



# **Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales**

**Sede México**

**Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos  
IX promoción 2008-2010**

## **Internacionalización de la Educación superior en México: Una agenda inconclusa**

Tesis que para obtener el grado de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos  
Presenta:

**Lic. María Elena Pérez Campuzano**

**Dra. Giovanna Valenti Nigrini**  
**Directora.**

**Mtra. Deborah Monroy Magaldi**  
**Mtro. Fernando Ulises Flores Llanos**  
**Lectores.**

Seminario de tesis: Redes de Políticas Públicas y Gobernanza  
Línea de investigación: Instituciones, políticas públicas y acción colectiva  
Noviembre 2010

Investigación realizada con el financiamiento del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

## Resumen

El presente trabajo de investigación tiene el objetivo de conocer la manera en que algunos de los programas implementados por SEP y CONACYT contribuyen a la internacionalización de la educación superior en México. Así como conocer el peso que se otorga al tema de la internacionalización en la política educativa y científica mexicana.

El análisis de los programas se vale de la información y datos recuperados de entrevistas semi-estructuradas aplicadas a actores clave así como de datos estadísticos que muestran su tendencia y distribución de beneficiarios institucionales, los cuales se contrastan con el avance de la internacionalización de las IES mexicanas a fin de dar cuenta de la relación entre la participación de IES en dichos programas con la de su internacionalización.

Finalmente se plantean tres propuestas de política orientadas a dar mayor impulso a la internacionalización de la educación superior en México.

**Palabras clave:** *Internacionalización, educación superior, política educativa y políticas públicas*

## Summary

The present investigation aims to find out how some of the programs implemented by SEP and CONACYT contribute to the internationalization of higher education in Mexico. And know the weight given to the issue of internationalization in education and science policy in Mexico.

The program analysis uses information and data retrieved from semi-structured interviews applied to key players and statistics showing the trend and distribution of institutional beneficiaries, data contrasted with the progress of the internationalization of the Mexican IES to account for the relationship between IES participation in these programs with its internationalization.

Finally there are three policy proposals aimed at giving further impetus to the internationalization of higher education in Mexico.

**Keywords:** *Internationalization, higher education, educational policy and public policy.*

## *Agradecimientos*

Agradezco a la **Dra. Giovanna Valenti Nigrini** por brindarme la oportunidad de recurrir a su experiencia en el tema de la educación y por las observaciones y sugerencias que dio a este trabajo de tesis, las cuales, sin duda fueron claves en su definición y culminación.

De la misma manera agradezco a la **Mtra. Deborah Monroy Magaldi** por las ideas que aportó a esta tesis; y en general por su apoyo y acompañamiento en cada una de las etapas del proceso de investigación.

También agradezco al **Mtro. Ulises Flores Llanos** por sus recomendaciones y muy acertadas observaciones.

Agradezco al **Dr. José del Tronco Paganelli** por su ayuda en la primera etapa de esta investigación, así como por el material que me facilitó para conocer mejor mi tema de investigación.

Finalmente agradezco a las personas que con su participación hicieron posible este trabajo de investigación, y que con su experiencia en el tema de la internacionalización de la educación superior me permitieron conocer las múltiples aristas implicadas en el tema y tomar una postura más objetiva respecto al mismo.

En particular agradezco:

Al **Dr. Luis Mier y Terán Casanueva**, Director Adjunto de Información, Evaluación y Normatividad del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología;

Al **Dr. Eugenio Cetina Vadillo**, Director Adjunto de Grupos y Centros de Investigación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología;

Al **Dr. Luis Gil Cisneros**, Director de Formación de Científicos y Tecnólogos y Director de Becas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología;

A la **Lic. María Graciela Orozco Moreno**, Directora de Relaciones Bilaterales de la Secretaría de Educación Pública;

Al **Lic. Samuel Bourdeau Delalande**, Director de Relaciones Multilaterales de la Secretaría de Educación Pública;

Al **Dr. Arturo Nava Jaimes**, Ex-coordinador General de Universidades Tecnológicas de la Subsecretaría de Educación Superior;

A la **Mtra. Christina Guerrero Harmon**, Directora de cooperación internacional de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior;

Al **Mtro. Guillermo Morones Díaz**, Director General de Cooperación de la Asociación Nacional de Instituciones de Educación Superior;

A la **Lic. Mercedes Pedroza Macías**, Coordinadora de la Región D.F. y Zona Metropolitana de la Asociación Mexicana para la Educación Internacional,

A la **Dra. Norma Angélica Juárez Salomo**, Ex-presidenta y vocal del consejo Directivo y Consultivo de la Asociación Mexicana para la Educación Internacional;

Al **Mtro. Thomas Buntru Wenzler**, Presidente de la Asociación Mexicana para la Educación Internacional; y,

Al **C. D. Luis Gil Borja**, Presidente del Consorcio de Universidades Mexicanas.

A todos ellos reitero mis agradecimientos porque aún con sus múltiples ocupaciones y responsabilidades pudieron dedicar un espacio de su tiempo para concederme una entrevista.

## *Dedicatoria*

Al **Dr. Ranulfo Pérez Garcés** por sus enseñanzas durante la licenciatura, así como por su consejo y apoyo para realizar esta maestría.

Al **Dr. Edgar Jiménez Cabrera**, en agradecimiento a sus enseñanzas durante la maestría y porque en un contexto de incertidumbre su voto de confianza y palabras de aliento fueron decisivas para retomar el camino.

**A mi familia** por ser el soporte emocional más sólido que tuve durante la maestría.

## LISTA DE ACRÓNIMOS

AIES	Asociación de Institutos de Educación Superior
AMPEI	Asociación Mexicana para la Educación Internacional
ANUIES	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
APAIE	Asia- Pacific Association for International Education
BM	Banco Mundial
CIDI	Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral
CONACyT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAHEC	Consortium for North American Higher Education Collaboration
CUMEX	Consortio de Universidades Mexicanas
DGRI	Dirección General de Relaciones Internacionales
EAIE	European Association for International Education
FTDES	Fuerza Trilateral de Discusión en Educación Superior
IES	Instituciones de Educación Superior
IIE	Institute of International Education
IMHE	Institutional Management in Higher Education
NAFSA	National Association of Foreign Student Advisers
NIEA	National Indian Education Association
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PCyT	Programa de Ciencia y Tecnología
PECiTI	Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación
PECYT	Programa Especial de Ciencia y Tecnología
PETAL	Programa de Economía Toulouse-América Latina
PFPN	Programa para el Fortalecimiento del Posgrado
PFPN	Programa del Posgrado Nacional
PIERAN	Programa Interinstitucional de Investigación sobre la Región de América del Norte
PIFI	Programa Integral de Fortalecimiento Institucional
PIFOP	Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado
PME	Programa de Modernización Educativa
PNCyMT	Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNPC	Programa Nacional de Posgrados de Calidad
PROADU	Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario
PROMEPE	Programa de Mejoramiento del Profesorado
PROMESAN	Programa para la Movilidad en la Educación Superior en América del Norte
PRONABES	Programa Nacional de Becas para la Educación Superior
ProNaE	Plan Nacional de Educación
PSE	Programa Sectorial de Educación

RAMP	Regional Academic Mobility Program
SEP	Secretaría de Educación Superior
SES	Subsecretaría de Educación Superior
SIN	Sistema Nacional de Investigadores
TLCAN	Tratado de Libre Comercio con América del Norte
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

### **Acrónimos de Instituciones de Educación Superior**

BUAP	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
CESUES	Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora
CIAD	Centro de Investigación en alimentación y desarrollo
CICESE	Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, B. C.
CICS	Centro de Investigación en Ciencias Sociales
CICY	Centro de Investigación Científica de Yucatán
CIDETEQ	Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica
CIESAS	Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social
CIMAT	Centro de Investigación en Matemáticas
CIMAV	Centro de Investigación en materiales avanzados
CINVESTAV (IPN)	Centro de Investigación y de estudios avanzados del IPN
CIO	Centro de investigaciones en Óptica
COLEF SUR	El colegio de la frontera sur
COLMEX	El Colegio de México
COLMICH	El Colegio de Michoacán
COLPOS	Colegio de Posgraduados
IBERO	Universidad Iberoamericana
IF	Instituto de Física
IIE	Instituto de Investigaciones Eléctricas
IMP	Instituto Mexicano del Petróleo
INAH	Instituto Nacional de Antropología e historia
INAOE	Instituto Nacional de Astrofísica, óptica y Electrónica
INCMNSZ	Instituto Nacional de Ciencias Medicas y Nutrición Salvador Zubiran
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias
IPN	Instituto Politécnico Nacional
ITAM	Instituto Tecnológico Autónomo de México
ITC	Instituto Tecnológico de Celaya
ITCHETUMAL	Instituto Tecnológico de Chetumal
ITCOLIMA	Instituto Tecnológico de colima
ITESM	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey
ITS	Instituto Tecnológico de Saltillo
ITSON	Instituto Tecnológico de Sonora
ITTLA	Instituto Tecnológico de Tlalnepantla
ITTOLUCA	Instituto Tecnológico de Toluca
ITTUX	Instituto Tecnológico de Tuxtepec
MORA	Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora

SAGARPA	Secretaria de Agricultura, Ganadería Desarrollo Rural Pesca y Alimentación
TESE	Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec
UAA	Universidad Autónoma de Aguascalientes
UAAAN	Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro
UABC	Universidad Autónoma de Baja California
UABC (SUR)	Universidad Autónoma de Baja California Sur
UABJO	Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca
UACAM	Universidad de Campeche
UACH	Universidad Autónoma de Chihuahua
UACH	Universidad Autónoma Chapingo
UACJ	Universidad Autónoma de Ciudad Juárez
UADEC	Universidad Autónoma de Coahuila
UADG	Universidad Autónoma de Guadalajara
UADY	Universidad Autónoma de Yucatán
UAEH	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo
UAG	Universidad Autónoma de Guadalajara
UAGRO	Universidad Autónoma de Guerrero
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UAN	Universidad Autónoma de Nayarit
UANL	Universidad Autónoma de Nuevo León
UAS	Universidad Autónoma de Sinaloa
UASLP	Universidad Autónoma de San Luis Potosí
UAT	Universidad Autónoma de Tamaulipas
UATX	Universidad Autónoma de Tlaxcala
UAZ	Universidad Autónoma de Zacatecas
UCOL	Universidad de Colima
UDEM	Universidad de Monterrey
UDG	Universidad de Guadalajara
UDLA	Universidad de las Américas
UDLAP	Universidad de las Américas-Puebla
UG	Universidad de Guanajuato
UJAT	Universidad Juárez Autónoma de Tabasco
ULSA	Universidad La Salle
UM	Universidad de Monterrey
UMICH	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
UNACAR	Universidad Autónoma del Carmen
UNACH	Universidad de Chiapas
UNACH	Universidad Autónoma de Chiapas
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNICACH	Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas
UNISON	Universidad de Sonora
UNIVA	Universidad del Valle de Atemajac
UP	Universidad Panamericana
UR	Universidad Regiomontana
USON	Universidad de Sonora
UTC	Universidad Tecnológica de Coahuila
UTTT	Universidad Tecnológica de Tula - Tepeji
UV	Universidad Veracruzana

