las relaciones entre España y México 1810-2010." *Real Instituto Elcano*. <https://eulacfoundation.org/es/system/files/Las%20relaciones%20entre%20Espa%C3%B1a%20y%20M%C3%A9xico%201810-2010.pdf>. Consultado: 18 de agosto de 2020.
- Vigil Taquechel, Carlos Alberto. 2013. "Aprendiendo de la experiencia del programa ALBAN para mejorar la cooperación en materia de educación superior entre la Unión Europea y América Latina". *Investigación y Desarrollo*, 21 (1): 286-311.

Anexo

Subcomisiones Mixtas México – España

Nº	Lugar y Fecha	Presidencia	Áreas de cooperación prioritarias
I	Ciudad de México, 15 noviembre de 1978	Delegación mexicana: D. Eustacio Salinas Treviño, Director Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Delegación española: D. Manuel Barroso Feltrer, Director General de Cooperación Técnica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE)	Sociolaboral; Acuerdos con CONACYT y UNAM; Geografía; Recursos Geológicos y Mineros; Turismo; Administración Pública; Agropecuaria; Educación; Comunicaciones y Transporte; Administración Metropolitana; Asentamientos Humanos; Oceanografía; Concentración Parcelaria y Agricultura.
II	Ciudad de México, 16 noviembre de 1979	Delegación mexicana: D. Francisco Alcalá, Embajador de México en Madrid. Delegación española: D. Manuel Barroso Feltrer, Director General de Cooperación Técnica Internacional del MAE	Agropecuaria y Forestal; Pesca; Industria; Comercio; Turismo; Asentamientos Humanos; Comunicaciones y Transportes; Educación; Cultural; Ciencia y Tecnología; Salud y Seguridad Social.
III	Ciudad de México, 11 de noviembre de 1983	Delegación mexicana: D. Ricardo Valero, Subsecretario de Planeación y Asuntos Culturales de la SRE. Delegación española: D. Jesús Ezquerro, Embajador en Misión Especial Adjunto al Subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores	Agropecuaria; Pesca; Salud y Seguridad Social; Administración Urbana y Municipal; Formación de Recursos Humanos; Turismo; Desarrollo Urbano y Ecología; Ciencias Básicas; Demográficas.

IV	Ciudad de México, 27 de noviembre de 1986	Delegación mexicana: D. Ignacio Gutiérrez Arce, Director General de Cooperación Técnica Internacional de la SRE. Delegación española: D. Antonio Oyarzabal, Director General de Cooperación Técnica Internacional.	Laboral; Salud y Seguridad Social; Medio Ambiente y Ecología; Agricultura; Ciencias Básicas; Administración Pública; Turismo; Industria; Energía.
V	Madrid, 19 de abril de 1988	Delegación mexicana: D. Manuel Rodríguez Arriaga, Subsecretario de Cooperación Internacional SRE. Delegación española: D. Luís Yáñez-Barnuevo García, Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.	Fomento a la Colaboración Empresarial; Investigación y Ciencia; Sociolaboral; Medio Ambiente; Administración Pública; Agropecuaria; Relaciones Multilaterales.
VI	Ciudad de México, 31 julio de 1990	Delegación mexicana: D. Raúl Ordanza, Director General de Cooperación Técnica Científica SRE. Delegación española: D. Delfín Colomé, Director General del Instituto de Cooperación Iberoamericana y Vicepresidente de AECI.	Modernización tecnológica e industrial; Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente; Administración Pública; Científica e Interuniversitaria; Prioridades establecidas para los proyectos puntuales de cooperación: Turismo; Pobreza extrema; Informatización municipal.
VII	Ciudad de México, 5 marzo de 1992	Delegación mexicana: D. Renato Iturriaga, Director General de Cooperación Técnica Científica SRE. Delegación española: D. Javier Jiménez-Ugarte, Director General del Instituto de Cooperación Iberoamericana y Vicepresidente de AECI.	Agua; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Biotecnología; Telecomunicaciones; Microelectrónica e informática; Combate a la pobreza extrema; Turismo; Servicios públicos e infraestructura; Pequeña y mediana industria
VIII	Madrid, 7 abril de 1994	Delegación mexicana: D. Francisco Cruz González, Director General de Cooperación Técnica y Científica, SRE. Delegación española: D. Juan Antonio March Puyol, Director General del Instituto de Cooperación Iberoamericana.	Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa; Turismo; Agua; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Biotecnología; Nuevos Materiales; Telecomunicaciones y Transportes; Microelectrónica e Informática; Universitaria; Laboral; Desarrollo Social; Desarrollo Urbano
IX	Ciudad de México, 22 de mayo de 1995	Delegación mexicana: D. Javier Treviño Cantú, Subsecretario de Cooperación Internacional, SRE. Delegación española: D. Javier Treviño Cantú, Subsecretario de Cooperación Internacional.	Modernización institucional; Educación, capacitación y formación de recursos humanos; Modernización de los sectores productivos y de las infraestructuras; Refuerzo de la cooperación cultural con especial énfasis sobre las industrias de apoyo a la cultura

X	Ciudad de México, 3 de abril de 1997	Delegación mexicana: D. Alfredo Pérez Bravo, Director General de Cooperación Técnica y Científica, SRE. Delegación española: D. Jesús Gracia Aldaz, Director General del Instituto de Cooperación Iberoamericana de la AECI.	Administración Pública; Laboral y Asuntos Sociales; Turismo; Ciencia y Tecnología; Educación; Cooperación Interuniversitaria; Empresarial; Medio Ambiente y Preservación de Recursos Naturales; Restauración del patrimonio
XI	Madrid, 25 de mayo de 1999	Delegación mexicana: D. Abel Abarca Ayala, Director General de Cooperación Técnica y Científica del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional SRE. Delegación española: D. Jesús Gracia Aldaz, Director General del Instituto de Cooperación Iberoamericana de la AECI.	Administración Pública; Cooperación IMEXCI-AECI; Laboral y Asuntos Sociales; Turismo Científica y Tecnológica; Educativa e Interuniversitaria; Medio ambiente, conservación y manejo de los recursos naturales; Restauración del patrimonio
XII	Ciudad de México, 20 de diciembre de 2002	Delegación mexicana: D. Gerardo Lozano, Director General de Cooperación Técnica y Científica de la SRE. Delegación española: D. Juan López-Dóriga, Director General de Cooperación con Iberoamérica.	Participación Social; Desarrollo Institucional y Buen Gobierno; Satisfacción de las Necesidades Sociales Básicas; Inversión en el Ser Humano; Infraestructuras y Promoción del Tejido Económico; Defensa del Medio Ambiente; Cooperación Triangular
XIII	Ciudad de Madrid, 16 de octubre de 2007	Delegación mexicana: D ^a Luz María de la Mora, Titular de la Unidad de Relaciones Económicas y de Cooperación Internacional SRE. Delegación española: D ^a Leire Pajín, Secretaria de Estado de Cooperación Internacional SRE.	Gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional; Cobertura de las Necesidades Sociales en Educación y Protección de colectivos en situación de mayor vulnerabilidad; Promoción del Tejido Económico y Empresarial; Medio Ambiente; Cultura y Desarrollo.
XIV	Asunción (Paraguay), 28 de Octubre de 2011	Delegación mexicana: D ^a Patricia Espinosa, Titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Delegación española: D ^a Trinidad Jiménez Titular del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.	Gobernabilidad Democrática, Cultura y Desarrollo, Crecimiento Económico para la Reducción de la pobreza y otros sectores de intervención: salud, agua y saneamiento, educación e investigación. Sectores horizontales: Promoción de los Derechos Humanos y Gobernabilidad Democrática, Sostenibilidad Ambiental, Respecto a los Derechos Humanos y Género en Desarrollo.

XV	Ciudad de México, 14 de mayo 2014	<p>Delegación mexicana: Sr. Bruno Figueroa, Director de Cooperación Técnica y Científica de AMEXCID</p> <p>Delegación española: Sr. Rafael Garranzo, Director de Cooperación con América Latina y el Caribe de la AECID.</p>	<p>La XV Subcomisión Mixta de Cooperación Técnica y Científica, define el nuevo modelo de relación y de Cooperación Renovada que se articulará a través de la firma de un Memorándum de Entendimiento (junio 2014). Los Objetivos para la nueva etapa de la Cooperación Española en México son; Reconocer y potenciar el rol de México en la agenda de desarrollo regional y global, así como concentra y renovar el programa bilateral tradicional entre ambos países, en materia de cooperación para el desarrollo. Al primer objetivo, se concentrará en las siguientes líneas de trabajo: Diálogo en cuestiones de Agenda Internacional de Desarrollo, Iniciativas conjuntas para la preservación y consecución de Bienes Públicos Regionales y Globales, Cooperación reembolsable a través de FONPRODE.</p>
XVI	Madrid, 19 de abril de 2017	<p>Luis Tejada Chacón, director de la Agencia Española de Cooperación (AECID) y la parte mexicana estuvo representada por Martha Navarro Albo, directora general de Cooperación Técnica y Científica de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.</p>	<p>El objetivo de la reunión es analizar y aprobar las acciones necesarias para consolidar la relación de Cooperación Técnica y Científica para el desarrollo de los dos países, en un marco de eficacia y tomando como referencia la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.</p>

Fuente: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

¿Más movilidad sin mayor igualdad? Las relaciones académicas entre la Unión Europea y América Latina

Peter Birle / Wolfgang Haider / Juliet Tschank

Introducción

El presente texto trata las relaciones científicas birregionales entre la Unión Europea (UE) y los Estados miembros de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC).¹ En primer lugar, se presenta un análisis del lugar de la ciencia y la investigación en los respectivos procesos de cooperación e integración regional a ambos lados del Atlántico. Después se analiza la institucionalización de la cooperación científica birregional. Se presta especial atención a la manera en que el tema de la movilidad ha sido abordado tanto en el diálogo político entre las dos regiones como en los proyectos y programas birregionales específicos. En el cuarto apartado, se estudia la cooperación en el marco del programa marco plurianual más reciente, Horizonte 2020, en lo que respecta a las preferencias geográficas y temáticas, las desigualdades y las asimetrías. En el mismo apartado se presentan también resultados de una encuesta empírica de científicos y oficiales de ambas regiones que, debido a su larga familiaridad con el tema, están especialmente bien situados para determinar los retos y las perspectivas de la cooperación científica birregional. La contribución termina con algunas consideraciones finales.

1 Este artículo fue escrito como parte de las actividades del proyecto “Giving Focus to the Cultural, Scientific and Social Dimension of EU-CELAC Relations” (EULAC Focus). Es un proyecto colaborativo financiado por la Agencia Ejecutiva del European Research Council, Horizonte 2020, entre 2016 y 2019, bajo el Convenio núm. 693781. Para obtener más información sobre el proyecto, visite el sitio web <http://eulac-focus.net/>. El Ibero-Amerikanisches Institut de Berlín coordinó en el marco del proyecto un paquete de trabajo sobre cuatro cuestiones transversales: movilidad, desigualdad, diversidad y sostenibilidad. Cada uno se analizó para la dimensión cultural, científica y social de las relaciones birregionales. Además, se exploraron las superposiciones e interconexiones entre los cuatro temas transversales. Para más información, véase Göbel y Birle 2019.

La dimensión científica de la integración regional en Europa y América Latina

Cooperación científica en Europa

En el contexto de la integración europea, la dimensión científica se ha tenido en cuenta desde los años 50, lo cual demuestra su temprana importancia. En esa época, las actividades de investigación y la financiación de alcance regional se centraban en los fines de las industrias del carbón, el acero y la energía nuclear, lo que quedó plasmado en el servicio técnico y científico de la Comisión Europea, Joint Research Centre (JRC), establecido en 1957. Durante los decenios de 1970 y 1980, la investigación, junto con la enseñanza superior, adquirió más peso en el contexto de la integración regional. Mientras que inicialmente la financiación correspondiente a nivel regional sólo podía basarse en la “cláusula de poderes residuales” del artículo 235, a partir del Acta Única Europea (AUE) de 1986 la investigación recibió un reconocimiento específico. En 1984 se implementó el primer Programa Marco Plurianual de Investigación y Desarrollo Tecnológico (PM). Desde entonces se realizaron ocho ediciones consecutivas del PM.² Los PM favorecieron la diversificación de las actividades de investigación y la financiación más allá de los fines industriales, aunque el capítulo sobre investigación se introdujo explícitamente como un medio para fortalecer la industria de la UE.

