

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 adelante 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/elacuerdodecooperacionmexicoodeparamejoraralcalidaddelae-ducacionenlasescuelas Mexicanas.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.