UVB

Universidad Valle del Bravo

## ÍNDICE

	Pág.
Agradecimientos.....	2
Dedicatoria.....	4
Lista de acrónimos.....	5
<b>Introducción.....</b>	<b>10</b>
<b>Capítulo I Internacionalización de la educación superior.....</b>	<b>15</b>
1.1 El Impacto de la globalización en la educación superior.....	16
1.2 Internacionalizar la educación superior: implicaciones de política pública.....	20
1.2.1 La internacionalización de la educación superior como tendencia mundial.....	20
1.2.2 Razones y definiciones de internacionalización de la educación superior.....	27
1.2.3 ¿Qué significa institucionalizar la internacionalización de la educación superior?.....	36
1.3 Internacionalización de la educación Superior. La experiencia mexicana.....	40
1.3.1 Su estado en la agenda gubernamental y la agenda pública.....	40
1.3.2 Stakeholders ( <i>interesados</i> ) de la internacionalización de la educación superior en México.....	43
<b>Capítulo II Actores clave en la internacionalización de la educación superior: posturas y opiniones.....</b>	<b>46</b>
2.1 Importancia de la internacionalización de la educación superior para México.....	47
2.1.1 ¿Qué razones hay para internacionalizar la educación superior?.....	48
2.1.2 Acciones para internacionalizar la educación superior.....	53
2.2 Programas implementados por SEP y CONACyT.....	59
2.2.1 Aportes a la internacionalización.....	59
2.2.2 Limitaciones.....	61
2.2.3 Enfoque de política: Incentivos personales e Incentivos institucionales.....	63
2.3 Caves de lectura de las políticas públicas: actores, recursos y marco institucional.....	67
2.3.1 Actores relevantes: responsabilidades y competencias.....	68
2.3.2 Recursos y dificultades.....	71
2.3.3 Marco y condiciones institucionales.....	75
2.4 Fallas y retos.....	77
2.5 ¿Hacia dónde va la internacionalización de la educación superior en México?.....	79
<b>Capítulo III Políticas y programas que contribuyen a la internacionalización de la educación superior en México.....</b>	<b>84</b>
3.1 La política educativa y científica en México: su dimensión internacional.....	86
3.2 Programas que contribuyen a internacionalizar la educación superior.....	96
3.2.1 Programas implementados por CONACyT.....	96
3.2.1.1 Sistema Nacional de Investigadores (SNI).....	97
3.2.1.2 Becas al extranjero.....	102

3.2.1.3 Repatriaciones.....	104
3.2.1.4 Estancias sabáticas y posdoctorales.....	106
3.2.2 Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC).....	109
3.2.3 Programas implementados por SEP.....	113
3.2.3.1 Programa de Mejoramiento de los Profesores (PROMEP).....	115
3.2.3.2 Becas al extranjero.....	118
3.2.3.3 Programa para la Movilidad de la Educación Superior en América del Norte (PROMESAN).....	121
3.2.4 Conclusiones preliminares.....	124
3.3 Balance: ¿Quién ha logrado institucionalizar su Internacionalización?.....	125
3.3.1 Primera y segunda encuesta ANUIES.....	126
3.3.2 Encuesta para el diagnóstico de la cooperación académica en las IES afiliadas a la ANUIES.....	128
3.3.3 Encuesta ANUIES 2006/2007.....	130
<b>Conclusiones y recomendaciones de política.....</b>	<b>135</b>
<b>Conclusiones generales.....</b>	<b>136</b>
<b>Recomendaciones de política.....</b>	<b>142</b>
Propuesta uno: Reestructuración del sistema de enseñanza de inglés en el nivel medio superior.....	144
Propuesta dos: Apoyo al Sistema de Información sobre la Movilidad en la Educación Superior (SIMES) de ANUIES.....	147
Propuesta tres: Promover los estudios de posgrado y estancias cortas en México.....	149
Limites de las recomendaciones de política.....	152
Agenda pendiente de investigación.....	152
Referencias bibliográficas.....	154
Anexos.....	159

## INTRODUCCIÓN

En el marco de la sociedad del conocimiento, las Instituciones de Educación Superior (IES)<sup>1</sup> son reconocidas cada vez más como pilares del desarrollo nacional, al constituirse en principales espacios de generación y socialización del conocimiento. En el mismo marco, se hace evidente que el individualismo de las instituciones se torna insuficiente para asegurar el desarrollo de sus funciones sustantivas, y más aún, es tendiente a la exclusión y al rezago. La razón es que los acelerados procesos de competitividad inherentes a la sociedad del conocimiento, aunado a la escasez de recursos humanos, financieros y materiales a la que se enfrentan las instituciones en todo el mundo; exige a las IES adoptar perfiles más abiertos y cooperativos para el mejor desarrollo de sus funciones, de donde se desprende que en las últimas décadas la internacionalización se haya desarrollado con gran rapidez a nivel mundial como estrategia para fortalecer, generar y/o complementar las capacidades de las IES.

En México, diversas instituciones gubernamentales, civiles y educativas se muestran de acuerdo con la importancia de impulsar la internacionalización de la educación superior, no obstante, en rubros como la producción y difusión del conocimiento a nivel internacional, nuestro país continúa manteniéndose en niveles de competitividad muy bajos.

En el análisis temático de la educación terciaria publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), puede verse que México no ha logrado avanzar al ritmo deseable en este rubro. Tan sólo en producción científica a nivel internacional, de acuerdo al Índice de Citas Científicas (SCI) y el Índice de Citas en Ciencias Sociales (SSCI) se observa que entre 1998 y 2003 la producción en México fue de 33,600 artículos, en comparación con 70,511 para Brasil y 86,765 para Corea. Por otra parte, la producción de México en términos de conocimiento registró una evolución del 0.2 por ciento en 1992 a 0.5 por ciento en 2003, mientras que en los mismos años, la evolución

---

<sup>1</sup> En este trabajo se utilizará el término Institución de Educación Superior para referir tanto a las universidades como a las instituciones e institutos que se inscriban en el sector terciario.

de este mismo rubro en países como Brasil fue de 0.4 por ciento a 1.2 por ciento, y para Corea del 0.2 por ciento al 2.0 por ciento. Lo cual deja ver que pese al avance que pueda registrarse al interior de nuestro país, se está acumulando un rezago comparativo a nivel internacional que limita las posibilidades de México para ubicarse como un actor competitivo en el escenario de la sociedad del conocimiento.

Por otra parte, hasta el año 2006, en el rubro de la movilidad académica los estudiantes mexicanos que habían realizado estudios en el extranjero representaban “sólo el 0.9 por ciento de la matrícula total en la educación terciaria, nivel considerablemente inferior al promedio de la OCDE (cuatro por ciento)” (Brunner, 2006: 62). A pesar de que la movilidad académica al extranjero constituye una de las actividades más desarrolla por las IES mexicanas con mayor internacionalización.

Lo anterior sugiere que los esfuerzos realizados en la materia no están siendo eficientes ni suficientes. A pesar de que desde 1992 la inversión y esfuerzos gubernamentales se incrementaron, cuando en particular se mira retrospectivamente el campo de las políticas públicas se observa que han sido muy pocos los programas que a partir de esta fecha han logrado permanecer activos y los que lo han hecho tienen un espacio de acción aún muy reducido.

El contexto actual obliga a pensar qué es lo que estamos haciendo en el rubro, cuál es nuestra postura, cuáles los retos que enfrentamos, cuáles las oportunidades y de qué manera podemos aprovecharlas.

Con el propósito de avanzar en las cuestiones anteriores, se plantea la pregunta: ¿De qué manera los programas implementados por el sector gubernamental contribuyen a la internacionalización de la educación superior en México?, para lo cual, este trabajo se ocupa de los programas implementados por la Secretaría de Educación Superior (SEP) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), en referencia a los cuales se hace un análisis de política (*policy analysis*) en el que se recupera las tres principales calves de lectura de las políticas públicas, definidas por Knoepfel: los actores, sus recursos y el marco

institucional. A modo de definir el contexto en el que se desarrollan dichos programas y los espacios de oportunidad que se abren para el desarrollo de los mismos.

Para lograr lo anterior, este estudio se vale de tres fuentes principales de información. La primera, son las entrevistas semi-estructuradas que se aplicaron a diversos actores clave en el tema, a partir de la cual, se dan a conocer las posturas y opiniones de algunos de los representantes del sector gubernamental y el sector social en torno al tema de la internacionalización de la educación superior. La segunda, son los documentos de la política educativa y científica que han operado en México desde 1988. Y la tercera, son las bases de datos de los programas operados por SEP y CONACyT, las cuales, junto con las bases de datos de algunas de las encuestas de cooperación académica internacional realizadas por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), ayudan a corroborar la hipótesis que guía a esta investigación.

El objetivo general del estudio es conocer la contribución a la internacionalización de la educación superior de los principales programas operados por el sector gubernamental, representado por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT). Así como conocer la importancia que se otorga al tema en la política educativa mexicana.

Los objetivos particulares son: 1) Conocer la postura y opinión de actores clave en el tema de la internacionalización de la educación superior respecto a su responsabilidad para atender el tema, los recursos con los que cuentan, sus competencias y la factibilidad de intervenir con políticas y programas diferentes a los que actualmente operan; 2) Analizar el aporte y límites de los programas implementados por SEP y CONACyT para impulsar la internacionalización de la educación superior; y, 3) Proponer algunos marcos de acción en materia de política pública para impulsar la internacionalización de la educación superior en México.

En el primer capítulo, se desarrolla el marco teórico general de la internacionalización de la educación superior, introduciendo al contexto mexicano. Se establece lo que se entiende

por internacionalización de la educación superior en este estudio, se definen las variables e indicadores de la institucionalización de la internacionalización de la educación superior, y se hace una propuesta para la clasificación en sectores de los stakeholders o interesados en el tema de la internacionalización de la educación superior en México.

En el capítulo segundo, se analiza la postura y opiniones de actores clave en la internacionalización de la educación superior en México. En el sector gubernamental se entrevistaron a los encargados de la Dirección de Relaciones Bilaterales y la Dirección de Relaciones Multilaterales de la Secretaría de Educación Pública (SEP), y a los encargados de la Dirección Adjunta de Formación de Científicos y Tecnólogos y Director de Becas; la Dirección Adjunta de Grupos y Centros de Investigación del CONACYT; y, la Dirección Adjunta de Información, Evaluación y Normatividad del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT). En este sector cabe destacar la participación del Dr. Arturo Nava Jaimes, ex –coordinador general de Universidades Tecnológicas de la Subsecretaría de Educación Superior (SES).

En el sector denominado social, se entrevistaron a los encargados de la Dirección General de Cooperación y la Dirección de Cooperación Internacional de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES); al presidente de la Asociación Mexicana para la Educación Internacional (AMPEI), a la ex -presidenta y vocal del Consejo Directivo y Consultivo de la AMPEI; a la Coordinadora de la Región D.F. y Zona Metropolitana del Consejo Directivo y Consultivo de la AMPEI; y, al presidente del Consorcio de Universidades Mexicanas (CUMEX).

El segundo capítulo, se estructura en cinco apartados. El primero, expone la importancia que los entrevistados otorgan al tema de la internacionalización de la educación superior. El segundo, recupera su opinión respecto del aporte y/o límites de los programas implementados por SEP y CONACyT para impulsar la internacionalización de las IES mexicanas. El tercer apartado aborda el contexto de los programas implementados desde el nivel gubernamental para lo que se exploran las tres claves de lectura de las políticas públicas: actores, recursos y marco institucional, definidas por Knoepfel. En el cuarto

apartado se exponen las principales fallas y retos que se identifican entorno a la internacionalización de la educación superior y en el último apartado se señala la prospectiva que hacen los entrevistados respecto al avance de la internacionalización de la educación superior en México.