La importancia de la dimensión científica en el proceso de integración europea se refleja también en el establecimiento de las Conferencias anuales Euroscientia en 1994, creadas con el fin de estimular la reflexión y el debate sobre la ciencia y la tecnología a escala europea (Debru 1999, 371). En 2000 se puso en marcha el Espacio Europeo de Investigación (EEI) sobre la base del artículo 163 del Tratado Constitutivo de la Comunidad

2 Hasta hoy, se han ejecutado consecutivamente ocho programas marco plurianuales. Seis de estos PM tuvieron una duración de cuatro años; otros dos, incluyendo el que se está ejecutando actualmente, una duración de siete años: PM1 (1984-1987: 3.300 millones de euros); PM2 (1987-1991: 5.400 millones de euros); PM3 (1990-1994: 6.600 millones de euros); PM4 (1994-1998: 13.200 millones de euros); PM5 (1998-2002: 14.900 millones); PM6 (2002-2006: 19.300 millones de euros); PM7 (2007-2013: 55.900 millones de euros) y PM8, también conocido como Horizonte 2020 (2014-2020: 80.000 millones de euros) (European Commission 2015, 6-7).

Europea (TCE).³ El EEI tenía por objeto crear “un espacio unificado de investigación abierto al mundo y basado en el mercado interior en el que los investigadores, el conocimiento científico y la tecnología circulan libremente”.⁴ La puesta en marcha del EEI fue uno de los principales objetivos del Séptimo Programa Marco (2007-2013).

A fin de consolidar el Espacio Europeo de Investigación, se crearon el Consejo Europeo de Investigación (CEI, 2007) y el Consorcio Europeo de Infraestructuras de Investigación (ERIC, 2009). Mientras que el primero se puso en marcha para estimular la excelencia científica apoyando a los mejores científicos y estudiantes dispuestos a crear nuevas áreas de trabajo, el ERIC es un instrumento legal formulado para dar marco a las Infraestructuras de Investigación.

Como se establece en los artículos 180 y 181 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la UE no posee autoridad jurídica exclusiva en las esferas de la investigación y el desarrollo tecnológico. Se trata de un ámbito político que la UE comparte con los Estados miembros. Al mismo tiempo, tanto la UE como sus Estados miembros están obligados a coordinar sus respectivas actividades a fin de garantizar la coherencia mutua de las políticas de investigación a nivel nacional y regional. El artículo 186 del TFUE autoriza explícitamente a la Unión a cooperar con terceros países y organizaciones internacionales en las esferas de la investigación y el desarrollo tecnológico. Esto permitió a la Comisión Europea poner en marcha en 2012 una nueva estrategia de cooperación internacional en materia de investigación e innovación titulada “Enhancing and focusing EU international cooperation in research and innovation: a strategic approach” (European Commission 2012). Con el objetivo principal de garantizar la competitividad de la UE a nivel internacional, la estrategia puso de relieve la inclusión de la ciencia como un componente de la política exterior de la Unión. El concepto de *Science Diplomacy* se definió como un instrumento de poder blando y un mecanismo para mejorar las relaciones con paí-

3 Artículo 163.1 TCE (desde 2007: Artículo 179.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea [TFUE]): “La Unión tendrá por objetivo fortalecer sus bases científicas y tecnológicas, mediante la realización de un espacio europeo de investigación en el que los investigadores, los conocimientos científicos y las tecnologías circulen libremente, y favorecer el desarrollo de su competitividad, incluida la de su industria, así como fomentar las acciones de investigación que se consideren necesarias en virtud de los demás capítulos de los Tratados.”

4 Véase https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/research_area.html?locale=es (consultado 6 de abril de 2020).

ses y regiones clave (European Commission 2012, 4). La estrategia sentó una de las bases del octavo programa marco (2014-2020), conocido como Horizonte 2020. También dio continuidad a las asociaciones con terceros países establecidas en anteriores programas marco y amplió las actividades de cooperación mucho más allá del alcance de la UE y sus países vecinos.

En 2020, la Unión Europea contaba con 20 acuerdos bilaterales de ciencia y tecnología con varios países individuales, incluyendo cuatro países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile y México). Estos acuerdos constituyen un marco y un foro privilegiado para identificar los intereses comunes, las prioridades, el diálogo sobre políticas y los instrumentos necesarios para la colaboración en materia de ciencia y tecnología.⁵

Cooperación científica en América Latina y el Caribe

Al igual que en Europa, en América Latina y el Caribe (ALC), la política de ciencia, investigación y tecnología es ante todo un ámbito de los gobiernos nacionales. No obstante, en América Latina y el Caribe se ha hecho un esfuerzo de larga data para fortalecer la cooperación internacional en esta dimensión. Desde los años 1950, muchos países de América Latina y el Caribe han profesionalizado e institucionalizado sus políticas de ciencia y tecnología. En países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Venezuela y México se han creado consejos nacionales de investigación. El apoyo de organizaciones internacionales como la Unesco (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), el ICSU (International Council for Science) o la Organización de los Estados Americanos (OEA) desempeñó un papel importante en el desarrollo de los sistemas científicos nacionales (Feld *et al.* 2013, 27).

Desde el decenio de 1970, ha aumentado en ALC la importancia de la cooperación intergubernamental en materia de ciencia e investigación. Ejemplos de ello son la Escuela Superior de Informática de América Latina (ESLAI), lanzada por el gobierno argentino en 1986, o el Programa Regional de Biotecnología para América Latina y el Caribe de 1986 (Feld *et al.* 2013, 31 s.). Desde los años 90, la internacionalización de la educación superior se ha convertido en una tendencia importante en toda la región. La cooperación bilateral y subregional, regional, hemisférica e internacional

5 Véase <<https://ec.europa.eu/research/iscp/index.cfm?pg=countries>> (consultado 6 de abril de 2020).

en materia de investigación y enseñanza se ha ampliado constantemente. En los primeros 15 años del nuevo milenio, la elección de gobiernos progresistas en muchos países de la región ha conducido a un aumento de la cooperación científica regional. Temas como la inclusión social, la pobreza, la desigualdad y las diferencias sociales y económicas a nivel regional recibieron más atención que en años anteriores.

Un gran número de actores participan en la configuración de la cooperación científica regional en ALC. Entre ellos se encuentran, por ejemplo, organizaciones y redes no gubernamentales como la Asociación de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL; creada en 1949), el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO; creado en 1967) o la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO; creada en 1957). En 1974, los países de América Latina y el Caribe firmaron un Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior con el propósito de fortalecer e incrementar la cooperación en materia de educación, reconocer las calificaciones académicas entre los países, aumentar la movilidad e incrementar la integración dentro de la región (Jaramillo y Knight 2005, 326). Sin embargo, este convenio no se ocupa de los cambios en la educación transfronteriza, la movilidad, el reconocimiento de calificaciones o la garantía de calidad, de modo tal que, si no se revisa y actualiza, carece de relevancia para los acontecimientos actuales. También hay que mencionar a los actores subregionales como la Asociación de Universidades de la Amazonía (UNAMAZ; creada en 1987), el Consejo de Universidades Centroamericanas (CSUCA, creado en 1948) o el Grupo de Universidades de Montevideo (AUGM; creado en 1991), así como los esfuerzos para fortalecer la cooperación científica en los procesos de integración subregional.⁶

La Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) prestó una atención considerable a la dimensión científica, en particular en el ámbito del diálogo político. En las cumbres celebradas periódicamente desde 2013 se destacaron los avances en materia de ciencia, tecnología e innovación (CTI) como instrumentos para el desarrollo intrarregional. Se resaltó que la cooperación en cuestiones de CTI de interés regional –energía verde, educación y desarrollo de infraestructura o tecnología de las co-

6 En los trabajos de Jaramillo y Knight (2005) y Gual Soler (2014) se puede encontrar una visión general de importantes actores y programas que contribuyen a la conectividad de la cooperación científica en ALC.

municaciones— era una preocupación central. Ello incluía el intercambio entre los sectores nacionales de CTI y la accesibilidad de los conocimientos científicos para la población de la región (CELAC 2013; 2014a; 2016). Además, la importancia de la CTI como campo temático que debe abordarse a nivel regional se evidencia en su reiterada consideración en los planes de acción anuales, la puesta en marcha de grupos de trabajo temáticos y por las continuas reuniones de expertos y ministeriales.

En 2014, las reuniones de altos funcionarios de la CELAC sobre ciencia y tecnología destacaron la necesidad de generar sinergias entre las políticas y los programas nacionales y regionales. Se declaró explícitamente que esto debería “hacerse atendiendo de manera diferenciada a los países con menores niveles de desarrollo científico y tecnológico y asegurando la sostenibilidad de la fuerza de trabajo científica en los países de origen” (CELAC 2014b). Sobre esa base, la propuesta de la Agenda de Planificación de CELAC 2020 se centró en tres objetivos: 1) aumentar el porcentaje de personas que han completado la educación secundaria; 2) aumentar la tasa bruta de matrícula en la educación superior, y 3) aumentar la inversión en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB de la región (SELA 2015, 9-10).

La dimensión científica de las relaciones birregionales

La institucionalización de la cooperación birregional

Tanto la UE como la CELAC conceden una importancia central a la dimensión científica dentro de los respectivos procesos de integración regional y comparten una fuerte aspiración a cooperar en el área científica a escala internacional. En lo que respecta a la cooperación científica entre ambas regiones, Europa y ALC mantienen una larga tradición de intercambios entre investigadores individuales, universidades e instituciones de investigación no universitarias. Desde mediados del decenio de 1980, el grado de institucionalización de la cooperación birregional en los ámbitos de la ciencia, la investigación, la tecnología y la innovación ha ido aumentando constantemente. Hoy en día se plasma en diversos planes de cooperación a nivel birregional, subregional y bilateral.

La cooperación científica a nivel birregional abarca diversos formatos de diálogo político, el intercambio de conocimientos especializados, la planificación y la supervisión de políticas concretas, así como la elaboración y

ejecución de actividades y proyectos conjuntos. El proceso de diálogo entre ambas regiones comenzó con la Cumbre UE-ALC de 1999, en la que se determinó que la educación, la ciencia y la tecnología eran esferas estratégicas de la asociación y cooperación birregionales. En cumbres posteriores, se ha ampliado el marco de los intercambios birregionales sobre ciencia, tecnología e innovación (CTI). Los formatos clave han sido las reuniones ministeriales periódicas UE-CELAC sobre ciencia y tecnología (C&T) y la puesta en marcha de Reuniones de Altos Oficiales (Senior Official Meetings, SOM) sobre C&T. Varios grupos de trabajo temáticos se han reunido continuamente desde 2000.

Con el fin de desarrollar e implementar un Área de Conocimiento UE-CELAC, y para consolidar el respectivo diálogo birregional, así como los enfoques de cooperación común, en 2010 se lanzó la Iniciativa Conjunta sobre Investigación e Innovación (Joint Initiative on Research and Innovation, JIRI). Al mismo tiempo, la Reunión de Altos Oficiales (SOM) sobre C&T amplió su espectro temático. En 2019, sus grupos de trabajo copresididos abarcaron las siguientes prioridades temáticas: bioeconomía, incluida la seguridad alimentaria (coordinado por Argentina y Francia); energías renovables (coordinado por México y España); biodiversidad y cambio climático (coordinado por Colombia y Francia); tecnologías de la información y comunicación para hacer frente a los desafíos sociales (coordinado por Chile y Francia); salud (coordinado por España y Brasil). Además, existe un grupo de trabajo transversal sobre instrumentos de financiación (coordinado por Portugal y México) y un grupo de trabajo sobre infraestructuras de investigación (coordinado por la CE y el Uruguay) (European Commission 2017c; ALCUE-NET 2016).

En 2016, el Área de Conocimiento UE-CELAC fue redefinida como un Área Común de Investigación (ACI), con hincapié en los pilares temáticos de la movilidad de investigadores, las infraestructuras de investigación y los desafíos de la sociedad. A fin de apoyar esta expansión del diálogo científico birregional, se establecieron nuevos planes de intercambio y actividades sobre CTI en el contexto de las cumbres birregionales. Esto incluía las actividades relacionadas con la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat), las dos vertientes de las Cumbres Académicas y del Conocimiento UE-CELAC, los congresos de investigadores y universidades de ambas regiones y la Semana del Conocimiento UE-América Latina y el Caribe (Selleslaghs 2017, 8; European Commission 2017b).