El tercer capítulo se divide en tres apartados. El primero, se ocupa del papel asignado a la dimensión internacional en la política educativa y la política científica de México. El segundo apartado, analiza el enfoque, tendencia y distribución entre las IES de los programas implementados por SEP y CONACyT identificados por su aporte a la internacionalización de la educación superior, y en el tercer apartado, se analiza lo anterior de frente al avance que registran tener las IES en torno a la institucionalización de su internacionalización.

Con dicha información se pretende corroborar o refutar la hipótesis de trabajo que guía a esta investigación, la cual, afirma que: *Los programas implementados por SEP y CONACyT tienden a apoyar la internacionalización de la educación superior de las IES que ya se encuentran inscritas en este proceso, sin embargo no han logrado trascender a otras IES, cuya agenda institucional está más alejada de los procesos de internacionalización.*

El apartado final referente a las conclusiones, hace una síntesis del aporte y límites de los programas impulsados por SEP y CONACyT. Y plantea algunas recomendaciones de política pública, a través de las cuales el gobierno mexicano podría intervenir para impulsar con mayor efectividad la internacionalización de las Instituciones de Educación Superior en México.

## CAPÍTULO I

# LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

### *Resumen*

*En este capítulo se expone el marco teórico de la internacionalización de la educación superior; el concepto de internacionalización de la educación superior en el que se basa este estudio, así como las variables e indicadores que caracterizan su institucionalización. En el último apartado se introduce al caso mexicano y los esfuerzos que desde el gobierno federal se han hecho en materia de políticas gubernamentales a partir de 1992, y se presenta una propuesta para clasificar en sectores a los denominados stakeholders o interesados en la internacionalización de la educación superior en México.*

## 1.1 El Impacto de la globalización en la educación superior

De acuerdo a Karl Otto-Apel, la globalización es un proceso progresivo e irreversible que casi siempre se coloca por encima de las capacidades de reacción y reflexión moralmente responsable de las sociedades (Karl Otto-Apel, 2003). Actualmente, el proceso de globalización se desarrolla en torno a un nuevo paradigma que se caracteriza por el aceleramiento de la competitividad en la generación del conocimiento, que en efecto parece colocarse por encima de las capacidades individuales de instituciones y países enteros, a saber: la sociedad del conocimiento. Escenario con pleno impacto en el ámbito de la educación superior.

La integración en red y cooperación académica universitaria a nivel nacional e internacional aparecen como excelentes formas de aprovechar ventajas comparativas y potenciar las propias capacidades institucionales y nacionales en pro de incorporarse a la sociedad del conocimiento. Lo cual, constituye una de las razones por las que en las últimas décadas la internacionalización, particularmente de la educación superior, se ha constituido en una tendencia mundial que crece a pasos acelerados. Sin embargo, debido a que no existen recetas de éxito para incorporarse y mantenerse en una posición de ventaja en la sociedad del conocimiento; de acuerdo a Casalet (2010), es necesario entender la magnitud de este problema a través de dos ejes básicos que inciden sobre el futuro del desarrollo de las sociedades actuales: 1) “la creciente movilidad de capitales, bienes, personas, valores, cultura, ideas que van más allá de las fronteras nacionales con un nivel de comunicación, velocidad e involucramiento social desconocidos hasta el presente y cuyos efectos positivos y negativos no dejan indiferente a ningún grupo de la sociedad; [y, 2)] la poderosa interdependencia de las sociedades, los procesos y los comportamientos sociales, como los efectos positivos y negativos (Casalet, 2010: 110).

El primer eje, implica comprender el proceso de globalización en sí mismo; su impacto en todos los rubros de la sociedad (económico, político, científico, cultural, ambiental, etc.), su acción intensificadora de las relaciones mundiales, que de acuerdo a Giddens se caracteriza por “enlazar a las regiones más distantes e influir incluso a los sucesos más locales”

(Giddens, 1990), y el desarrollo de tendencias como la movilidad en todos los sectores sociales, las cuales, involucran una multiplicidad de factores, entre ellos: las condiciones económicas, políticas, los valores, las preferencias, las oportunidades, etc. Condiciones que resultan importantes de considerar en cada contexto nacional a fin de hacer factible, entre otras cosas, la movilidad e integración internacional.

El segundo eje, implica sabernos dentro del nuevo sistema de interdependencias globales, en el cual, formar alianzas y establecer mecanismos de cooperación a nivel internacional se convierte en un mecanismo eficiente para facilitar procesos, fortalecer capacidades, generar beneficios mutuos y mejorar la relación coste-beneficio en el desarrollo de actividades diversas. Pero que también implica riesgos de exclusión y rezago, en el primer caso, cuando las asimetrías en las capacidades y aportaciones de los asociados tienen un desigual compromiso tornándose en una relación de asistencialismo pasivo, y en el segundo, cuando no existen las capacidades ni el interés suficiente para integrarse a estas sociedades globales, manteniendo una visión localista y acumulando un rezago a nivel internacional.

La sociedad del conocimiento, definida como el resultado de las “nuevas tendencias de la producción, intercambio, cultura y [...] de toda la vida cotidiana, afectada por la difusión de diferentes paradigmas [que] inciden en la redefinición de los mercados y en las relaciones públicas-privadas” (Casalet, 2010: 110), tiene como primer elemento característico el cambio en las estructuras organizativas y de valores.

En consecuencia, transformar las propias estructuras y paradigmas institucionales de acuerdo con las dinámicas impuestas por la globalización se convierte en un imperativo para incluirse de manera eficiente a la misma. Sin embargo, esta transformación debe ser reflexiva y considerar puntos estratégicos que permita a cada contexto nacional aprovechar sus recursos y posición.

Como se mencionó anteriormente, no existe un listado de acciones a seguir que nos garantice una exitosa inserción en la sociedad del conocimiento, sin embargo, parece posible propiciar dicha inserción a través de actividades que resulten adecuadas a este fin.

Tarea para la cual, se ha llegado a un consenso casi generalizado en el propósito de: construir y aplicar conocimiento de vanguardia en los procesos productivos y de desarrollo social.

No obstante, se debe considerar que poseer conocimiento en abstracto no representa valor alguno para efectos de una integración a la sociedad del conocimiento, pues el conocimiento es algo que se va acumulando y transformando a través del tiempo, de hecho, una de las características más importantes de la sociedad del conocimiento es que incorpora “la aceleración sin precedentes del ritmo de creación, acumulación, distribución y depreciación del conocimiento” (Gisbert, [En:] Vargas 2005: 35), por tanto, se sugiere que lo realmente importante es contar con las personas que puedan actualizar su valor, es decir: recursos humanos de calidad, definidos por algunos autores como trabajadores del conocimiento<sup>2</sup>. Al respecto María Barceló, expone que en la sociedad del conocimiento el desarrollo de innovación, investigación, educación o formación son los elementos clave para el crecimiento y la competitividad de los países y las regiones (Barceló, 2001: 194).

Por tanto, los recursos humanos de calidad se observan como uno de los componentes fundamentales para lograr el propósito de producir y aplicar conocimiento útil al desarrollo de las naciones. De donde se desprende que sean las Instituciones de Educación Superior (IES) “las que en la mayoría de los países, como centros creadores de conocimiento, estén llamadas a jugar un papel protagónico en esta nueva y emergente sociedad global” (Jaramillo, 2006:2). Pues son estas, las que al constituirse en espacios de formación de recursos humanos, desarrollo de investigación científica y socialización del conocimiento,

---

<sup>2</sup> Drucker definió al trabajador del conocimiento como “al hombre o a la mujer que aplica al trabajo productivo ideas, conceptos e información más que habilidad manual o fuerza” [...] de manera que los trabajadores del conocimiento serían quienes con su actividad se ocupan de agregar valor al conocimiento que reciben como insumo (Cf. Drucker, 1969). Por su parte, Alison Kidd (1994), identificó, una serie de características que distinguían al knowledge work: 1. Los trabajadores del conocimiento resultan cambiados por la información que procesan y, a su turno, tratan de cambiar a otros mediante la información; 2. La diversidad y los patrones de conducta ad hoc son habituales en el knowledge work; 3. Las redes de comunicación son muy variables, con distintos patrones y utilización de medios. La estructura y nombres de los puestos en una organización son poco indicativos de las tareas que realizan y de quien dependen los trabajadores del conocimiento.

adquieren un papel clave en el tránsito efectivo de la sociedad del entrenamiento<sup>3</sup> a la sociedad del conocimiento<sup>4</sup> global.

Sin embargo, la estrategia de proveerse de los componentes necesarios para alcanzar dicha integración depende en última instancia de las actividades que cada nación decide desarrollar, las cuales, en las últimas décadas y de conformidad con las nuevas tendencias globales; se han caracterizado por intensificar el reclutamiento de estudiantes del extranjero (internacionalización hacia adentro), la formación de recursos humanos en el extranjero (internacionalización hacia afuera) y su repatriación, o bien, comprar conocimiento y/o trabajadores del conocimiento extranjeros, mientras que algunos otros países recurren a la asistencia técnica internacional.

Lo cierto es que la integración a la sociedad del conocimiento exige analizar y actuar no sólo en consecuencia sino estratégicamente de conformidad con las transformaciones que están caracterizando a los sistemas de educación superior a nivel global, transformación que indiscutiblemente está impactando en todos los rubros de la sociedad, pues es un hecho que actualmente “las personas son valoradas por lo que saben, las instituciones por su capacidad de reproducirlo y el gobierno por fomentarlo, transmitirlo y distribuirlo” (Muños, 2000), lo cual, de forma pertinente expresa la necesidad de involucrar tanto a gobiernos, como a las instituciones y a las comunidades académicas en la tarea de adecuar las funciones y estructuras de las instituciones del sector terciario hacia modelos más abiertos y coherentes al actual contexto global, inmerso ya en la sociedad del conocimiento.

---

<sup>3</sup> De acuerdo a Orlando Albornoz, la sociedad del entrenamiento se caracteriza por estar basada en instituciones que son una interpretación nacional, de hecho local y provinciano, que trabaja con técnicas de rutina, sobretodo dedicada al modelo docente, no tiene referentes en cuanto a la innovación del conocimiento, tiene una fundamentación doctrinaria que abarca posturas pragmáticas frente al saber y se inicia atada a un gobierno externo al institucional. Su gerencia académica se basa en las personas y no en las ideas, formando recursos humanos que están entrenados para un ámbito laboral específico (Cfr. Albornoz, 2003).

<sup>4</sup> En contraposición a la sociedad del entrenamiento, Albornoz define a la sociedad del conocimiento como aquella que está basada en universidades académicas, las cuales se definen como un espacio de vinculación internacional, son competitivas en esa área y los referentes son los pares de la comunidad internacional, abre oportunidades y movilidad vertical, es de nivel de excelencia y acceso al conocimiento de punta, Tiene una fundamentación epistemológica, científica y tecnológica, mediante la cual abarca el universo del saber y es miembro activo de la comunidad internacional (Cfr. Albornoz, 2003).