Los programas marco plurianuales (PM) de la UE implementados desde 1984 en cierta medida han permitido desarrollar la cooperación en materia de CTI entre Europa y América Latina y el Caribe. Sin embargo, sólo a partir de la Cumbre UE-ALC de Guadalajara de 2004, la dimensión birregional de la cooperación científica ha cobrado importancia. Desde entonces, los programas marco han incluido a ALC como región destinataria y han fomentado la participación mutua y amplia. En el marco del séptimo PM (2007-2013) y del octavo PM (2014-2020) se ejecutaron dos proyectos explícitamente diseñados para fortalecer la cooperación birregional “horizontal”: la Red de América Latina, el Caribe y la Unión Europea sobre investigación e innovación (ALCUE-NET 2012-2017) y la Red de países de la Unión Europea, América Latina y el Caribe sobre actividades conjuntas de innovación e investigación (ERANet-LAC 2013-2017). Esta última consistía en un consorcio de 17 organismos de financiación de ambas regiones capaz de cofinanciar proyectos de investigación sin más asistencia de la Unión Europea.

Además de las formas de cooperación mencionadas anteriormente, la UE tiene cuatro acuerdos de ciencia y tecnología con países latinoamericanos individuales: UE-Argentina (desde 1999), UE-Brasil (2004), UE-Chile (2002) y UE-México (2004). Estos acuerdos sentaron las bases para profundizar la cooperación de las respectivas instituciones de promoción de la investigación. Implicaron también la colaboración de los países asociados como participantes en los programas marco de la UE. Ejemplos de ello son la creciente cooperación internacional en materia de ciencia, tecnología e innovación entre Brasil y la UE (INCOBRA 2016-2019) o la Iniciativa de CTI Chile-Unión Europea (CEST+I 2013-2015) (EULAC-Focus 2018). En la Estrategia de cooperación internacional de la UE en investigación e innovación de 2012, se volvió a hacer hincapié en los acuerdos de ciencia y tecnología como parte importante de la cooperación bilateral entre la UE y los países de América Latina y el Caribe (European Commission 2012, 7).

Movilidad científica a nivel birregional

La movilidad científica se refiere principalmente a las personas y al conocimiento. Entre las personas se incluyen los estudiantes universitarios, los estudiantes de doctorado y posdoctorado, los profesores universitarios y los investigadores de instituciones no universitarias. El conocimiento científico abarca las percepciones, los datos, la información, los métodos, las

teorías y las técnicas. También incluye culturas académicas, estilos burocráticos y lógicas institucionales. La producción, el intercambio, la transferencia y la circulación de conocimientos no pueden desconectarse de las infraestructuras de investigación existentes. Ello incluye instalaciones de investigación como laboratorios, equipos, centros de informática y datos, bibliotecas, museos y archivos, pero también la infraestructura para la enseñanza y para la organización de eventos científicos (por ejemplo, centros de conferencias). La disponibilidad y el acceso a la infraestructura es importante. Las publicaciones (libros, artículos, documentos de trabajo, etc.) son medios importantes para hacer circular los conocimientos científicos más allá de las fronteras nacionales.

La movilidad es fundamental para las relaciones birregionales entre la UE y ALC en el ámbito de la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI). Como señalan Gaillard/Arvanitis (2013a) en un estudio exhaustivo de la colaboración científica entre la UE y ALC, el impulso birregional para iniciar la colaboración internacional en el ámbito de la ciencia y la tecnología está a su vez motivado por la movilización de información, conocimientos, tecnologías e investigadores. Aunque los motivos y motores específicos de la movilidad no son necesariamente los mismos a cada lado del Atlántico y difieren en cuanto a los grupos de estatus, las disciplinas y los intereses, entre los factores clave de la movilidad figuran el acceso a la ciencia de vanguardia y a conocimientos técnicos complementarios, la obtención de acceso a mercados tecnológicos de renombre internacional, la valoración de las aptitudes, la información y los conocimientos concentrados en otros países, y el acceso a fondos de instituciones y organismos de financiación extranjeros.

Diálogo político

La movilidad científica entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe se basa en una larga historia de intercambio entre investigadores de ambas regiones. Ya en el decenio de 1940, cuando países de América Latina y el Caribe atravesaron un período de desarrollo institucional y profesional en las esferas de la investigación y la enseñanza superior, algunos países europeos respondieron a sus necesidades prestando asistencia técnica. Ello incluía la contratación de investigadores extranjeros o la iniciación de programas de becas (por ejemplo, para que los estudiantes cursaran estudios de doctorado en Europa). Desde el decenio de 1980, este tipo de intercambio

centrado en el desarrollo o en la asistencia se ha ido desplazando hacia formatos más equilibrados de colaboración académica y científica. El Cuarto Programa Marco de la UE (4º PM 1994-1998) estableció directrices claras para la cooperación de la UE con terceros países. En respuesta a ello, varios gobiernos latinoamericanos establecieron fondos complementarios para la colaboración con la UE. La movilidad se vio además alentada por el hecho de que varios países de América Latina aumentaron la financiación general para que sus investigadores pudieran participar en planes de movilidad internacional (Gaillard, Gaillard y Arvanitis 2013; Kreimer y Levin 2013).

Desde el inicio de una relación UE-ALC más institucionalizada a raíz de la primera Cumbre birregional celebrada en Río de Janeiro en 1999, la movilidad científica ha formado parte de los debates en las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno. Desde 2000 se han celebrado periódicamente Reuniones de Altos Oficiales como foro para definir las prioridades políticas conjuntas en el ámbito de la ciencia y la tecnología. Estas prioridades incluyen la movilidad de estudiantes, postdoctorados, investigadores principales y profesores universitarios, pero también el desarrollo de infraestructuras de investigación conjuntas para mejorar la comparación, el acceso y la conectividad de la investigación. Los principales focos temáticos han sido el cambio climático y la diversificación de la matriz energética, incluidas las energías renovables (EULAC-Focus 2018). La Cumbre de Guadalajara de 2004 hizo hincapié en la voluntad política de crear una zona de conocimientos UE-ALC:

Consideramos que el futuro espacio del conocimiento de América Latina y el Caribe-Unión Europea deberá basarse en los resultados de un diálogo exitoso sobre ciencia y tecnología a nivel birregional, e incluir el fortalecimiento de la cooperación en ciencia y tecnología, educación superior, innovación y tecnologías de la información y la comunicación. Considerando la importancia de la ciencia y la tecnología para el desarrollo económico y social de nuestros países, y guiados por el resultado de las reuniones ministeriales y el grupo de trabajo birregional en cooperación científica y tecnológica, concordamos en iniciar una asociación en ciencia y tecnología teniendo en mente incluir a América Latina y el Caribe como una región objetivo para los Programas Marco de la Unión Europea en estos sectores, contribuyendo a profundizar y desarrollar los vínculos birregionales y a alentar la participación mutua en programas de investigación (Declaración de Guadalajara 2004, § 93).

La introducción de la Iniciativa Conjunta de Investigación e Innovación (JIRI), lanzada entre la UE y ALC en 2010 durante la reunión ministerial birregional sobre ciencia y tecnología en el contexto de la Cumbre de

Madrid, supuso un paso cualitativo y estratégico en la relación entre la UE y ALC. Tuvo además efectos significativos en la movilidad científica y académica. A través del mecanismo JIRI, los ministerios de investigación de ambas regiones se reunieron por primera vez con el fin de desarrollar una estructura de gobernanza para el establecimiento de un “diálogo birregional periódico sobre ciencia, investigación, tecnología e innovación para consolidar la cooperación entre la UE y la ALC y actualizar las prioridades comunes, fomentar el aprendizaje mutuo de políticas y garantizar la aplicación adecuada y la eficacia de los instrumentos de cooperación” (ALCUE-NET 2016). Desde entonces, “Ciencia, investigación, innovación y tecnología” constituye un capítulo aparte de los planes de acción bianuales UE-CELAC.

Desde 2013 se han celebrado tres cumbres académicas birregionales. La primera se organizó en el contexto de la Cumbre de 2013 en Santiago de Chile. Fue una iniciativa coordinada por un consorcio de universidades chilenas y la red francesa Institut des Amériques. Su objetivo era fortalecer el actual Espacio Común de Educación Superior UE-ALC, puesto en marcha en Madrid en 2002 y las iniciativas posteriores emprendidas por funcionarios políticos de ambas regiones. La segunda Cumbre Académica se celebró en Bruselas en 2015 y en ella se hizo hincapié en el desarrollo de un Espacio de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación UE-ALC (Irelac 2015, 4). Durante la segunda Cumbre UE-CELAC, que se celebró al mismo tiempo, las partes elogiaron los progresos realizados por la JIRI y propusieron crear una base concreta para un Espacio Común de Investigación (EU-CELAC Summit 2015, 2-4).

En la quinta Reunión de Altos Oficiales UE-CELAC sobre ciencia y tecnología, celebrada en Bruselas en 2016, se llegó a un consenso para centrar la atención en tres pilares estratégicos: a) movilidad de los investigadores; b) el alcance internacional de las infraestructuras de investigación; y c) el aumento de la cooperación temática para hacer frente a los desafíos de la sociedad global. Cada uno de esos pilares estratégicos se examinó, describió y concretó en la sexta y séptima Reunión de Altos Oficiales en 2017. En lo que respecta a la movilidad, los participantes llegaron al acuerdo de abrir la Red Mundial EURAXESS a la CELAC, a fin de proporcionar información sobre empleos de movilidad y oportunidades de financiación para los investigadores de la CELAC en Europa (European Commission 2017a, §8). Como parte de la labor preparatoria de la Cumbre UE-CELAC de 2017, que se canceló posteriormente, San Salvador acogió en octubre de 2017

una Semana del Conocimiento UE-CELAC. Esta incluyó un evento para las autoridades nacionales en materia de investigación e innovación, un evento informativo sobre Erasmus+ y Horizonte 2020, un seminario sobre el reconocimiento de los períodos de estudio en el extranjero y la primera Cumbre Académica y del Conocimiento CELAC-UE.

Políticas y programas

A nivel birregional, los organismos de financiación de la ciencia de ambas regiones han desarrollado la movilidad académica y científica mediante convocatorias conjuntas, planes de movilidad, programas de becas y focos temáticos comunes. Por ejemplo, EULARINET (European Union-Latin American Research and Innovation Networks) fue un programa cuatrienal que se inició en 2008 con el objetivo de establecer, aplicar y supervisar conjuntamente la colaboración de interés mutuo en materia de ciencia y tecnología y promover la participación de los países de América Latina y el Caribe en el Séptimo Programa Marco de la UE (7º PM 2007-2014). Además, se realizó un intercambio anual con tres socios subregionales en ALC: México y América Central; los países andinos; y los países del Mercosur, involucrando explícitamente la participación de las comunidades de formulación de políticas, científica e industrial. Otro ejemplo fue ALCUE-NET (Red de América Latina, el Caribe y la Unión Europea sobre investigación e innovación 2012-2017), una plataforma para el fortalecimiento de los puntos de contacto nacionales de los programas marco de la UE en los países de América Latina y el Caribe que proporcionan información y capacitación a fin de aumentar la participación de los investigadores de América Latina en los programas de investigación y movilidad de la UE. En el plano bilateral, el Consejo Europeo de Investigación (CEI) ha firmado acuerdos de ejecución con la Argentina (2015), México (2015) y el Brasil (2016) a fin de permitir que los científicos que se encuentran al principio de su carrera se incorporen a un equipo de investigación dirigido por un becario del CEI (European Commission 2016).