## **1.2 Internacionalizar la educación superior: implicaciones de política pública**

Es un consenso casi generalizado el que las Instituciones de Educación Superior deban abrirse al mundo global; tener una visión más abierta, flexible y pertinente respecto a lo que se enseña y a la forma en que se enseña en dichas instituciones, así como en las formas de generar, difundir y/o socializar el conocimiento, una de las formas más recurrentes: la internacionalización de la educación superior (Didou, De Witt, Gacel-Ávila, Valenti).

Sin embargo, la dificultad de establecer objetivos y estrategias comunes respecto a los procesos de internacionalización ha dificultado que los gobiernos nacionales puedan intervenir con políticas públicas para su fomento y facilitación. No obstante, algunos países han desarrollado formas de intervención que pueden considerarse exitosas vistas desde su contexto y propósito. Antes de abordar el tema para el caso mexicano, se desglosa un breve análisis del surgimiento y desarrollo de la internacionalización de la educación superior entendida como una tendencia a nivel mundial en la que diversas instituciones supranacionales, gobiernos nacionales e IES en diferentes partes del mundo, por diferentes razones, han decidido invertir en dicha internacionalización.

### **1.2.1 Internacionalización de la educación superior como una tendencia mundial**

La internacionalización de la educación superior se colocó dentro de la agenda internacional gracias a organismos como la United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial (BM) y the Institutional Management in Higher Education (IMHE).

Las recomendaciones y documentos emitidos por dichos organismos han sido un referente importante para las políticas educativas de diversos países. En sus declaratorias estos organismos, se refieren a la internacionalización de la educación como una estrategia para los requerimientos del nuevo siglo. Así por ejemplo, el *Informe Delors (1998)*, declara que

“si la globalización es el fenómeno más dominante en la sociedad contemporánea y el que más influye en la vida diaria de las personas, la educación para el siglo XXI debe enseñarnos, entonces, a vivir juntos en la aldea global y a desear esa convivencia” (Delors, 1998).

Mientras que en el *Documento para el cambio y el desarrollo de la Educación Superior*, publicado en 1995, la UNESCO recomienda que para hacer frente a los desafíos de expansión cuantitativa, diversificación de las estructuras institucionales y restricciones financieras, las Instituciones de Educación Superior deben apuntar a tres principios rectores: relevancia, calidad e internacionalización. La *Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: Visión y acción*, publicada en 1998, expone que “la calidad requiere también que la enseñanza superior esté caracterizada por su dimensión internacional: el intercambio de conocimientos, la creación de sistemas interactivos, la movilidad de profesores y estudiantes y los proyectos de investigación internacionales, aún cuando se tengan debidamente en cuenta los valores culturales y las situaciones nacionales” (UNESCO, 1998).

Por su parte la OECD a través del Institutional Management in Higher Education (IMHE) ha brindado “apoyo técnico al proyecto sobre *Internacionalización de la Educación Superior en América Latina* que es dirigido por el Banco Mundial. Mediante un análisis comparativo de las tendencias y aspectos relevantes en países seleccionados de América Latina en los niveles nacional, regional e institucional; este proyecto busca identificar los riesgos, oportunidades y retos que enfrenta la educación superior en la región, además de permitir ubicar en el contexto global las estrategias y políticas de internacionalización de la educación superior de América Latina. Además, se pretende llamar la atención acerca de la importancia y oportunidades de la internacionalización a nivel regional e internacional” (OECD, 2008).

De acuerdo a Feldfeber, en los noventa “los organismos internacionales jugaron un papel central en la orientación de las políticas de reforma educativa principalmente de los países latinoamericanos a través de asistencia técnica y financiera. Cambios que se vinculaban a

las nuevas exigencias de comercialización y competitividad de la economía capitalista” (Feldfeber, 2008: 13,14). Sin embargo, es de destacar que desde principios de los noventa en los países europeos y norteamericanos ya se desarrollaba un importante trabajo en el rubro de la internacionalización de la educación superior.

En Europa, desde 1990 “la internacionalización de la educación Superior se convirtió en un asunto clave. Incluso se hablaba de re-internacionalización, pues hay estimaciones de que la movilidad intra europea de los estudiantes, posible en un nivel de dos a tres por ciento en la década de los noventa, fue de un diez por ciento en el siglo XVII (Cfr. Teichler, 2002).

La importancia otorgada a la internacionalización de la educación superior por parte de diversos países europeos, actualmente se ve reflejada en la intensidad y distribución de las actividades de movilidad académica, la cual es considerada una de las actividades más notorias en los procesos de internacionalización de la educación superior. Y que en buena medida es resultado de actividades diversas como la celebración de convenios, integración de redes, gestiones internacionales, etc.

De acuerdo a cifras de la UNESCO, a partir de 1999 el número global de estudiantes internacionales ha crecido un 53% (con un crecimiento promedio anual del 5,5%) y 2,5 veces más desde 1975 lo que constituye un aumento promedio anual del 11,7% para este período. Sin embargo, cuando miramos la distribución en cuanto a la salida y destino de estudiantes internacionales se observan tendencias que reflejan una gran disparidad.

Estados Unidos es el país anfitrión del mayor número de estudiantes internacionales, con una cifra de 595.000 estudiantes que representa el 21,3% del total de estos estudiantes. Seguido de Reino Unido (351.500), Francia (246.600), Australia (211.500), Alemania (206.900), Japón (125.900), Canadá (68.500), Sudáfrica (60.600), la Federación Rusa (60.300) e Italia (57.300). En su conjunto estos 11 países son anfitriones del 71% de los estudiantes internacionales del mundo, en tanto que el 62% se concentra en los primeros seis (UNESCO, 2009: 36, 37).

Los países que han desarrollado más una internacionalización en el extranjero<sup>5</sup> que una internacionalización en casa<sup>6</sup>, son China, India y la República de Corea, el primer caso, es el país que envía al extranjero el mayor número de estudiantes (421.000), mientras que India al ser un país que no tiene el problema del dominio del idioma inglés, a podido alcanzar una cifra de 153.300 alumnos en el extranjero, ubicándose por arriba de países como México en la producción de artículos científicos en revistas indexadas. Por su parte la República de Corea alcanza una cifra de 105.300 estudiantes que envía al extranjero.

Entre los países que desarrollan actividades de internacionalización tanto de recepción como de envío de estudiantes al extranjero se encuentra: Alemania con 77.500 alumnos en el extranjero, Japón con 54.500, Francia con 54.000, Estados Unidos con 50.300, Malasia con 46.500, Canadá con 43.900 y la Federación Rusa con 42.900 estudiantes en el extranjero. Países que junto con China, India y la República de Corea, representan 37,5 por ciento de los estudiantes internacionales del mundo, según los reportes de 153 países anfitriones que disponen de esta información (UNESCO, 2009: 36).

De acuerdo a Kurt Lasen y Stephan Vicent-Lacrin, la demanda internacional de servicios educativos depende de una gama de factores culturales y económicos que no se vinculan exclusivamente con el costo de la educación. Participar en una actividad de movilidad o intercambio es el resultado de una reciprocidad entre el sopesar los costos monetarios y no monetarios de estudiar en el extranjero, con los beneficios monetarios y no monetarios que los estudiantes (y sus familias) esperan obtener. De acuerdo con estos autores, los factores que contribuyen a tomar la decisiones son: el idioma del país huésped, la proximidad

---

<sup>5</sup> De acuerdo a Knight la internacionalización en el extranjero, es una de las dos grandes vertientes o componentes principales de la internacionalización, la cual abarca la educación transfronteriza (también llamada educación transnacional), la cual involucra estudiantes, académicos, programas, cursos, planes de estudio, proyectos que se desarrollan entre países y culturas, a través de las fronteras (Knight, [En:] Didou, 2005b: 188).

<sup>6</sup> La internacionalización en casa se refiere a la dimensión internacional e intercultural de los planes de estudio, procesos de enseñanza, aprendizaje, investigación, actividades extracurriculares, como un conjunto de actividades que ayudan a que los estudiantes desarrollen habilidades, así como una comprensión internacional o intercultural, sin abandonar el campus (Nilsson, [En:] Didou, 2005b: 188).

cultural-geográfica, la idea que se tenga de la calidad de vida en el país huésped (clima, atractivos turísticos, y culturales), las redes de estudiantes, la reputación y calidad percibida de las instituciones educativas del país huésped, el costo de estudiar en el extranjero, la accesibilidad y el rango de estudios de licenciatura y posgrado en el país de origen, el reconocimiento de las habilidades y calificaciones en el país de origen y en el extranjero, el acceso a servicios sociales en el país huésped y las políticas de inmigración (Larsen y Vincent-Lancrin [En:] Didou, 2005b: 126).

A nivel de política pública la generación de estos factores así como la creación de condiciones para facilitar la movilidad académica toman una importancia central para los países, pues en buena medida la movilidad permite el establecimiento de las redes que en el mediano plazo facilitará el desarrollo de actividades como la investigación conjunta, co-publicaciones, y difusión. Aunque hay muchas otras razones como las económicas que están incentivando a que las políticas públicas faciliten la movilidad internacional.

De acuerdo con Richar E. Peck, en Estados Unidos de América la educación superior internacional ha sido una preocupación por mucho tiempo. De hecho, se expresa que “algunos economistas han afirmado que la educación superior, en especial la educación de posgrado, constituye la mayor industria de exportación de USA en la que se cuenta con el más alto balance de pagos. Un beneficio para Estados Unidos al proveer educación superior a estudiantes extranjeros es que un porcentaje de ellos permanecen en Estados Unidos para seguir adelante con sus vidas y practicar sus profesiones, esto es un beneficio para los ciudadanos del país, quienes con sus impuestos han ayudado a pagar esa educación. Pero además, la estancia de estudiantes extranjeros becados por sus países de origen representa un aporte a las economías locales” (Peck, 1998: 27).

En Canadá, de acuerdo con Pierre Saved, la educación internacional es vista por el gobierno como un “servicio que se exporta a través del reclutamiento de estudiantes extranjeros, y a través de la venta de bienes y servicios educacionales, tales como nuevas tecnologías, servicios de consultorías profesionales, promoción de la capacidad de investigación de una institución, establecimiento de campus y programas universitarios conjuntos con

universidades de otros países. Siendo los principales incentivos el aspecto monetario, la formación de lazos y nuevas oportunidades, las experiencias culturales y la obtención de una perspectiva universal” (Sved, 1998: 53).

Por su parte la Unión Europea, ha mantenido un discurso con la suficiente legitimidad entre una buena parte de su comunidad académica y política para sostener uno de los procesos más sobresalientes en el tema de la internacionalización de la educación superior a nivel mundial, a saber: el proceso de Bolonia. El cual tiene arraigo en un tópico histórico y fundamental para Europa: el de la *competitividad*, definido ya en la estrategia de Lisboa. Donde la educación sobresale como la condición sine qua non para hacer de la economía europea la *economía más competitiva y dinámica del mundo*, basada en el conocimiento, con un crecimiento sostenible, con mejores empleos y de más calidad y una mejor cohesión social. Haciendo del tema algo que se convertía en un asunto de interés público. Cosa que no se ha podido lograr en países como México. De manera que aún cuando el proceso comenzó como una iniciativa top down, desde el gobierno supranacional, los actores sociales, las autoridades universitarias y una buena parte la comunidad académica de cada país participante ha tenido un importante protagonismo.