En el ámbito de los proyectos de investigación concretos y los programas de intercambio entre investigadores individuales o equipos de investigación de todos los niveles académicos entre las dos regiones, la movilidad se ha producido en gran medida gracias a la financiación, la infraestructura y las prioridades temáticas de los programas marco de la UE. En el marco del Séptimo Programa Marco de la UE (7º PM 2007-2014), se financiaron

314 proyectos con los países de la CELAC, lo que dio lugar a 734 participaciones en el programa (contribución de la UE: 95,6 millones de euros; contribución de la CELAC: 40 millones de euros en total) (European Commission 2016, 4). Asimismo, en el marco del séptimo programa marco, se concedieron becas de movilidad a un total de 3.700 investigadores de América Latina y el Caribe mediante las Acciones Marie Skłodowska Curie. Más de 150 instituciones de América Latina y el Caribe participaron en proyectos con arreglo al mismo plan de financiación. Las convocatorias de las Acciones Marie Skłodowska Curie en 2014 y 2015 dieron lugar a 87 acciones que entrañaban la movilidad de los países de la UE a los de América Latina y el Caribe. Desde 2016, 138 investigadores de los Estados de la CELAC han participado en las acciones Marie Skłodowska Curie en el marco del último Programa Marco de la UE Horizonte 2020 (8º PM 2014-2020), incluidos 31 posgraduados y 36 investigadores doctorados, así como 71 que participan en intercambios de personal de investigación e innovación (European Commission 2016, 4, 6).

Además, las universidades y los centros de investigación han establecido redes de cooperación e intercambio interinstitucional. Por parte de la Unión Europea, éstas han recibido apoyo por conducto del programa América Latina Formación Académica (ALFA 1994-2013), el programa Erasmus Mundus (2007-2013) y los programas Erasmus+ (2014-2020), como Caminos, un consorcio de 28 instituciones asociadas de Europa y América Latina que promueve buenas prácticas para aumentar la movilidad regional de los estudiantes y el personal de América Latina y el Caribe (European Commission 2018; Caminos 2018; EULAC-Focus 2018). Cabe señalar que el aumento de la movilidad de personas y de conocimientos también ha sido resultado del hecho de que algunos países de América Latina han promulgado políticas que fomentan la participación de sus investigadores en proyectos europeos, en particular mediante el aumento de la financiación (Kreimer y Levin 2013, 89).

Ambas regiones se esfuerzan por mejorar la movilidad científica birregional mediante la ampliación de su infraestructura común de investigación y comunicaciones. Por ejemplo, el Sistema EllaLink es un proyecto joint-venture establecido en 2015 que debería entrar en funcionamiento en 2020. Se trata de un sistema avanzado de cable submarino que ofrece conectividad segura de alta capacidad en una ruta transatlántica de baja latencia desde Portugal hasta el Brasil, con nodos en países de América del Sur como la Argentina, Chile y el Perú (EllaLink 2018). El cable de-

bería potenciar la investigación en esferas como la física, el patrimonio cultural, la biodiversidad y el ciclo del carbono. El Consorcio Building the Europe Link to Latin America (BELLA) coordinará la extensión del cable a otras redes académicas de América Latina (como GuyaLink y CariLink). La puesta en marcha del BELLA está a cargo de un Consorcio de la Red Latinoamericana de Investigación y Educación RedCLARA, GÉANT (la red paneuropea de conexión a Internet para la investigación) y las Redes Nacionales de Investigación y Educación de Alemania, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, España, Francia, Italia y Portugal. La financiación de BELLA procede de la Comisión Europea y de las redes nacionales de investigación y educación de América Latina. Se espera que el aumento de la conductividad amplíe las oportunidades de América Latina y el Caribe de participar como beneficiarios en otros proyectos de infraestructura que se definan en el futuro (European Commission 2016, 7). En enero de 2019, GÉANT y RedCLARA, en nombre del Consorcio BELLA, anunciaron que EllaLink y Alcatel Submarine Networks han concluido acuerdos para la construcción del sistema de cable submarino de fibra óptica EllaLink.⁷

El Programa Marco Horizonte 2020⁸

Pautas geográficas de cooperación

Los mayores programas de financiación de la UE para la investigación son los Programas Marco plurianuales para la Investigación y la Innovación. El 7º PM duró de 2007 a 2013 y fue el primer instrumento en el que se acogió oficialmente la cooperación internacional (de terceros países), aunque ya el 4º PM había elaborado directrices sobre cómo incluir a los socios de ALC. En total, 747 instituciones de América Latina y el Caribe participaron en los proyectos del 7º PM y recibieron más de 100 millones de euros de apoyo de la UE. Si bien se cooperó en diferentes áreas del 7º PM, la movilidad se organizó principalmente a través del Consejo Europeo de Investigación (ERC) y de las Acciones Marie Skłodowska Curie, donde

7 Véase <https://www.geant.org/News_and_Events/Pages/BELLA-EllaLink-cable-gets-go-ahead.aspx> (consultado 28 de febrero de 2019).

8 La información de esta sección está tomada de dos documentos finales del proyecto EULAC Focus, el *Report on Bi-Regional Mobility* (Haider 2019) y el *Synthesis Report on EU-(CE)LAC Scientific Relations* (Morin Nenoff y Simon 2019), ambos de libre acceso. Ahí también se encuentran las referencias a fuentes y literatura adicional.

más de 150 organizaciones participaron alrededor de 400 veces en más de 200 proyectos diferentes.

A principios de 2014, el séptimo PM fue reemplazado por el programa Horizonte 2020 (H2020). Entre diciembre de 2014 y mayo de 2019 se habían solicitado 299 proyectos de Horizonte 2020 con instituciones de países de América Latina y el Caribe que participaban en calidad de “socios” o “terceros” (con la excepción de dos proyectos dirigidos por instituciones de América Latina y el Caribe). En este período, el 83,9 % de los proyectos (251) se encontraban en la fase de ejecución, 40 proyectos (13,4 %) estaban en preparación, 6 proyectos (2 %) habían sido cerrados y un proyecto cada uno (0,3 %) “rechazado” o “terminado”.

De los 297 proyectos en curso, sólo 2 (0,67 %) fueron coordinados por un socio de ALC (Chile y Uruguay), 283 (94,65 %) fueron coordinados por Estados miembros de la UE y 14 (4,68 %) fueron coordinados por terceros países (Islandia n=1, Israel n=2, Noruega n=6, Serbia n=1, Suiza n=3 y Ucrania n=1). El mayor número de proyectos fue coordinado por organizaciones españolas (n=57 o 19,1 %), seguido de Italia (n=44 o 14,7 %), el Reino Unido (n=41 o 13,7 %), Francia (n=31 o 10,4 %) y Alemania (n=27 o 9 %). 20 de los 28 estados miembros de la UE proporcionaron al menos una organización para coordinar un proyecto.

En total, organizaciones de 19 países de América Latina y el Caribe participaron en los proyectos H2020 entre 2014 y 2019 (véase la Figura 1). Brasil fue el mayor actor con una participación del 26,5 % (n=168), seguido de Argentina 20,9 % (n=132) y Chile 14,4 % (n=91). Al otro lado del espectro, hay países más pequeños, en su mayoría de Centroamérica o el Caribe, en los que no existen o existen muy pocas instancias de cooperación en el marco de H2020. En general, el análisis muestra que los lazos de cooperación entre aquellos países de ALC que disponen de sistemas de investigación e innovación bien establecidos y que tienen relaciones de larga data con la UE o los Estados miembros de la UE son mucho más intensos que los de los países de menor tamaño de ALC.

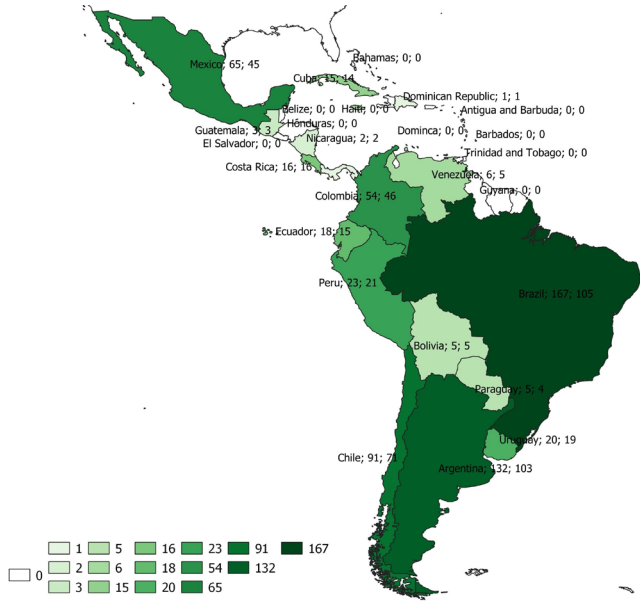


Figura 1: Casos de participación de los países de ALC en H2020 (2014-2019) como “socios” o “terceros países” [Nombre del país; número de participaciones; número de proyectos].

Para categorizar las pautas de cooperación existentes, se realizó un ejercicio de agrupación, en el que se agruparon los países de América Latina y el Caribe según sus instancias de cooperación con los países de la Unión Europea en el marco de H2020. La Tabla 1 muestra que Brasil, Argentina, Chile, México y Colombia son los actores dominantes en ALC. Estos cinco países representan más de la mitad de la cooperación. Costa Rica es el único país centroamericano que se ubica en la categoría de “cooperación alta”.

Mientras que los 28 Estados miembros de la UE participaron en proyectos con los países de ALC en el H2020 entre 2014 y 2018 (ver Figura 2), el mayor actor fue España con una participación del 16,4 % (n=510), seguido por Francia con un 11,5 % (358), Alemania con un 11,2 %, el Reino Unido con un 10,7 % (n=333) e Italia con un 10,4 % (n=324).

	Casos de participación	Proyectos	
Antigua y Barbuda	0	0	Ninguna cooperación
Bahamas	0	0	
Barbados	0	0	
Belice	0	0	
Dominica	0	0	
El Salvador	0	0	
Guyana	0	0	
República Dominicana	1	1	Cooperación baja
Granada	1	1	
Panamá	1	1	
Nicaragua	2	2	
Guatemala	3	3	
Bolivia	5	5	Cooperación media
Paraguay	5	4	
Jamaica	6	6	
Venezuela	6	5	
Cuba ⁹	15	14	
Costa Rica	16	16	Cooperación alta
Ecuador	18	15	
Uruguay	20	19	
Perú	23	21	

9 Aunque el número de instancias de participación y proyectos para Cuba y Venezuela varían considerablemente en comparación con los de Cuba y Costa Rica, que se han clasificado en dos grupos diferentes (“cooperación media” y “cooperación alta”, respectivamente), la asignación de grupos es exacta, ya que la agrupación se hizo según la distribución intercuartil de las instancias de participación. Los países de “cooperación baja” incluyen a los países con instancias de participación entre el valor mínimo (1) y el percentil 25 (4). Los países de “mediana cooperación” incluyen a los países con instancias de participación justo por encima del percentil 25 (>4) y el percentil 50 (15); lo que corresponde a las instancias de participación de Cuba. Los países de “cooperación alta” incluyen a los países con instancias de participación desde el percentil 50 (>15) hasta el percentil 75 (38,5) y los países de “cooperación muy alta” tienen instancias de participación justo por encima del percentil 74 (>38,5) y el valor máximo (167).

	Casos de participación	Proyectos	
Colombia	54	46	Cooperación muy alta
México	65	45	
Chile	91	71	
Argentina	132	103	
Brasil	167	105	

Tabla 1: Países de ALC por nivel de cooperación en el programa Horizonte 2020 (2014-2019)

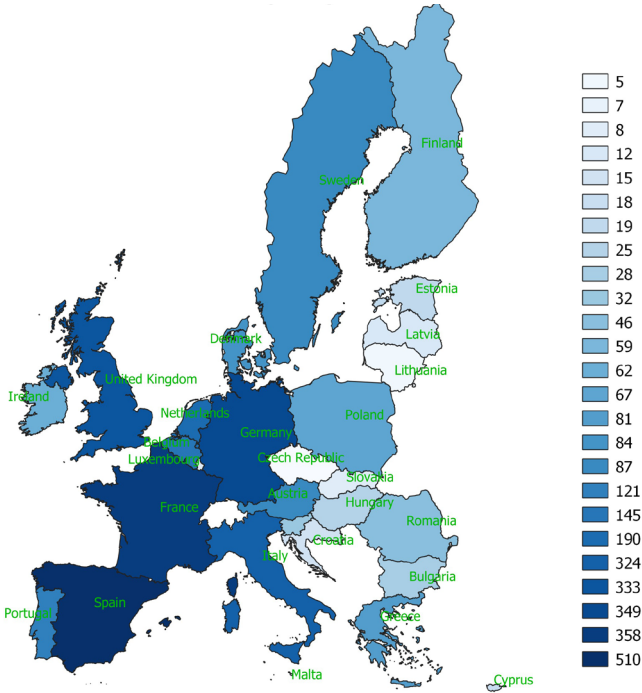


Figura 2: Participación de los Estados miembros de la UE en los proyectos H2020 (2014-2019) con países de ALC

Al igual que en el caso de ALC, el cuartil agrupado en la categoría más alta de cooperación concentra más del 50 % de las instancias de cooperación. Además de los países mencionados, también están los Países Bajos

(n=190) y Bélgica (n=145) categorizados como países con “muy alta cooperación” (ver Tabla 2). En general, el hecho de que países como Alemania, Francia y el Reino Unido se encuentren en el cuartil más alto se explica por su posición general como fuertes actores de I + D en la UE y por lo tanto no es una sorpresa. Sin embargo, es diferente, aunque no menos esperable el caso de España e Italia, debido a los fuertes lazos históricos con ALC y a las ventajas de comunicación relacionadas con el idioma.

	Casos de participación	Proyectos	
Lituania	5	5	Cooperación baja
Malta	7	5	
Luxemburgo	8	8	
Eslovaquia	8	7	
Letonia	12	11	
Croacia	15	13	
Chipre	18	17	
Estonia	19	18	Cooperación media
Hungría	25	23	
Bulgaria	28	24	
Eslovenia	32	24	
República Checa	37	30	
Rumania	46	32	
Finlandia	59	37	Cooperación alta
Irlanda	62	48	
Polonia	67	53	
Grecia	81	46	
Dinamarca	84	54	
Austria	87	59	
Suecia	87	60	
Portugal	121	76	

	Casos de participación	Proyectos	
Bélgica	145	77	Cooperación muy alta
Países Bajos	190	101	
Italia	324	150	
Reino Unido	333	163	
Alemania	349	166	
Francia	358	159	
España	510	191	

Tabla 2: Estados miembros de la UE por nivel de cooperación en proyectos con países de América Latina y el Caribe en H2020 (2014-2019)

En conclusión, las pautas geográficas detectadas entre la UE y los países de América Latina y el Caribe en materia de cooperación científica dibujan un panorama claro. La UE tiene vínculos bien establecidos con algunos países de ALC, especialmente con aquellos que llevan más tiempo activos en la cooperación y que tienen acceso a recursos internos y a los sistemas de investigación e innovación existentes (Argentina, Brasil, México, Chile, Colombia). Si bien estos países suelen pertenecer a las naciones más grandes de ALC que disponen de más recursos, también hay otros ejemplos que demuestran que los esfuerzos dirigidos a aumentar la cooperación pueden tener un impacto significativo en términos de cooperación birregional. Por ejemplo, Uruguay y Ecuador pueden contarse entre los países más activos en el marco del H2020.

Estos ejemplos –que podrían incluir también a Costa Rica– muestran que la participación de los países de América Latina y el Caribe en los programas de investigación y enseñanza superior de la Unión Europea no es sólo una cuestión de canales de cooperación tradicionales y de *path dependency*, sino que los esfuerzos específicos y la dedicación de recursos son factores que determinan el éxito de la cooperación. Además, un factor importante en la creación de nuevos vínculos geográficos es tener una clara comprensión de los puntos fuertes y débiles regionales, respectivamente nacionales o locales, en cuanto a la orientación temática, así como de las necesidades y los factores impulsores de la investigación y la innovación. La construcción de las prioridades de cooperación con los países de la UE desde la perspectiva de ALC requiere una contextualización de las áreas prioritarias establecidas birregionalmente (Bio-economía, Biodiversidad,

Cambio Climático, Tecnología de la Información y la Comunicación, Energía y Salud) en lo que respecta a la situación y las necesidades específicas de los sistemas nacionales de investigación e innovación. Sólo así se podrán construir los vínculos geográficos en función del paisaje temático presente en la región.

Prioridades temáticas

Vale la pena examinar la estructura temática de la cooperación científica birregional entre la Unión Europea y América Latina. El PM Horizonte 2020 se divide en tres pilares: “ciencia excelente”, “liderazgo industrial” y “desafíos sociales”, así como dos objetivos específicos: “difundir la excelencia y ampliar la participación” y “la ciencia con y para la sociedad”. Los proyectos de Horizonte 2020 entre diciembre de 2014 y mayo de 2019 con participación de América Latina y el Caribe incluían proyectos que correspondían a todos esos temas, salvo el objetivo específico de “difundir la excelencia y ampliar la participación”, al que no podían acceder los países de América Latina y el Caribe. En cambio, estos proyectos incluían un proyecto del programa “Euratom”, del que, según el sitio web de la Comisión Europea,¹⁰ tales proyectos “refuerzan los resultados en el marco de las tres prioridades de horizonte 2020: ciencia excelente, liderazgo industrial y desafío social”. El 62,9 % de los proyectos se encuadran en el pilar de “Ciencia Excelente”, el 26,4 % en “Desafíos Sociales”, 7,4 % en “Liderazgo industrial”, 3 % en “Ciencia con y para la sociedad” y 1 proyecto (0,3 %) en “Euratom”. El análisis empírico de la cooperación entre la UE y ALC muestra que las relaciones se caracterizan por una diversidad que se ilustra a través de la presencia de instituciones asociadas de ALC en casi todos los pilares del H2020. La participación en relación con las esferas temáticas de interés sigue una pauta más o menos equilibrada.

Como se ha indicado anteriormente, los grupos de trabajo birregionales sobre prioridades temáticas definieron un conjunto de esferas de investigación fundamentales para intensificar la cooperación entre la UE y ALC: bioeconomía, biodiversidad, cambio climático, tecnología de la información y la comunicación, energía y salud. Estos temas se eligieron para que fueran áreas en las que ambas regiones identificaran las mayores

10 <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/euratom> (consultado: 26 de agosto de 2020).

posibilidades de cooperación y en las que la participación de ALC fuera especialmente beneficiosa. El examen de los datos empíricos conduce a una evaluación desigual.

Por un lado, hay algunas áreas de cooperación en las que la participación de ALC está claramente a la altura de las áreas prioritarias desarrolladas conjuntamente. Por ejemplo, si se considera el pilar H2020 “Desafíos sociales”, el tema de la “alimentación” (n=22) (que incluye el área prioritaria de la bioeconomía) tuvo el mayor número de participación de ALC con el cuarto número más alto en términos de presupuesto en comparación con las otras áreas focales de desafíos sociales. Esto indica que la participación de ALC en esta esfera aporta un importante valor añadido a la esfera de investigación de la UE y que las esferas prioritarias birregionales se orientaron hacia una dirección en la que es posible una transferencia de conocimientos mutuamente beneficiosa. Además, el tema del “medio ambiente” muestra un patrón de cooperación similar al de “los alimentos”, reuniendo 22 proyectos en esta esfera prioritaria.

Por el otro, también hay una notable falta en ciertas esferas de cooperación, en las que, de acuerdo con el establecimiento de un programa conjunto birregional, la participación debería ser prioritaria. Por ejemplo, el tema del “transporte”, un asunto sumamente relevante para múltiples dimensiones como el cambio climático, la energía y las TIC, y más específicamente para el tema de la urbanización sostenible, no ha atraído hasta ahora una participación relevante de las organizaciones de ALC, ya que sólo se ha financiado un proyecto que incluye socios de esa región. Asimismo, en el tema de la “energía”, explícitamente identificado como un área prioritaria birregional, hasta ahora sólo se ha financiado y ejecutado con muy poca participación de las instituciones de ALC.

Prácticas de cooperación: impulsos y desafíos

Después de obtener una visión general de las pautas de cooperación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe en múltiples niveles, es necesario integrar esta evidencia empírica en un contexto heurístico de las prácticas de cooperación reales, a fin de evaluar no sólo las desigualdades en el nivel macro de las pautas de cooperación, sino también en el nivel micro y meso de la cooperación real en curso. Por consiguiente, se seleccionaron representantes de 11 esquemas activos de cooperación y movilidad entre la UE y América Latina y el Caribe para realizar entrevistas con ex-

ertos a fin de que dieran su perspectiva sobre los desafíos, los obstáculos y las necesidades de cooperación.¹¹ A continuación, se presenta una síntesis de la información recibida de las redes participantes. Si bien estas redes son bastante diferentes en cuanto a su estructura, propósito y alcance, siguen compartiendo una experiencia común de trabajo para fomentar el intercambio mutuo en un entorno internacional. Por lo tanto, comparten un conjunto similar de conocimientos creados en la intersección de la interacción intercultural, las medidas de apoyo institucional y las condiciones marco generales.

Se considera que la falta de recursos financieros es el principal problema en lo que respecta a la movilidad, ya que, por ejemplo, a veces se considera que las tarifas diarias de los estudiantes o investigadores en viajes al extranjero son demasiado bajas en el caso de los proyectos financiados por la Unión Europea; o las propias universidades no dedican suficiente dinero en el caso de las redes académicas. En una noción más básica, las entrevistas mostraron que a menudo, especialmente cuando se trabaja con países más pequeños de América Latina y el Caribe, los conocimientos necesarios para trabajar conjuntamente en proyectos internacionales son muy limitados. Esto pone de manifiesto que las capacidades administrativas no están bien desarrolladas, lo que significa, por ejemplo, que los grupos de investigadores no saben cómo organizar la investigación en un contexto internacional.

Surgen desigualdades específicas en cuanto a la inclusión de los socios del Caribe. Dentro de las redes de América Latina y el Caribe esto puede estar relacionado con cuestiones lingüísticas, pero a menudo también es un problema de falta de capacidad administrativa disponible en las universidades caribeñas más pequeñas. Otra cuestión muy práctica es la de los diferentes husos horarios. El hecho de operar en diferentes zonas horarias suele dificultar las reuniones, ya que las horas de trabajo son limitadas cada día y, en el caso de las universidades, otras obligaciones como la de impar-

11 Los encuestados representaban las siguientes redes o esquemas de movilidad: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Fundación Carolina, Unión de Universidades de América Latina, Knowledge Integration and Transparency in Education, Fortalecimiento de la Internacionalización entre las Universidades Europeas y Latinoamericanas, Educational Modules for Electric and Electronic Circuits Theory and Practice following an Enquiry-based Teaching and Learning Methodology, IBRASIL, ALCUE-NET, OBREAL, EURAXESS Latin America, EULARINET – European Union-Latin American Research and Innovation NETWORKS.

tir clases suelen tener prioridad en comparación con las reuniones en línea con los asociados de la UE o de América Latina y el Caribe.

Otro desafío principal que se manifiesta especialmente en los proyectos financiados por la UE, pero también en las redes académicas, es la carga de trabajo burocrático que conlleva involucrarse en la cooperación y la movilidad internacionales. Esta cuestión abarca desde el nivel en que los investigadores individuales se ven abrumados por las exigencias burocráticas, por ejemplo, en su institución anfitriona de una estancia en el extranjero, hasta los requisitos establecidos para participar, por ejemplo, en proyectos financiados por la UE. Si bien no cabe duda de que es necesario un cierto grado de burocracia, la adopción de medidas de asistencia de más fácil acceso podría contribuir a mitigar este problema. A nivel institucional, una red resolvió este problema emparejando “instituciones de tutoría” más experimentadas con instituciones recién llegadas, asegurando así canales de apoyo directo entre los asociados y haciendo más eficiente la cooperación al establecer vínculos personales. Otra faceta de este mismo aspecto es el cumplimiento de los criterios de elegibilidad para la financiación, lo que no siempre es fácil, especialmente en el caso de organizaciones internacionales como por ejemplo, CLACSO.

Debe tenerse en cuenta la competencia entre las fuentes de financiación, especialmente en lo que respecta a la movilidad de los investigadores. Las fuentes de financiación regionales o birregionales pueden ejercer presión sobre las oportunidades de financiación nacionales y dar lugar a una duplicación de esfuerzos. Un entrevistado de un proyecto de movilidad de la Unión Europea describió una situación en la que un proyecto ofrecía becas en un campo en el que un gran programa nacional de becas estaba reclutando estudiantes. Esto condujo a una situación de competencia en la que no se podía explotar todo el potencial de ambos programas de becas. Por lo tanto, es importante sincronizar las prioridades de movilidad a nivel nacional, regional y birregional. Para evitar una situación en la que, por ejemplo, la UE ofrezca becas en ámbitos que ya están suficientemente cubiertos por los programas de financiación regionales o nacionales, debe reforzarse el continuo intercambio birregional sobre las esferas prioritarias para las diferentes zonas y temáticas.