Por tanto, el tema de la internacionalización de la educación superior en la región europea fue objeto del seguimiento y discusiones entre los diferentes implicados desde la Declaración de la Sorbona en 1998, en la cual los ministros firmantes coincidían en que al hablar de Europa no sólo se debería hablar del Euro, los bancos y la economía, sino que también se debería pensar en una Europa del conocimiento que hiciera frente a los cambios que se aproximaban para las condiciones educativas y laborales.

De forma similar, en la Declaración conjunta de los Ministros Europeos de Educación de 1999, conocida como la Declaración de Bolonia, los Ministros manifestaban que, ante la perspectiva de la ampliación europea y el estrechamiento de las relaciones con otros países europeos, la Europa del conocimiento era un factor insustituible de cara al desarrollo social y humano y a la consolidación y el enriquecimiento de la ciudadanía europea y el sentido de pertenencia a un espacio social y cultural común. Mientras que en el Comunicado de la

reunión "Hacia un espacio europeo de enseñanza superior", conocida como la Declaración de Praga en 2001, los Ministros reafirmaban su compromiso de establecer el Espacio Europeo de Educación Superior antes del 2010 y definían este objetivo como un requisito esencial para incrementar el atractivo y la competitividad de las instituciones de enseñanza superior en Europa.

En 2003 los países signatarios reunidos en Berlín. Establecían en el Comunicado de la Conferencia de Ministros Europeos Responsables de la Educación Superior conocido como el Comunicado de Berlín, la importancia de dar una dimensión social del Proceso de Bolonia, señalando que se debía fortalecer la cohesión social y reducir las desigualdades sociales y de género.

Finalmente, en Bergen (Noruega) en 2005 mediante el Comunicado de Bergen, reconocían a los actores sociales como socios estratégicos del proceso, especialmente a los cuerpos de staff de las instituciones de educación superior, a los estudiantes y a las organizaciones representantes del empresariado instándolos a una política de cooperación intensiva en la persecución de las metas del Proceso de Bolonia.

En general, el proceso de Bolonia se sustentó en la importancia de apostar a la educación superior para formar recursos más capacitados para incorporarse al mercado laboral e impulsar el desarrollo del conocimiento necesario para el desarrollo económico y cultural de la comunidad europea, además de instar a los gobiernos a incrementar la ayuda estudiantil, especialmente para los grupos más desfavorecidos de la sociedad, en aspectos financieros, económicos, de información y orientación, reafirmando su compromiso de facilitar la portabilidad de subvenciones y préstamos actuando conjuntamente con miras a hacer de la movilidad una realidad, mediante la intensificación de esfuerzos para superar los obstáculos e incentivando la participación en programas ad hoc (Cariman, 2006).

Este ejemplo enseña que las razones que sustentan a la internacionalización de la educación superior deben encontrar un claro ensamblaje entre el interés nacional (como un asunto de interés público), el institucional y el personal (autoridades académicas, estudiantes,

docentes, investigadores), que en su conjunto insten al desarrollo de un proceso de internacionalización inclusivo. Pues ello dará contenido y viabilidad a toda propuesta de política pública.

### 1.2.2 Razones y definiciones de internacionalización de la educación superior

De acuerdo a Jane Knight, tradicionalmente las razones que han impulsado a la internacionalización se identifican en cuatro grupos: el sociocultural, el político, el económico y el académico (Knight, 2005: 15), sin embargo, a causa de la generalidad de estas categorías la autora identifica algunas de las razones actuales más importantes, tanto a nivel de las Instituciones de Educación Superior, como a nivel nacional. La cuales se resumen en el siguiente cuadro:

**Cuadro I. RAZONES FUNDAMENTALES QUE IMPULSAN LA INTERNACIONALIZACIÓN**

Razones fundamentales	Razones fundamentales actuales	Dimensión internacional para investigación y enseñanza
Socioculturales	Identidad cultural nacional Entendimiento intercultural Desarrollo ciudadano Desarrollo social y comunitario	Nivel nacional: Desarrollo de recursos humanos Alianzas estratégicas Generación de ingresos/comercio Creación de nación/instituciones Desarrollo social y cultural y entendimiento mutuo
Políticas	Política exterior Seguridad nacional Asistencia técnica Paz y entendimiento mutuo Identidad nacional Identidad regional	Nivel institucional: Marcas y perfiles internacionales
Económicas	Crecimiento económico y competitividad Mercado laboral Incentivos financieros	Mejora de calidad, estándares internacionales Generación de ingresos Desarrollo de estudiantes y personal administrativo
Académicas	Extensión del horizonte académico Creación de instituciones Perfil y estado social Mejora de la calidad Estándares académicos internacionales Dimensión internacional de la investigación y la enseñanza	Alianzas estratégicas Producción de conocimiento

Fuente: Knight (2004) [En:] Knight 2005.

De acuerdo con Knight, a nivel institucional existen numerosos factores que influyen en las razones por las que las IES emprendan su internacionalización; tales como la misión, la población estudiantil, el perfil del profesorado, la localización geográfica, las fuentes de financiamiento y el nivel de recursos, así como de su orientación hacia intereses internacionales, nacionales y locales. Mientras que a nivel nacional, las razones para impulsar dicha internacionalización pueden ser distintas y dar origen a diferentes acciones para atender cada una de ellas al mismo tiempo.

Para efectos del presente trabajo, el interés se centra en conocer las principales razones nacionales que actores clave identifican como justificantes de la internacionalización de la educación superior en México, considerando que esta es la base y guía de orientación del modelo de internacionalización predominante en un contexto nacional y el tipo de políticas públicas que se implementan para su desarrollo.

Las razones fundamentales a nivel nacional definidas por Knight son las siguientes:

*1.- Desarrollo de recursos humanos:* implica el “desarrollo y reclutamiento de capital humano a través de iniciativas de educación internacional”. De acuerdo a Knight, la importancia que adquiere la economía del conocimiento, la mayor movilidad de la fuerza de trabajo y el mayor comercio de los servicios educativos hace que exista “mayor presión e interés en reclutar los estudiantes y profesionales más brillantes de otros países para incrementar la competitividad científica, tecnológica y económica. Los cambios en las estrategias de reclutamiento, incentivos y políticas de inmigración son ejemplos de programas para atraer y retener estudiantes y académicos con potencial para mejorar el capital humano de un país. Análogamente, se está prestando mayor atención a mejorar la dimensión internacional de enseñanza e investigación, de tal manera que los estudiantes nacionales y académicos puedan estar mejor equipados para contribuir a la competitividad internacional de sus países (Knight, 2005: 17).

*2.- Creación de alianzas estratégicas:* Esta razón puede tener fines académicas, económicas, políticas o socioculturales. “La movilidad internacional de estudiantes y

académicos así como la investigación de colaboración e iniciativas de educación, están considerando como formas productivas de desarrollar vínculos geopolíticos más estrechos y relaciones económicas”. De acuerdo a Knight, en los últimos años ha habido un “giro de las alianzas con propósito culturales hacia las de propósitos económicos; especialmente a nivel regional, donde los países están tratando de conseguir integración política y económica más fuerte con sus vecinos aumentando sus actividades de educación internacional sobre una base regional. El desarrollo de alianzas estratégicas a través de la internacionalización de la educación superior se considera como una forma de desarrollar cooperación más estrecha bilateral o regional y ganar un margen competitivo” (Knight, 2005: 18).

*3.- Generación de ingresos/comercio y transacciones:* Se refiere a las oportunidades económicas que generan ingresos y oferta de educación más allá de las fronteras. Arreglos de nuevas franquicias, ciudades universitarias extranjeras o satelitales, educación en línea mayor reclutamiento de estudiantes que pagan derechos, son ejemplos de un enfoque más comercial de la internacionalización. Los países están demostrando mayor interés en la posibilidad de exportar educación para beneficio económico (Knight, 2005: 18).

*4.- Construcción de nación / instituciones:* De acuerdo a Knight una ciudadanía educada, capacitada y bien informada, una fuerza de trabajo y la posibilidad de generar nuevos conocimientos son componentes clave de la agenda de un país para construir nación. Pero muchos países carecen de la infraestructura física y humana y de los servicios financieros para ofrecer oportunidades de educación superior a sus ciudadanos.

Tradicionalmente los proyectos académicos internacionales que se hacían como parte del desarrollo y trabajo de asistencia técnica se consideraban como una contribución importante para los programas de construcción de nación de un país en vías de desarrollo. El trabajo de desarrollo internacional basado en beneficios mutuos para todos los socios, continúa siendo un aspecto clave de la internacionalización de la educación postsecundaria. Pero se ha producido un viraje patente, que tal vez se pronuncie más, desde un enfoque de desarrollo y ayuda a sociedades internacionales hacia uno más concentrado en las transacciones comerciales. Algunos países están interesados en exportar educación para

generar ingresos, mientras otros tienen más interés en importar programas educativos e instituciones para construir nación (Knight, 2005: 19).

5.- *Desarrollo social y cultural y entendimiento mutuo*: Esta razón tiene que ver con el acercamiento a otras culturas, el aprendizaje y enriquecimiento de la propia cultura. Sin embargo, para Knight, esta razón no alcanza el peso de las otras razones fundamentales (principalmente las económicas y las políticas). Pues, observa que “ante los problemas urgentes y retos que surgen de choques culturales dentro y entre países, habrá más interés y la importancia dada al entendimiento social, cultural y mutuo basada en razones fundamentales, seguirá sin verse (Knight, 2005: 19). Aunque debe considerarse que la dimensión cultural está tomando cada vez más importancia incluso para avanzar en objetivos políticos y económicos comunes.

De lo anterior se entiende que hay una estrecha relación entre el tipo de razón que fundamenta a la internacionalización de la educación superior, el tipo de políticas y el tipo de internacionalización dominante; así por ejemplo, de acuerdo a Larsen y Vincent-Lancrin (2005), Estados Unidos, el Reino Unido, Australia, Canadá y Nueva Zelanda han visto en la internacionalización de la educación superior un elemento clave en la generación de ingresos/comercio, adoptando “una perspectiva comercial en relación a la internacionalización, puesto que han colocado agencias internacionales para promover sus sistemas de educación superior en el extranjero; han autorizado a sus universidades para proporcionar los servicios de educación a precios diferentes de los costos subsidiados. Australia y Nueva Zelanda tiene reglas que realmente impiden a las universidades proporcionar servicios educativos subvencionados a estudiantes internacionales” (Larsen y Vincent-Lancrin [En:] Didou, 2005b:194).

La obtención de recursos por la venta de servicios educativos es considerada una de las tendencias mundiales más importantes, sin embargo, también la búsqueda de prestigio y reconocimiento de la calidad institucional se ha convertido en una razón importante pues en la medida en que una institución sea reconocida por su calidad, instalaciones, etc., podrá no sólo tener un mejor financiamiento estatal o la oportunidad de acceder a fondos

internacionales para su propio fortalecimiento, sino atraer estudiantes extranjeros que paguen matriculas altas.

En general y en términos de política educativa destaca la razón de formar recursos humanos que permitan a una nación competir en un mundo laboral cada vez más competitivo así como contribuir a la generación del conocimiento científico y tecnológico necesario para el desarrollo nacional. Especialmente “a través de la mejora de la calidad, la pertinencia y las competencias institucionales” (Sebastián, 2003: 17).