Una cuestión general que surgió particularmente con los proyectos financiados por la UE es la de la información sobre las posibilidades de financiación. Aparentemente, éstos a menudo todavía no son bien conocidos por los investigadores o instituciones de ALC y, por lo tanto, la par-

ticipación en los proyectos de la UE no es tan amplia como podría ser. En el último decenio, la UE ha venido dedicando importantes recursos a los esfuerzos de comunicación y difusión en ALC y otras regiones del mundo, por ejemplo, mediante la red Euraxcess, pero todavía hay potencial sin explotar en este ámbito, ya que persisten las asimetrías de información. Con la puesta en marcha del Servicio de Apoyo al Desarrollo Estratégico de la Cooperación Internacional en materia de Investigación e Innovación (Service Facility in Support of the Strategic Development of International Cooperation in R&I), establecido en virtud de las disposiciones del Programa de Trabajo Horizonte 2020 2016-2017, la Comisión Europea ha dado otro paso para impulsar los esfuerzos de comunicación en diferentes regiones del mundo. El aprovechamiento de los vínculos ya establecidos en anteriores Programas Marco será crucial para garantizar el éxito de esta institución. La cooperación con las universidades de América Latina y el Caribe debe ser muy intensa en esta materia. Las redes académicas regionales como UDUAL, CLACSO o AUALCPI pueden ser muy valiosas a este respecto, ya que tienen una conexión estable con un gran número de universidades de ALC.

La cuestión de las fuentes de financiación sigue siendo pertinente. Según los entrevistados, la financiación de la movilidad debería estar vinculada a un mejor acceso a las infraestructuras de investigación y los sistemas de conocimiento. En el caso de las universidades periféricas de ambas regiones, el acceso a los recursos básicos necesarios para realizar investigaciones de alta calidad no es fácil. Si la cooperación birregional toma en serio las proclamaciones del Espacio Común de Investigación y se esfuerza por lograr un intercambio científico mutuamente beneficioso, una forma de hacerlo sería trabajar más hacia redes y proyectos cofinanciados o financiados por ALC. Esto fortalecería la cooperación en múltiples niveles. En primer lugar, invertiría las pautas tradicionales de cooperación y sus rutinas, a veces dependientes de la trayectoria, y por lo tanto facilitaría la innovación en la cooperación y a través de ella. En segundo lugar, cambiaría la perspectiva de las instituciones de la UE y las obligaría a adaptarse más a la realidad de las universidades de ALC. De esta manera, se fomentaría el entendimiento mutuo y la ampliación de la cooperación y la movilidad mostraría una mayor eficiencia. En tercer lugar, los países de ALC podrían impulsar sus propios programas de investigación y, al mismo tiempo, compartir un conocimiento científico más seguro sobre cuestiones en las que

los investigadores de ALC son más competentes que sus homólogos europeos. Obviamente, la condición previa para ello es que las organizaciones regionales como la CELAC u otros organismos regionales comprometan fondos para la cooperación birregional y se muestren activos en este campo no sólo en el marco del diálogo político, sino también en lo que respecta a la agrupación de los recursos de sus países miembros.

La comprensión mutua de las estructuras, los sistemas y los procedimientos del sector de la enseñanza superior en ambas regiones es fundamental para fortalecer la cooperación y la movilidad. Es una condición previa para trabajar en pro de un entorno más adecuado para la cooperación internacional. En los últimos decenios, la UE ha servido de modelo en lo que respecta a la integración regional de los sistemas universitarios, incluidos el reconocimiento de diplomas y la transferencia de créditos. Sin embargo, los entrevistados de América Latina y el Caribe destacaron el hecho de que las experiencias de la UE no son fácilmente transferibles a América Latina y el Caribe debido a las peculiaridades nacionales y regionales. Si la UE quiere contribuir al desarrollo de un sistema universitario integrado necesita “compartir sus experiencias con todos sus defectos [...] sin imponer nada”, según un entrevistado. La cooperación de las redes regionales de ALC ha demostrado que hay un conjunto diverso de actores que deben ser tomados en cuenta cuando se habla de internacionalización e integración en ALC. Por ejemplo, se mencionó en múltiples ocasiones en las entrevistas que los estudiantes o los sindicatos de profesores tienen un papel más destacado en varias universidades de ALC, que generalmente tienen un alto grado de autonomía. Una mejor comprensión de esta circunstancia y el ofrecimiento de asistencia de manera adecuada pueden, a largo plazo, contribuir significativamente a fortalecer la cooperación birregional. Una función clave en este sentido podría ser una mayor concentración en el intercambio administrativo entre las regiones que fomente las bases de la cooperación entre la UE y ALC.

La diversificación de las instituciones participantes es otra vía para fortalecer la cooperación. Esto significa, por una parte, una mejor inclusión del sector privado en la cooperación birregional. Ejemplos de ello son la Fundación Carolina y el Campus Iberoamérica, en los que empresas privadas españolas contribuyen a becas disponibles para investigadores de América Latina y el Caribe y, por lo tanto, tienen un mejor acceso a los resultados de la investigación. Si bien el establecimiento de los programas debe seguir siendo competencia de las instituciones públicas, la concertación

con los intereses de las empresas privadas podría ser una forma eficaz de aumentar la escala de los esfuerzos de movilidad biregional y de disponer de más fondos, por ejemplo, para los programas de doctorado. Una base similar a nivel birregional podría incluir a empresas, universidades e instituciones públicas de ambas regiones, ampliando considerablemente las posibilidades de cooperación y movilidad. Tal plataforma también debería integrar organizaciones de la sociedad civil, promoviendo así la conexión de la ciencia y la investigación con la sociedad. En este sentido, las experiencias de América Latina y el Caribe podrían ser más que valiosas, ya que la conexión con la Sociedad Civil es mayor que en la UE. La vinculación de la universidad con la comunidad bajo el concepto de extensión es algo que se extiende a lo largo de la región. La noción de este deber social como misión de la universidad se inauguró en 1918 con la Reforma de Córdoba en Argentina. Desde una perspectiva europea, esto podría ser un punto de conexión interesante, teniendo en cuenta la gran atención que se presta a la investigación e innovación responsables que se estableció en los últimos programas de financiación de la UE.¹²

A manera de conclusión: impactos, logros y desafíos

Tanto la UE como los países de América Latina y el Caribe atribuyen una importancia central a la dimensión científica dentro de los respectivos procesos de integración regional y comparten la aspiración de cooperar en el ámbito científico a escala internacional. Europa y ALC tienen una larga

12 En una serie de jornadas co-organizadas por UNLAM en Argentina, México y Costa Rica en 2018, se ha discutido en talleres con actores de distintos sectores de la CTI y colegas europeos si el concepto de RRI puede dialogar conceptual y formalmente con iniciativas de esos países. La principal conclusión de esos talleres fue que, si bien se trata de una articulación interesante, el concepto es sustancialmente distinto. En ALC la dimensión social de la integración es más relevante que la vinculación con el sector productivo (el concepto de innovación incluso difiere en su definición). En los talleres, los participantes indicaron que RRI puede ser entendida en ALC bajo conceptos como “comunicación pública de la ciencia”, “investigación-acción”, “cultura científica”, “transferencia” o “popularización de la ciencia”; y que las limitaciones tienen que ver con la falta de reconocimiento de estas actividades dentro de los sistemas científicos locales, las limitaciones a la participación ciudadana, y la escasez de redes nacionales y regionales en este sentido. En este último caso, los participantes señalaron como estratégica la colaboración con equipos de investigación europeos (los autores agradecen a Gabriela Michelini por esta referencia). Al respecto, es interesante también el aporte del proyecto H2020 Responsible Research and Innovation in Practice (RRI-Practice), que comparó políticas nacionales y tomó el caso de Brasil en particular (Reyes-Galindo y Monteiro 2018). Véase también Macnaghten *et al.* 2014.

tradición de intercambios entre investigadores individuales, universidades e instituciones de investigación. Desde mediados de los años ochenta, el grado de institucionalización de la cooperación birregional en los ámbitos de la ciencia, la investigación, la tecnología y la innovación ha aumentado de manera constante. Hoy en día se plasma en diversos planes de cooperación, en particular a nivel birregional y bilateral.

Como se ha detallado en los apartados anteriores, la movilidad científica y académica ha tenido un impacto positivo general en las relaciones entre la UE y la CELAC. Ha aumentado el intercambio, la circulación, el diseño y la coproducción de conocimientos, el crecimiento de las experiencias de colaboración internacional; ha fomentado la adquisición de conocimientos y el desarrollo de la capacidad de los académicos e investigadores a diversos niveles (estudiantes, doctorandos, posdoctorados, profesores, investigadores establecidos), y ha permitido un mejor acceso y utilización de las infraestructuras de investigación.

Desde una perspectiva europea, la movilidad científica birregional UE-ALC ha dado sus frutos. A mediados de los años ochenta, la cooperación científica entre los Estados Unidos y el Canadá y ALC era más fuerte que la existente entre la UE y ALC. Por ejemplo, los investigadores europeos fueron coautores de sólo el 40 % de las publicaciones internacionales de los investigadores de ALC, en comparación con el 56 % de los Estados Unidos y el Canadá. En 2007 esta tendencia se había invertido. Entre 1984 y 2007, hubo más equipos de investigación de América Latina y el Caribe que fueron coautores con socios europeos que con los Estados Unidos y el Canadá. Sin embargo, hay que tener en cuenta las diferencias regionales: Los investigadores del Cono Sur realizaron un 54 % de los trabajos de coautoría internacional con socios de la UE frente a un 44 % con socios de los Estados Unidos y el Canadá. Los científicos de México y América Central dieron prioridad a la cooperación con socios de los Estados Unidos y el Canadá. Ellos produjeron el 53 % de los trabajos de coautoría internacional con sus colegas norteamericanos frente al 45 % con los colegas europeos. Esto sugiere que la proximidad geográfica es un factor importante para definir el alcance geográfico de la movilidad.¹³ El Caribe sigue otra tendencia: el 55 % de su colaboración científica internacional tiene lugar con Europa frente al 31 % con los Estados Unidos y el Canadá, hecho que

13 Véase también el capítulo de Sylvie Didou Aupetit que hace un análisis de las relaciones México-Estados Unidos en la internacionalización de la educación superior.

sugiere la relevancia de los lazos coloniales en la elección de la cooperación internacional (Russell y Ainsworth 2013, 63).¹⁴

Un efecto positivo del aumento de la movilidad en el campo científico ha sido la iniciación de otros tipos y formatos de colaboración científica y académica de algunos países de América Latina. Así, sobre la base de la colaboración establecida entre la UE y ALC, varios países de América Latina han ampliado el alcance geográfico de sus redes de colaboración más allá de los centros tradicionales de conocimiento de Europa y los Estados Unidos, incluyendo en mayor medida el Sur Global. Por ejemplo, la Argentina y el Brasil han diversificado sus relaciones internacionales mediante acuerdos científicos bilaterales con China, Angola, Mozambique, Israel y Rusia (Feld *et al.* 2013, 39).

No obstante, las relaciones académicas birregionales siguen caracterizándose por fuertes desigualdades y asimetrías. Entre ellas figuran las disparidades entre regiones, países y regiones dentro de los países, así como las disparidades entre instituciones y conocimientos lingüísticos. Otras asimetrías se derivan del acceso a la educación universitaria y a los títulos académicos superiores, la financiación de la investigación, el acceso a publicaciones de alto nivel, el acceso a la movilidad internacional y el acceso a la infraestructura de investigación. Algunos de los retos que deberían abordarse en la colaboración birregional son los siguientes:

- desigualdades en cuanto a la participación de las ciencias naturales y la ingeniería frente a las ciencias sociales y las humanidades;
- diferencias entre las dos regiones y entre determinados países en lo que respecta a la financiación de las ciencias básicas, por una parte, y de las ciencias aplicadas, por otra;
- disparidades en la participación de determinados grupos de países en la colaboración birregional;
- asimetrías en el acceso a la colaboración científica, incluidas las publicaciones, la circulación y la visibilidad de las investigaciones científicas, como consecuencia de las diferencias de idioma;
- desafíos a la colaboración enmarcados en el género, la clase y la etnia.