La potencialidad de la internacionalización de la educación superior para alcanzar algunos de estos rubros aún despierta incredulidad. No obstante, de acuerdo con lo antes expuesto, se puede afirmar que cualquier sistema de educación que se considere pertinente debe procurar que los recursos humanos que está formando estén capacitados para desenvolverse eficientemente en el mundo laboral y profesional de su entorno y éste no puede ser otro que el de un mundo global e interdependiente.

Al hablar de pertinencia, encontramos que es un concepto estrechamente ligado a la calidad educativa. Pues la calidad al ser definida como “la eficiencia de los procesos, la eficacia e impacto de los resultados y la congruencia de estos con las demandas sociales y económicas del país” (Pallán, 1994: 61), se entiende no podrá estar ajena a la pertinencia ya que “si una institución o sistema educativo opera con eficiencia pero sus propósitos están desfasados respecto a las necesidades de la sociedad en que se ubican, dicha eficiencia perdería todo valor” (Rubio Oca, 2006: 74). En consecuencia, la internacionalización, como proceso de renovación y actualización de paradigmas y contenidos curriculares, es afirmada como recurso para elevar la calidad, pertinencia y competitividad de las IES.

En general, la internacionalización de la Educación Superior puede definirse como una “estrategia de *mejoramiento de la calidad académica* gracias a la incorporación en la función académica de los siguientes aspectos: mayor profundidad de los contenidos académicos por medio de una perspectiva internacional, intercultural, global, interdisciplinaria y comparativa; la innovación en los currículos y en los métodos de

enseñanza; el enriquecimiento académico e individual a través del intercambio de experiencias y el conocimiento de otras culturas e idiosincrasias. Asimismo permite alcanzar una mayor pertinencia social por medio de una mejor y adecuada preparación social y profesional de los egresados dándoles mayores posibilidades en el mercado de trabajo y la sociedad global e intercultural” (Gacel Ávila, 2004:4).

En cuanto al aspecto cultural, Tünnermann (1999) afirma que “Parte esencial de las tareas de la educación superior es vincularse estrechamente con su comunidad local, regional y nacional para, desde ese enraizamiento, abrirse al mundo, y con una visión universal, forjar “ciudadanos del mundo”, capaces de comprometerse con la problemática global, de apreciar y valorar la diversidad cultural como fuente de enriquecimiento del patrimonio de la humanidad” (Tünnermann [En:] Ávila-Gacél, 2004).

En términos de la formación de recursos humanos, el potencial de la educación internacional está en promover un nuevo perfil de egresados. “Algunos estudios han demostrado que una educación internacionalizada, gracias a la experiencia internacional e intercultural, a la exposición a nuevos sistemas culturales y académicas, permite desarrollar en los estudiantes aptitudes cognoscitivas que son justamente las que se requieren en el nuevo contexto global” (Gacel-Ávila, 2004: 7).

Entre las habilidades que una experiencia internacional puede generar se encuentran las de apreciar la dimensión cultural de los comportamientos humanos; un interés creciente en el pensamiento reflexivo; mayores niveles de tolerancia; un crecimiento personal; mayor capacidad de independencia, autonomía y autoconfianza; mayor capacidad de adaptación; habilidad para tratar con flexibilidad a nuevas personas, lugares y situaciones, para desarrollar relaciones interpersonales e interculturales; habilidad para actuar como mediador cultural (Opper, 1987).

En suma, se considera que la experiencia internacional e intercultural tiene un impacto positivo en cuatro rubros: el académico, el profesional, el lingüístico y el cultural. Una educación que logra impactar estos cuatros rubros tiene, sin lugar a duda, tiene *calidad* y

*pertinencia*, ya que aumenta las oportunidades de éxito de los egresados en el mercado de trabajo y en la sociedad global. El potencial antes descrito muestra que la educación internacional además de favorecer el *producto del aprendizaje*, fomenta también el *proceso de aprendizaje*, que pone el acento en el desarrollo de competencias, clave para la educación del siglo XXI (Gacel-Ávila, 2004: 8).

Por otra parte, es importante apuntar que la internacionalización de la educación superior como tendencia mundial, según algunos autores, está generando aspectos negativos, al considerar que la sociedad del conocimiento multiplica algunos de los efectos de rezago y marginación atribuidos al proceso de globalización neoliberal. Al respecto, Gorostiaga (2000) expone que “la brecha en conocimiento (...) es aún más extrema que la distribución del ingreso, ya que 96 por ciento de toda la investigación y desarrollo del mundo está concentrada en el 20 por ciento de la copa de champagne<sup>7</sup>” (Gorostiaga, 2000: 48).

De forma similar Yarzabal, apunta que los procesos de internacionalización pueden acentuar la desigualdad, así por ejemplo, señala que para el caso de América Latina y el Caribe, fue un proceso que “se produjo de forma desorganizada, con un evidente flujo de recursos del Sur hacia el Norte y, en muchos casos, en lugar de contribuir significativamente al fortalecimiento de los sistemas de educación y de ciencia y tecnología de la región, provocó una importante y sostenida emigración de profesionales y científicos de altos niveles de formación académica, desde la región hacia los países industrializados” (Yarzabal, 2001: 4).

Con lo cual, se observa que un elevado número de docentes e investigadores latinoamericanos están fortaleciendo los sistemas educativos, los centros de investigación y las economías de los países industrializados, originando situaciones paradójicas en las

---

<sup>7</sup> La copa de Champagne de Xabier Gorostiaga, S. J. es una imagen que representa la concentración y centralización del ingreso, del poder económico y político, así como del conocimiento y tecnología. La base de la copa se compone de trabajadores manuales, unos cuantos se encuentran en la parte más angosta de la copa y sólo en la parte superior se encuentran cinco personas que concentran recursos estratégicos, entre ellos el conocimiento (Gorostiaga, 2000: 36 y 47).

cuales la educación superior y la investigación se transforma en productos de exportación de aquellos países sobre la base del aporte de recursos humanos de alta calidad cuyos costos son cubiertos por los países desarrollados (Albatch y De Wit, [En:] Didou, 2005b).

Así mismo, Didou señala que para algunos países el tema de la internacionalización sólo ha funcionado como un elemento hipnótico de distracción que disimula sus sesgos y sus problemas. Los resultados del proceso de internacionalización desarrollado en la mayor parte de América Latina no han sido tan claros con respecto a la forma en que contribuyen a mejorar la calidad de la educación por la razón de que ni las universidades, ni los gobiernos se han preocupado de realizar monitoreo interno o evaluación experta de las inversiones realizadas para impulsar los programas de cooperación en términos de gastos y logros. Tampoco han controlado la eficacia de los procesos de instrumentación, ni han realizado un seguimiento de los efectos inducidos en la vida interna de las instituciones y en su proyección externa (Didou, 2005b: 134).

Sin embargo, lo anterior previene de incorporarse a este proceso de forma acrítica y asistemática, exponiendo la importancia de contar con una estrategia de internacionalización que pueda hacer frente a los desafíos planteados por el proceso de globalización, como la fuga de cerebros. De las mismas críticas, se refirma la existencia de un contexto global caracterizado por la competitividad, en el que se exige desarrollar alternativas que permitan una mejor inserción en él, de donde se desprende que recluirse en lo local sería la peor alternativa.

A nivel general una de las dificultades en torno a la implementación de políticas públicas para la internacionalización de la educación superior es llegar a un consenso entre los actores y decisiones de políticas sobre su significado, e incluso sobre los beneficios que significa para la educación en particular y para una nación en general promover este tipo de internacionalización. A nivel teórico se han construido múltiples definiciones, algunas de ellas expuestas en el siguiente cuadro:

**Cuadro I Definiciones de Internacionalización de Educación Superior**

AUTOR	CONCEPTO
<b>Arum y Van der Wende (1992)</b>	“Multitud de actividades, programas y servicios que se enmarcan dentro de los estudios, intercambios educativos y cooperación técnica internacional”
<b>Van der Wende (1997)</b>	“Cualquier esfuerzo sistemático realizado para que la educación superior se muestre sensible a las exigencias y retos relacionadas con la globalización de la sociedad, la economía y los mercados de trabajo”
<b>Throsby (1998)</b>	“Abarcaría aquellos aspectos de los sistemas o de las instituciones que van más allá de las fronteras de un país o que están influenciados por las relaciones con estudiantes, profesores, gestores, instituciones educativas, sistemas, administraciones públicas y demás agentes en otros países”
<b>Gacel-Ávila (1999)</b>	“Es un proceso integral que pretende incorporar la dimensión internacional e intercultural en la misión y en las funciones sustantivas de las instituciones de educación superior de tal manera que sean inseparables de su identidad y cultura” “Proceso de transformación institucional que tiene por estrategia la integración de la dimensión internacional e intercultural en la misión, cultura, planes de desarrollo y políticas generales de las Instituciones de Educación Superior (IES)”
<b>Didou (2000)</b>	“El esfuerzo sistemático y sostenido para hacer que la educación superior responda ante los requisitos y desafíos relacionados con la globalización de las sociedades, economía, trabajo y sociedades”
<b>Knight, (2000)</b>	“Es el proceso de integrar la dimensión internacional/intercultural en la enseñanza, la investigación y el servicio de la institución”
<b>Soderqvist (2002)</b>	“Un proceso de cambio desde una institución nacional hacia la inclusión de la dimensión internacional en todos los aspectos de su gestión holística para aumentar la calidad del aprendizaje y la enseñanza y lograr las competencias deseadas”
<b>Knigth (2003)</b>	“Es el proceso de integrar una dimensión internacional, intercultural o global en el objetivo, las funciones o el ofrecimiento de enseñanza postsecundaria”
<b>Sebastián (2003)</b>	“Proceso de introducción de la dimensión internacional en cultura y estrategia institucional, en las funciones de formación, investigación y extensión y en la proyección de la oferta y capacidades de la universidad”
<b>Altbach (2004)</b>	“Incluye las políticas y programas específicos emprendidos por los gobiernos, sistemas educativos, instituciones y aún departamentos individuales para explotar favorablemente la globalización”
<b>ANUIES (2006)</b>	“Proceso continuo de transformación integral de las instituciones, que incluye la docencia, la investigación y la difusión de la cultura y la extensión de los servicios, basado en los conceptos clave de calidad, pertinencia, equidad y eficiencia, orientado a la incorporación de contenidos, materiales y actividades de cooperación, colaboración y compromiso internacionales, que prepare a los estudiantes para desempeñarse con eficacia en un mundo interdependiente como profesionales con formación humanística y axiológica, versátiles y dinámicos, con capacidad de autoaprendizaje, comprometidos con la problemática mundial y que aprecien y valoren la diversidad cultural”
<b>Iesalc-Unesco (2009)</b>	“Proceso de desarrollo e implementación de políticas y programas para integrar las dimensiones internacional e intercultural en las misiones, propósitos y funciones de las instituciones universitarias”

Fuente: Elaboración propia

Para el propósito de esta investigación, la internacionalización de la educación superior será entendida como *el proceso de integrar una dimensión internacional e intercultural en la estrategia organizacional y en las funciones de formación, investigación y extensión de las Instituciones de Educación Superior (IES).*

El término *proceso*, se refiere a que la internacionalización de la educación superior no puede considerarse como algo acabado y dado de una vez y para siempre sino que es un esfuerzo que se mantiene en continua renovación y desarrollo.