14 Véase también el capítulo de Álamo Gómez y Trejo Peña que abordan esta cuestión en el marco de las relaciones México-España.

La movilidad científica y académica transnacional puede tener impactos negativos especialmente para países que ya sufren de fuga de cerebros, es decir, de una expatriación de investigadores y profesionales, de conocimientos científicos y de aptitudes académicas (Docquier y Rapoport 2012). El éxodo intelectual afecta a los países de maneras diversas y a menudo desiguales. Puede tener efectos muy negativos y duraderos en países que cuentan solamente con un pequeño número de científicos altamente calificados. Algunos países latinoamericanos con un producto interno bruto más elevado y/o un mayor desarrollo científico han aplicado políticas para invertir esta tendencia. Países como Chile, México o Brasil han puesto en marcha una serie de políticas que tratan de reconectar y movilizar la diáspora de científicos nacionales que viven en el extranjero hacia sus países de origen (Feld *et al.* 2013, 39).

En lo que respecta a la cooperación birregional en la investigación para la innovación y la competitividad, parece necesario desmitificar ciertas concepciones convencionales y adoptar una actitud más crítica y diversificada que contemple que los modelos universalistas de innovación se enfrentan a una crisis tanto de reproducibilidad técnica como de apoyo social. La geografía internacional de la innovación es completamente desigual. Los repetidos fracasos de los intentos de estimular las innovaciones en las regiones en desarrollo o de bajo rendimiento han mostrado los límites de pensar en la innovación en términos de modelos casi universales o de transferencia de las mejores prácticas. El núcleo de este problema es la persistente incapacidad de incluir de forma sistemática las tradiciones socioeconómicas, las culturas políticas y la identidad regional en la teoría general de la innovación. Sería aconsejable que la cooperación birregional entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea adoptara medidas para contrarrestar esas tendencias.

Referencias bibliográficas

- ALCUE-NET. 2016. "EU-CELAC Policy Dialogue – The EU-CELAC Strategic Partnership". <http://alcuenet.eu/policy.php>. Consultado: 10 de julio de 2018.
- Caminos. 2018. "Enhancing and Promoting Latin American Mobility". <https://www.caminosproject.org/>. Consultado: primero de noviembre de 2018.
- CELAC. 2013. "Declaración de Santiago de la I Cumbre CELAC". <https://CELAC.rree.gob.sv/documento-oficial/declaracion-de-santiago-de-la-i-cumbre-CELAC-santiago-chile-27-y-28-de-enero-de-2013/>. Consultado: 5 de septiembre de 2018.
- CELAC. 2014a. "Havana Declaration II CELAC Summit 28-29 Enero, 2014". http://CELAC.cubaminrex.cu/sites/default/files/ficheros/havana_declaration_CELAC.pdf. Consultado: 27 de marzo de 2018.
- CELAC. 2014b. "II Reunión de Altos Funcionarios sobre Ciencia y Tecnología de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). San José, Costa Rica. Abril 2014. Declaración de San José sobre Talento Humano en Ciencia, Tecnología e Innovación para la Competitividad de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños". <http://alcuenet.eu/assets/Declaracion%20Talento%20Humano%20-%20final.pdf>. Consultado: 20 de mayo de 2020.
- CELAC. 2016. "Political Declaration of Quito – Middle of the World". http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/IV_CELAC_SUMMIT_PoliticalDeclaration_ENG.pdf. Consultado: 14 de noviembre de 2018.
- Debru, Claude, Ed. 1999. *History of Science and Technology in Education and Training in Europe*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Declaración de Guadalajara. 2004. III Cumbre América Latina y el Caribe – Unión Europea. www.untref.edu.ar/documentos/inei/Declaracion%20de%20Guadalajara.pdf. Consultado 15 de abril de 2020.
- Docquier, Frédéric, y Hillel Rapoport. 2012. "Globalization, Brain Drain, and Development". *Journal of Economic Literature* 50 (3): 681-730.
- European Commission. 2012. "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Enhancing and Focusing EU International Cooperation in Research and Innovation: A Strategic Approach". <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0497&from=EN>. Consultado: 9 de octubre de 2018.
- European Commission. 2015. "Horizon Magazine. EU Research Framework Programmes, 1984-2014 – Horizon 2020". ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/news/horizon-magazine-eu-research-framework-programmes-1984-2014. Consultado: 25 de septiembre de 2018.
- European Commission. 2016. "Roadmap for EU-CELAC S&T Cooperation 2016". http://ec.europa.eu/research/iscp/pdf/policy/roadmaps_celac-2016.pdf. Consultado: 20 de mayo de 2020.
- European Commission. 2017a. "EU-CELAC Joint Initiative on Research and Innovation (JIRI), Seventh Senior Officials Meeting on Science and Technology. 2 October 2017, San Salvador, El Salvador. Joint Communiqué". https://ec.europa.eu/research/iscp/pdf/vii-eu-celac_joint_communique_2017.pdf. Consultado: 20 de mayo de 2020.

- European Commission. 2017b. “San Salvador Declaration of the CELAC-EU Academic and Knowledge Summit”. https://ec.europa.eu/research/iscp/pdf/declaracion_de_san-salvador_en.pdf. Consultado: 3 de septiembre de 2018.
- European Commission. 2017c. “International Cooperation”. <https://ec.europa.eu/research/iscp/index.cfm?pg=latin-america-carib>. Consultado: 3 de septiembre de 2018.
- European Commission. 2018. “International Cooperation and Development – Higher Education”. https://ec.europa.eu/europeaid/regions/latin-america/higher-education_en. Consultado: 5 de noviembre de 2018.
- EllaLink. 2018. “EllaLink System”. <https://ella.link/system/>. Consultado: 5 de noviembre de 2018.
- EU-CELAC Summit. 2015. “EU-CELAC Action Plan”. <https://www.consilium.europa.eu/media/23757/eu-celac-action-plan.pdf>. Consultado: 20 de mayo de 2020.
- EULAC-Focus. 2018. “EU-CELAC Scientific Cooperation”. <http://EULAC-focus.net/about-eu-lac/common-vision-based-on-cultural-scientific-and-social-commonalities/u-CE-LAC-scientific-cooperation/>. Consultado: 3 de septiembre de 2018.
- Feld, Adriana, Rosalba Casas, Maria Sonsire López, y Hebe Vessuri. 2013. “Policies to Promote International Scientific Cooperation in Latin America: Evolution and Current Situation”. En *Research Collaboration between Europe and Latin America. Mapping and Understanding Partnership*, editado por Jacques Gaillard y Rigas Arvanitis, 23-48. Paris: Éditions des Archives Contemporaines.
- Gaillard, Jacques, y Rigas Arvanitis, Eds. 2013. *Research Collaboration between Europe and Latin America. Mapping and Understanding Partnership*. Paris: Éditions des Archives Contemporaines.
- Gaillard, Jacques, Anne-Marie Gaillard, y Rigas Arvanitis. 2013. “Determining Factors of International Collaboration in Science and Technology. Results of a Questionnaire Survey.” En *Research Collaboration between Europe and Latin America. Mapping and Understanding Partnership*, editado por Jacques Gaillard y Rigas Arvanitis, 107-156. Paris: Éditions des Archives Contemporaines.
- Göbel, Barbara, y Peter Birle. 2019. “Synthesis Report on Cross-Cutting Topics”. http://EULAC-focus.net/private/Modules/Tools/EUProject/documents/149/Synthesis-report-cross-cutting-topics_D2-4.pdf. Consultado: 15 de abril de 2020.
- Gual Soler, Marga. 2014. “Intergovernmental Scientific Networks in Latin America: Supporting Broader Regional Relationships and Integration”. *Science & Diplomacy* 3.4. <http://www.sciencediplomacy.org/article/2014/intergovernmental-scientific-networks-in-latin-america>. Consultado: 15 de diciembre de 2018.
- Haider, Wolfgang. 2019. “Report on Bi-Regional Mobility. Mapping and Analysing Academic Networks and Mobility Schemes Between LAC and the EU”. http://EULAC-focus.net/private/Modules/Tools/EUProject/documents/122/20191004_D4.1_WP4_DI_122_Bi-Regional_Mobility_revision_Final_MWM.pdf. Consultado: 15 de abril de 2020.
- IRELAC. 2015. “Declaration – Second EU-CELAC Academic Summit”. http://irelac.be/wp-content/uploads/2015/07/II-ACADEMIC-SUMMIT-DECLARATION-9-June-2015_C.pdf. Consultado: 31 de octubre de 2018.

- Jaramillo, Isabel Cristina, y Jane Knight. 2005. "Key Actors and Programs: Increasing Connectivity in the Region". En *Higher Education in Latin America. The International Dimension*, editado por Hans de Wit *et al.*, 301-340. Washington, D.C.: The World Bank.
- Kreimer, Pablo, y Luciano Levin. 2013. "Scientific Cooperation Between the European Union and Latin American Countries: Framework Programmes 6 and 7". En *Research Collaboration between Europe and Latin America. Mapping and Understanding Partnership*, editado por Jacques Gaillard y Rigas Arvanitis, 79-106. Paris: Éditions des Archives Contemporaines.
- Macnaghten, Phil *et al.* 2014. "Responsible Innovation Across Borders: Tensions, Paradoxes and Possibilities". *Journal of Responsible Innovation* 1 (2): 191-199. DOI: 10.1080/23299460.2014.922249.
- Morín Nenoff, Jenny, y Eszter Simon. 2019. "Synthesis Report on EU-(CE)LAC Scientific Relations". http://EULAC-focus.net/private/Modules/Tools/EUProject/documents/163/D4.3_WP4-DI-163_SynthesisReport_v2_2_Final.pdf. Consultado: 15 de abril de 2020.
- Reyes-Galindo, Luis, y Marko Monteiro. 2018. "Report from National Case Study Brazil. State University of Campinas". https://www.rri-practice.eu/wp-content/uploads/2018/09/RRI-Practice_National_Case_Study_Report_BRAZIL.pdf. Consultado: 28 de abril de 2020.
- Russell, Jane M., y Shirley Ainsworth. 2013. "Mapping S&T Collaboration Between Latin America and Europe: Bibliometric Analysis of Co-authorships (1984-2007)". En *Research Collaboration between Europe and Latin America. Mapping and Understanding Partnership*, editado por Jacques Gaillard y Rigas Arvanitis, 49-78. Paris: Éditions des Archives Contemporaines.
- SELA. 2015. "CELAC 2020 Planning Agenda Proposal". <http://s017.sela.org/media/2087636/2020-agenda-en.pdf>. Consultado: 20 de mayo de 2020.
- Selleslachs, Joren. 2017. "EU-Latin American Science Diplomacy". aei.pitt.edu/92500/1/EL-CSID_WorkingPaper_2017-08_EU-Latin_AmericanScienceDiplomacy.pdf. Consultado 17 de septiembre de 2018.

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

María Victoria Santorsola / Fernando Luján Acosta

La política comparada

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Políticas públicas

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

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

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

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

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

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

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

Sobre la cooperación

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

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

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

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

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

Referencias bibliográficas

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

Autoras y autores

Victoria Ballerini. Licenciada en Sociología (Universidad Nacional de Buenos Aires), magíster en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales (FLACSO-Argentina), y doctora en Educación Superior (New York University). Actualmente se desempeña como investigadora asociada en Research for Action, una organización dedicada a la investigación de políticas educativas a nivel local, provincial y nacional en Estados Unidos. Su agenda de investigación incluye estudios de política de educación superior comparada, acceso y equidad, evaluación y acreditación de competencias profesionales y los procesos de difusión internacional de políticas educativas.

Beverly Barrett. Especialista en política pública, educadora e investigadora en educación superior con enfoque en la economía política internacional. Investiga temas de la integración regional, el desarrollo económico, la gobernación y el comercio internacional. Ha trabajado con el Congreso y la Oficina Ejecutiva del Presidente de los Estados Unidos. Se ha doctorado en la University of Miami, Florida. También prestó servicio en la Embajada de los Estados Unidos en Finlandia y en el banco central del Federal Reserve Bank System. Es autora del libro *Globalization and Change in Higher Education: The Political Economy of Policy Reform in Europe* (London: Palgrave Macmillan 2017) sobre el Proceso Bologna, con los casos prácticos, de Portugal y España.