Las variables: estrategia organizacional, formación, investigación y extensión, se eligieron según corresponde a los elementos identificados por Jocelyne Gacel-Ávila como característicos de la “institucionalización” del proceso de internacionalización de la educación superior. Institucionalización que resulta clave para el desarrollo de un proceso de internacionalización viable y sostenible.

### **1.2.3 ¿Qué significa institucionalizar a la internacionalización de la educación superior?**

De acuerdo a Guy Peters (2001), la permanencia en el tiempo y la materialización de las pautas en mecanismos u organizaciones, constituyen dos de los principales indicadores de la institucionalización.

En el rubro de la internacionalización de la educación superior, la materialización y la permanencia en el tiempo se traduce en la incorporación de la dimensión internacional a las actividades y/o funciones sustantivas (docencia, investigación, difusión) de las IES y en el desarrollo de estas de manera más o menos constante a lo largo del tiempo. De acuerdo con Gacel-Ávila, esta institucionalización tiene que verse reflejada en el desarrollo de la internacionalización como “un proceso dinámico y central en la misión de la institución y no como el producto de una serie de actividades aisladas y marginales a las políticas de desarrollo institucional, esto es, el aseguramiento de su permanencia en el tiempo. Con lo cual, se pretende que aquellas actividades internacionales promovidas únicamente por el interés individual, que se concreta en la experiencia y movilidad de personas -académicos o estudiantes-, deben dejar paso a acciones centradas en el interés institucional” (Gacel-Ávila, 1999).

La institucionalización se convierte en un aspecto central en el logro del objetivo de la internacionalización, que es la integración de la dimensión internacional e intercultural en las funciones sustantivas de las IES por medio de políticas de desarrollo institucional.

Para dar viabilidad y lograr la institucionalización del proceso de internacionalización se recomienda la implantación de dos tipos de estrategias: programáticas y organizacionales (De Wit, 1995: [En:] Gacel-Ávila, 1999).

De acuerdo con Gacel-Ávila, las estrategias programáticas se refieren a las iniciativas de naturaleza académica. Destinados a internacionalizar la docencia, la investigación y la extensión y difusión de la cultura. Mientras que la estrategia organizacional comprende la política, misión y estructura organizacional de la universidad o Institución de Educación Superior en cuestión. Estrategias a las que se agrega la de gestión de recursos; cuyo indicador es la existencia de fuentes de financiamiento diversas (públicas o privadas) a través de las cuales las IES pueden financiar el desarrollo de actividades de internacionalización.

De acuerdo con Gacel Ávila (1999), en el primer tipo de estrategia la actividad de docencia es una de las variables más sobresaliente en la medida en que constituye la función primordial de las IES, estrechamente relacionada con la formación de recursos humanos. La internacionalización de este rubro se define como el proceso de integrar una dimensión internacional, intercultural e interdisciplinaria en:

1. Los programas de curso y métodos de enseñanza
2. La movilidad y el intercambio estudiantil
3. La enseñanza de idiomas y culturas extranjeras
4. Las estancias de estudio o de trabajo en el extranjero
5. La recepción de estudiantes extranjeros
6. Los programas de grado conjunto o doble
7. La movilidad del personal académico
8. La presencia de profesores visitantes
9. Cursos de educación a distancia

La investigación, considerada la segunda función sustantiva de las IES, comprende la integración de una perspectiva internacional, intercultural, interdisciplinaria y comparativa en:

1. Los temas de investigación
2. Perfil y experiencia internacionales de los investigadores
3. Programas de investigación y publicaciones en colaboración con instituciones extranjeras
4. Establecimiento de centros de investigación sobre temas internacionales o globales
5. La organización de seminarios y conferencias internacionales
6. Programas de movilidad para investigadores y estudiantes de posgrado
7. La participación en redes internacionales de investigación y publicación científica
8. Participación en proyectos de investigación conjunta
9. Sabáticos y estancias de trabajo en el extranjero

La extensión y difusión, como la tercera de las funciones sustantivas de las IES, se entiende como un conjunto articulado de acciones que la institución realiza, dentro y fuera de sí misma, con la finalidad de impactar y hacer partícipes a los diferentes sectores de la academia y de la sociedad en general respecto a los beneficios de la educación, de la difusión del conocimiento y de la cultura nacional e internacional; tratando de incidir en su integración y transformación, entre otras cosas, mediante la divulgación y promoción del conocimiento científico, tecnológico, artístico y humanístico. Entre los indicadores de esta variable se encuentran:

1. Organización de eventos culturales internacionales (Feria del Libro, Muestra de Cine, Semanas Culturales sobre diferentes países, cátedras, etcétera)
2. La inclusión de contenidos internacionales en los programas de radio y televisión
3. Proyectos comunitarios con enfoque internacional, en asociación con grupos de la sociedad civil o con empresas del sector privado
4. Proyectos de asistencia y desarrollo internacional
5. Programas de entrenamiento en el extranjero
6. Dar a conocer los productos de docencia y los de investigación
7. Servicio a la comunidad y proyectos interculturales
8. Difusión a nivel internacional de las IES y los programas que ofertan.

La Estrategia organizacional, se define como la Integración de la dimensión internacional e intercultural en la misión, visión, las políticas institucionales y en los sistemas y procedimientos administrativos institucionales. Los indicadores de esta variable pueden dividirse en:

1. Políticas y normatividad institucionales: Para el diseño y la elaboración de las políticas y normatividad institucionales, es necesaria la presencia de los siguientes elementos: el liderazgo y compromiso por parte de las autoridades universitarias (rectores, presidentes, altos funcionarios, consejos y comisiones universitarios); la constitución de un comité de internacionalización, el cual, por medio de comisiones especiales, va a ser responsable de la integración de la dimensión internacional en la misión institucional, del diseño de la política y del plan operativo de internacionalización, de asegurar la participación de todos los sectores de la comunidad universitaria y, por último, de evaluar el avance y la calidad de tal proceso.
2. Sistemas y procedimientos para la operacionalización e implantación del proceso de internacionalización: Refiere a la integración de la dimensión internacional en los sistemas de planeación, presupuestación y evaluación institucionales; el establecimiento de estructuras y procedimientos administrativos ad hoc; la organización de sistemas de comunicación y difusión para la coordinación efectiva y expedita entre las diferentes áreas; el sano equilibrio entre estructuras centralizadas y descentralizadas, necesario para la correcta y eficiente promoción y administración de los programas, así como la puesta a disposición de recursos financieros internos adecuados.

Recuperando la definición de Guy Peters, la materialización de los indicadores anteriores y su permanencia en el tiempo es lo que define la institucionalización del proceso de internacionalización de la educación superior. Aspecto que se analiza en el tercer capítulo para el caso de las IES mexicanas.

### **1.3 Internacionalización de la educación Superior. La experiencia mexicana.**

En el análisis temático de la educación terciaria en México, publicado por la OECD se apunta que “el Gobierno Federal ha establecido programas que apoyan esta internacionalización. Las instituciones de educación terciaria, (...) han desarrollado una gama de actividades para apoyar la movilidad de estudiantes y profesores, la realización de proyectos de investigación conjuntos y la participación en redes (...);” sin embargo, se argumenta que “el proceso de internacionalización de la educación terciaria en México podría avanzar más dadas las necesidades sociales, el tamaño de la economía mexicana y el interés declarado en la competitividad global” (Brunner, 2006: 62).

Para conocer la importancia que desde el nivel gubernamental se ha otorgada al tema de la internacionalización de la educación superior y el abordaje que se le ha dado a de nivel de políticas y programas gubernamentales, a continuación se hace un bosquejo de su estado en la agenda de gobierno y en la agenda pública mexicana. En tanto antecedentes importantes de la formulación e implementación de políticas públicas.

#### **1.3.1 Su estado en la agenda gubernamental y la agenda pública**

Hasta mediados de los ochenta, la característica distintiva del desarrollo de actividades de internacionalización en el rubro de la educación superior en México fue la desorganización y falta de estrategias claras, siendo más bien el resultado de iniciativas individuales e influidas en gran parte por factores de orden político y económico. Así por ejemplo, el flujo de profesores e investigadores extranjeros al país estuvieron ligados al asilo político otorgado a las víctimas de los golpes militares y de las guerras civiles. A finales de las décadas de los treinta y los cuarentas, los republicanos españoles contribuyeron grandemente a la vida universitaria, en la UNAM por ejemplo, e incluso a la creación de instituciones como el Colegio de México. La década de los setentas fue la receptora de las inmigraciones intelectuales de las izquierdas chilena y argentina y la década de los ochentas de la centro-americana (Cfr. Diduo, 2007: 02).

A principios de la década de los noventa, con las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) y la instalación de la Fuerza Trilateral de Discusión en Educación Superior (FTDES), el gobierno mexicano se obligó a tomar una postura respecto al tema, incorporándolo a su agenda, en principio como parte de una agenda común con sus socios económicos.

En las reuniones trilaterales, entre ellas las de Wingspread, celebrada en Wisconsin, Estados Unidos (septiembre de 1992); la de Vancouver, Canadá (septiembre 1993) y la de Quintana Roo, México (mayo de 1994), se estableció el objetivo de discutir y diseñar un plan de acción estratégico para la cooperación internacional, con la finalidad de dar una dimensión norteamericana a la educación superior; fomentar el intercambio de información en temas y experiencias de interés común y procurar la colaboración entre las IES, así como facilitar la movilidad de estudiantes y profesores, además de impulsar una colaboración más estrecha entre instituciones, autoridades públicas y empresas.

El resultado más notable fue el establecimiento de una agenda compartida expresada en la declaración de Wingspread (1992), cuyos puntos se resumen en: 1. La internacionalización de la educación superior; 2. Una mejor comprensión y aceptación de las distintas realidades como componentes esenciales de asociaciones más fuertes, de un mayor acceso al vasto potencial norteamericano y del desarrollo efectivo de las crecientes relaciones entre los tres países; 3. Una colaboración trilateral en materia de educación superior con pleno reconocimiento y respeto por la soberanía nacional de los tres países, por la responsabilidad de las diferentes jurisdicciones y autonomía de las instituciones de educación superior; 4. Una colaboración amplia para una mayor cooperación entre los tres países y apoyo a la relación bilateral con terceros y organizaciones multilaterales pertinentes; 5. Acuerdos asumidos tomando en cuenta el Tratado de Libre Comercio negociado por los tres gobiernos.

Por otra parte, las reuniones trilaterales contribuyeron a que las autoridades políticas y académicas mexicanas encontraran un espacio común para discutir la importancia de incorporar la dimensión internacional a las funciones de las IES y el desarrollo económico

y social del país. Generando un consenso respecto al “rol de la educación superior, para elevar el potencial de desarrollo del país por medio de la formación de recursos humanos con estándares mundiales de calidad, la contribución científica, investigación estratégica, compresión de la cultura e identidad nacional” (Pallán, 1994).

A principios de los noventas, México comenzó a desarrollar conjuntamente con sus contrapartes estadounidenses y canadienses programas de movilidad y financiamiento que pese a encontrarse inscritas en una agenda compartida, no siempre encontraron viabilidad técnica y financiera. A pesar de que en las reuniones trilaterales participaran asociaciones universitarias como ANUIES, académicos, rectores e investigadores; el tema de la internacionalización parece que no alcanzó a las comunidades académicas: estudiantes, docentes, investigadores y autoridades en sus diferentes niveles.