Peter Birle. Director científico del Ibero-Amerikanisches Institut (Berlín, Alemania). Es Dr. phil. por la Universität Mainz (Alemania) y sus temas de investigación incluyen las políticas exteriores latinoamericanas en perspectiva comparada, la cooperación e integración regional en América Latina, el análisis comparado de sistemas políticos en América Latina y la producción de conocimientos en y sobre América Latina. Realiza actividades docentes en la Freie Universität Berlin (Alemania) y es autor de libros y numerosos artículos en revistas académicas sobre sus temas de investigación.

Mercedes Botto. Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA, Argentina), doctora en Ciencias Políticas por el Instituto Universitario Europeo (IUE, 1999, Florencia Italia). Es docente, investigadora y consultora nacional e internacional en temas de integración

regional, políticas públicas y gobernanza para organismos nacionales e internacionales. Se desempeña como profesora titular (por concurso) en la Carrera de Ciencias Políticas de la UBA y tiene cursos regulares en las maestrías de Políticas Sociales y de Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Argentina). Es investigadora nacional (CONICET) y dirige el Programa de Estudios de Integración y Cooperación Regional (PECIR) de la FLACSO. En la actualidad es directora del Instituto de Investigaciones de Ciencias Sociales de América Latina (IICSAL). Es autora de numerosos artículos y su libro más reciente es *La Integración Regional en América Latina: ¿Quo Vadis? El Mercosur desde una perspectiva sectorial y comparada* (Buenos Aires: Eudeba 2015).

José Joaquín Brunner. Doctor en Sociología por la Universidad de Leiden, Holanda. Profesor titular de la Universidad Diego Portales, Chile, y Director de la Cátedra Unesco de Políticas Comparadas de Educación Superior. Líneas de investigación: Economía política y gobernanza de la educación superior, análisis de sistemas y políticas comparadas.

Carmela Chávez Irigoyen. Candidata a doctora en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y magíster de la Universidad Carlos III de Madrid. Es investigadora en temas de Educación Superior Universitaria. Ha publicado en Perú y en el extranjero sobre distintos procesos de la reforma universitaria peruana. Es miembro de la Sociedad de Investigación Educativa Peruana – SIEP y ha sido docente en las principales universidades privadas de Lima. Actualmente se desempeña como especialista en sistemas comparados de la superintendencia nacional de educación superior universitaria de su país.

Adriana Chiancone. Doctora en Ciencias, mención Estudios Sociales de la Ciencia. Es investigadora categorizada por el Sistema Nacional de Investigadores (SNI-ANII) de Uruguay. Desarrolla líneas de investigación sobre la institucionalización de la ciencia y la tecnología, educación superior, producción de conocimiento y desarrollo, nanotecnología y sociedad, ciencia, tecnología y género.

Nuria del Álamo Gómez. Profesora del Departamento de Derecho del Trabajo y Trabajo Social, investigadora titular del Instituto de Iberoaméri-

ca, y miembro del Grupo de Investigación Reconocido “Políticas públicas en defensa de la inclusión, la diversidad y el género” de la Universidad de Salamanca. Diplomada en Trabajo Social y licenciada en Sociología, y experta y máster en Inmigración y Extranjería. Desde 2016 es doctora sobresaliente cum laude con la tesis “Los estudiantes Extranjeros en España. La movilidad internacional por razones de estudio”.

Sylvie Didou Aupetit. Investigadora del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados (CINVESTAV) del Instituto Politécnico Nacional, en México. Titular de la Cátedra Unesco-CINVESTAV sobre Aseguramiento de calidad y nuevos proveedores de educación superior en América Latina y El Caribe. Fundadora y miembro de la Red sobre Internacionalización y Movilidades Académicas y Científicas (RIMAC), CONACYT-CINVESTAV-UDUAL.

Wolfgang Haider. Investigador del Centro para la Innovación Social en Viena, Austria. Magister en Estudios del Desarrollo Internacional de la Universidad de Viena, Austria, con foco en los estudios latinoamericanos. Ha trabajado en proyectos de cooperación EU-CELAC desde 2015 y su investigación se concentra en las relaciones de CTS, cooperación para el desarrollo en el contexto de los ODS, políticas de innovación transformadoras y reformas del Estado de bienestar.

Julio Roberto Labraña. Doctor por la Universidad Witten/Herdecke, Alemania. Investigador asociado del Centro de Políticas Comparadas de Educación de la Universidad Diego Portales y coordinador ejecutivo de la Cátedra Unesco de Políticas Comparadas de Educación Superior. Líneas de investigación: Educación superior, evolución semántica/estructural y teoría de sistemas sociales.

Fernando Luján Acosta. Decano del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de UNLAM. Doctor en Derecho Administrativo por la Universidad Católica Argentina (UCA). Ha realizado su postdoctorado en temas de políticas públicas de educación superior y sus temas de investigación abarcan cuestiones de derecho administrativo. Es profesor Titular de Derecho Administrativo II, DHCS, UNLAM e Investigador categoría III (Programa de Incentivos a la Investigación, MeyD, Argentina). Es autor de numerosos artículos en revistas y libros con referato internacional.

Enrique Martínez Larrechea. Doctor en Relaciones Internacionales. Investigador categorizado en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI-ANII) de Uruguay en la Universidad Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) y en el Instituto Universitario Sudamericano (IUSUR). Presidente de la Sociedad Uruguaya de Educación Comparada e Internacional (SUECI). Vicepresidente de la Sociedad Iberoamericana de Educación Comparada (SIBEC). Miembro de la Mesa Directiva de la Asociación Uruguaya de Estudios Internacionales (AUEI). Ex director nacional de Educación del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y participante del Comité Coordinador Regional del Sector Educación del Mercosur en dos oportunidades. Ex decano de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de la Empresa (UDE).

Gabriela Michellini. Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador (Argentina) y msc. en Marketing de Ciencia por la Technische Universität Berlin (Alemania). Sus temas de investigación incluyen las políticas de ciencia y educación superior en lo que respecta a la internacionalización del conocimiento y la comunicación de la ciencia. Es profesora asociada e investigadora (Categoría III, Argentina) de la Universidad Nacional de La Matanza (Argentina) y Research Fellow del Ibero-Amerikanisches Institut (Berlín, Alemania). Es autora de artículos en revistas académicas y coautora de libros en sus temas de interés.

María Victoria Santorsola. Vice decana del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Matanza. Posdoctora por PPES UNLAM (Argentina). Doctora en Filosofía por la UM (Argentina). Suficiencia investigadora en Filosofía y Filosofía Moral y Política por la UNDED (España). PHD en Educación PWU (Estados Unidos). Especialista en Gestión y Liderazgo Universitario para la Alta Dirección IGLU/OUI/IOHE/INTERNACIONAL. Lic. en Filosofía por la UNED (España), Investigadora Categoría III (Programa de Incentivos a la Investigación, MeyD, Argentina). Profesora titular de Taller de Elaboración de Trabajo Final, DHCS, UNLAM. Profesora de Cursos Internacionales. Autora de libros y artículos internacionales con referato. Líneas de investigación: filosofía argentina, Hermenéutica, sistemas universitarios.

Santiago Torres Manrique. Economista de la Universidad Nacional del Callao (Perú), con magíster en Economía del Programa ILADES – Geor-

getown University de la Universidad Alberto Hurtado (Chile), y magíster en Data Science de la Universidad Adolfo Ibáñez (Chile); cuenta con especializaciones en teoría económica, econometría, políticas públicas, diseños experimentales en ciencias sociales, técnicas cuantitativas y tecnologías para big data. Con experiencia en investigación en economía de la educación, economía laboral, crecimiento económico, y metodologías de evaluación de impacto.

Alma Paola Trejo Peña. Licenciada en Relaciones Internacionales (1999-2003) por la Universidad Iberoamericana, maestra en Demografía (2004-2006) por El Colegio de la Frontera Norte, máster en Migraciones Internacionales (2008-2009) y doctora en Sociología (2010-2015) por La Universidad de La Coruña. Es profesora en la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y becaria postdoctoral en el Instituto de Investigaciones Sobre la Universidad y Educación (IISUE-UNAM).

Juliet Tschank. Investigadora del Centro para la Innovación Social (ZSI) en Viena, Austria. Tiene el grado de Magister de Política Internacional – Relaciones Internacionales de la Universidad de Manchester así como un título de grado en Periodismo y Sociología de la Universidad de Salford en Inglaterra. Sus temas de investigación cubren la inclusión social de grupos vulnerables, la migración y la educación superior y su trabajo se centra en los estudios cuantitativos y experimentales.

Sara Vera Aguirre. Tiene 12 años de experiencia internacional en cooperación internacional, desarrollo sostenible y emprendimiento. Su formación académica y profesional incluye la participación en proyectos en Alemania, México, Brasil, India y Egipto. Profesional en gobierno y relaciones internacionales, Administradora de Empresas y ha cursado maestrías en Medio Ambiente y en Gestión de Recursos como becaria del DAAD y CONACYT. Ha liderado iniciativas gubernamentales para la internacionalización de la educación superior en Colombia en entidades como el SENA y el ICETEX. Estructuró desde esta oficina la política de cooperación para la educación superior y el programa interinstitucional Colombia Científica. Ha contribuido al posicionamiento actual de Colombia como destino académico de calidad, gracias a iniciativas como la Beca Colombia o plataforma de

movilidad de la Alianza del Pacífico. Por medio del apalancamiento de recursos para el desarrollo de proyectos en educación y capacitación, ha logrado alianzas de alto impacto con organizaciones internacionales y ha beneficiado a más de 8.000 personas a través diversos programas. Hoy lidera la estrategia internacional de una de Universidad Ean, destacada por promover el emprendimiento sostenible y la educación para resolver retos de la agenda 2030.

El Instituto Ibero-Americano (IAI) de la Fundación Patrimonio Cultural Prusiano en Berlín dispone de un amplio programa de publicaciones en alemán, español, portugués e inglés que surge de varias fuentes: la investigación realizada en el propio Instituto, los seminarios y simposios llevados a cabo en el IAI, los proyectos de cooperación con instituciones nacionales e internacionales, y trabajos científicos individuales de alta calidad. La “Bibliotheca Ibero-Americana” es una serie que existe desde el año 1959 y en la que aparecen publicadas monografías y ediciones sobre literatura, cultura e idiomas, economía y política de América Latina, el Caribe, España y Portugal.

Volúmenes anteriores:

177. *Caribbean Worlds - Mundos Caribeños - Mondes Caribéens*. Gabriele Knauer / Ineke Phaf-Rheinberger (eds.), 2020.

176. *El yo en la epopeya. Nuevos espacios de subjetividad en la poesía épica ibérica y latinoamericana del siglo XIX*. Dirk Brunke / Roger Friedlein (eds.), 2020.

175. *Infancia, escritura y subjetividad. La novela mexicana de deformación (1963-2011)*. Alejandro Zamora, 2019.

174. *Entre el Atlántico y el Pacífico Negro. Afrodescendencia y regímenes de desigualdad en Sudamérica*. Manual Góngora Mera / Rocío Vera Santos / Sérgio Costa, 2019.

173. *El pensamiento conservador y derechista en América Latina, España y Portugal, siglos XIX y XX*. Fabio Kolar / Ulrich Mücke (eds.), 2018.

172. *50 Jahre Arbeitsgemeinschaft Deutsche Lateinamerikaforschung ADLAF*. Peter Birle / Detlef Nolte (Hg.), 2019.

171. *Historias e historietas: representaciones de la historia en el cómic latinoamericano actual*. Katja Carrillo Zeiter / Christoph Müller (ed.), 2018.

170. *Identidad en cuestión y compromiso político. Los emigrados germanohablantes en América del Sur*. Sandra Carreras (ed.), 2018.

169. *Eventos del deseo. Sexualidades minoritarias en las culturas/literaturas de España y Latinoamérica a finales del siglo xx*. Dieter Ingenschay (ed.), 2018.

168. *Kolumbien heute. Politik – Wirtschaft – Kultur*. Thomas Fischer / Susanne Klengel / Eduardo Pastrana Buelvas (eds.), 2017.

Más información: <http://www.iai.spk-berlin.de/es/publicaciones.html>



**Ibero-Amerikanisches
Institut**
Preußischer Kulturbesitz