A diferencia de la mayoría de asuntos públicos, este fue un tema que se incorporó no por una demanda de una comunidad políticamente organizada. Fue más bien resultado de una coyuntura económica que de acuerdo a Subirats (2006) puede ser vista, más bien como una *anticipación interna* del sector gubernamental respecto a la importancia de internacionalizar a la educación superior para el desarrollo económico del país, y no como resultado de una movilización o iniciativa interna que respondieran a una problemática particular de un sector de interesados.

Como lo señala Diduo (2000a), en México la internacionalización ha sido cuestionada ya no como política institucional sino como referente de legitimidad académica. Al interior de la comunidad académica no se ha logrado un consenso en torno a fines y objetivos del proceso de internacionalización. No hay una definición clara de política de internacionalización, ni un diseño planeado de programas y estrategias ad hoc.

Más aún, de acuerdo con la misma autora, “al interior de las comunidades académicas ha habido fuertes resistencias, al relacionar a la internacionalización con los efectos desnacionalizadores, con la desestructuración de culturas académicas, con la pérdida de valores constitutivos de identidad nacional, regional o local. Identificando al proceso de

internacionalización con un proyecto de élites burocráticas/directivas y académicas” (Didou, 2000a).

En este sentido, uno de los problemas para internacionalizar la educación superior es la existencia de una comunidad académica no unificada, escindida entre los potencialmente beneficiados con el sistema de incentivos y reconocimientos, y los que se ven excluidos o marginados de este sistema.

En términos de agenda pública, lo anterior manifiesta una dificultad para mantener el tema dentro de la agenda de gobierno como un asunto de interés general, y por tanto reclamar la atención del tema por parte de las autoridades políticas y educativas.

### **1.3.2 Stakeholders de la internacionalización de la educación superior en México**

Entre los stakeholders o interesados en el tema de la internacionalización de la educación superior en México se identifican tres sectores principales: el sector institucional, el sector gubernamental y el sector social.

Se utiliza el término *sector* para referir que además de las diferencias entre sectores, al interior de cada uno de estos existen diferentes grupos de stakeholders, “cada uno de los cuales tiene su particular y tal vez diferente punto de vista sobre por qué la educación superior debería ser internacionalizada” (Knight, 1999: 21).

Para el caso mexicano, el *sector educativo institucional* comprende a las instituciones que conforman al sistema de educación superior, el cual, se compone de: instituciones públicas federales, universidades públicas estatales, institutos tecnológicos públicos, universidades tecnológicas públicas, universidades politécnicas públicas, universidades públicas interculturales, instituciones para la formación de profesionales de la educación básica, instituciones particulares, centros públicos de investigación y otras instituciones públicas no comprendidas en los subsistemas anteriores (Rubio Oca, 2006).

El segundo sector es el *sector gubernamental*, representado por las instituciones gubernamentales competentes en el rubro de la educación superior, a saber: la Secretaría de Educación Pública (SEP), a través de la Subsecretaría de Educación Superior (SES) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT).

El tercer y último sector es el *sector social*, en este estudio representado por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de la República Mexicana (ANUIES), la Asociación Mexicana para la Educación Internacional (AMPEI) y el Consorcio de Universidades Mexicanas (CUMEX), asociaciones constituidas legalmente como civiles y que destacan por su número de miembros asociados y las actividades que en materia de internacionalización desarrollan.

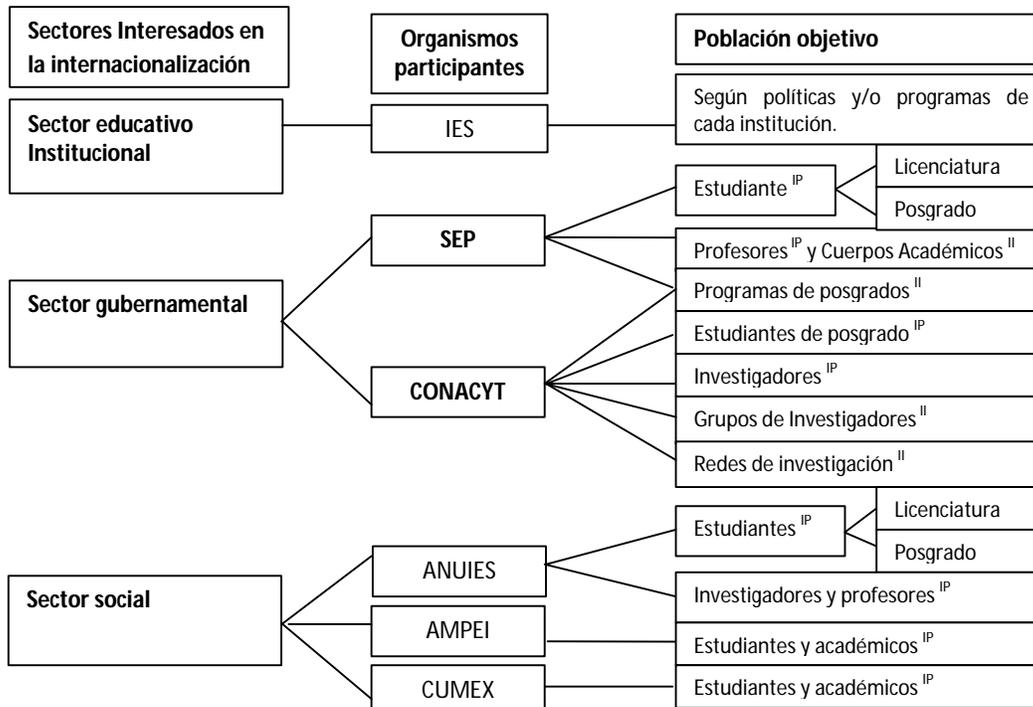
Para los propósitos de esta investigación, se analiza la postura y puntos de vista del sector gubernamental y el sector social, como sectores directamente involucrados en la toma de decisiones y recomendación de políticas públicas en la materia.

Para tener un primer acercamiento a la actividad de estos sectores en el impulso dado a la internacionalización, en el esquema I se presenta en resumen la población objetivo de los principales programas operados por cada uno de estos sectores. Para ello, se establece como categoría de análisis la distinción entre incentivos personales e incentivos institucionales, el primero, se refiere a los programas que otorgan un apoyo económico directo a los individuos (estudiantes, profesores, investigadores o administrativos), generalmente en forma de becas, y el segundo, se refiere a todos los apoyos o reconocimientos que representan un incentivo directo a la institución.

El punto que sobresale de este primer bosquejo es que la mayor parte de programas impulsados tanto por el sector de las asociaciones civiles como por el gubernamental, parecen guiarse por un enfoque de incentivos personales. Aspecto que de acuerdo con lo discutido en apartados anteriores abre algunas interrogantes, entre ellas la de si ¿dichos programas promueven que las actividades de interés individual den paso a acción centradas en el interés institucional?, si ¿están contribuyendo a que cada vez más IES participen de

forma activa en su internacionalización?, ¿cuál es la razón por la que el gobierno ha intervenido en mayor medida con programas que, en principio, otorgan incentivos personales? y en general ¿de qué manera los programas impulsados por SEP y CONACyT están contribuyendo a la internacionalización de las IES mexicanas? Interrogantes que tratan de ser dilucidadas a lo largo del presente trabajo de investigación, el segundo de los capítulos basado en las entrevistas realizadas a algunos representantes del sector gubernamental y el sector social.

**ESQUEMA I. STAKEHOLDERS DE LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO**  
(Sectores, organismos y población objetivo)



Fuente: Elaboración propia

*El superíndice "IP" indica que se trata de Incentivos personales, y el superíndice "II" de incentivos institucionales.*

## CAPÍTULO II

# ACTORES CLAVE EN LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO: POSTURAS Y OPINIONES

### *Resumen*

*En este capítulo se analizan las posturas y opiniones de actores claves en el tema de la internacionalización de la educación superior en México, en particular; del sector gubernamental (SEP y CONACyT); y del sector social (ANUIES, AMPEI y CUMEX). Los principales puntos analizados comprenden: la importancia otorgada al tema, percepción de aportes y limitaciones de los programas implementados por SEP y CONACyT e identificación de espacios de oportunidad para avanzar en el tema en materia de políticas públicas.*

De acuerdo con Wayne Parsons, “los problemas de política no son entes que existan por sí mismos ni objetos que puedan ser observados en el mundo objetivo, (...) sino construcciones que requieren de un artificio humano; son construcciones intelectuales que dan valor y definen la o las respuestas que se pueden dar a un asunto público” (Parsons, 2009). Lo cual, da cuenta de la estrecha relación que existe entre la comprensión y/o entendimiento de los actores y decisores de política sobre un asunto público con el tipo de respuesta dominante que se dé al mismo.

A fin de conocer la postura de actores y decisores de política en el tema de la internacionalización de la educación superior en México, se entrevistaron a actores clave del sector gubernamental y social, a quienes se cuestionó sobre: la importancia que otorgan a la internacionalización de la educación superior y las actividades que desde su ámbito de competencia están realizando para impulsarla. Así como su opinión sobre el aporte y limitaciones de algunos de los programas implementados por SEP y CONACyT para promover dicha internacionalización. Finalmente, siguiendo el modelo de análisis de política pública de Knoepfel (2003), se abordan cada una de las claves de lectura de las políticas públicas definidos por el mismo autor: los actores, sus recursos y el marco institucional, como el contexto general en el que se desarrollan dichos programas. Además de exponer algunas de las problemáticas, espacios de oportunidades y prospectiva que los entrevistados identifican respecto al tema de la internacionalización de la educación superior en México.

## **2.1 Importancia de la internacionalización de la educación superior para México**

La internacionalización de la educación superior se define como un tema estratégico y de creciente importancia para nuestro país. La respuesta dominante entre los entrevistados es que dicha internacionalización es una forma de responder a los desafíos impuestos por la globalización, entre ellos, el incremento de las interdependencias globales a nivel académico y las nuevas exigencias del mercado laboral, el cual, también se encuentra inscrito en un creciente proceso de internacionalización.

Pese al consenso sobre la importancia de la internacionalización de la educación, cuando se exploran las razones y acciones que deberían impulsarse en la materia, cada actor entrevistado toma una postura diferente que deja ver las distintas perspectivas que existen respecto al tema, lo cual, ayuda a comprender la orientación que hasta ahora cada una de las instituciones gubernamentales y sociales ha dado a los programas y actividades que desarrollan al respecto.

### **2.1.1 ¿Qué razones hay para internacionalizar la educación superior?**

Conocer hacia dónde queremos avanzar, qué sectores queremos fortalecer y cuáles los objetivos que queremos lograr, constituye la base de cualquier estrategia. La internacionalización de la educación superior definida en el primer apartado como una estrategia para hacer frente a los desafíos que impone la globalización no puede dejar de lado dicha base. A fin de conocer la orientación de los esfuerzos emprendidos por el sector gubernamental en materia de internacionalización de la educación superior y la factibilidad política para formular políticas públicas diferentes a las que actualmente operan, en este apartado se recuperan las coincidencias y divergencias respecto a las razones por las que considera que la internacionalización de la educación superior es importante para México como país.

Con base en la clasificación de Knight (2005) sobre las razones por las que un país puede estar interesado en promover la internacionalización de sus instituciones de educación superior, (promover el desarrollo de recursos humanos, crear alianzas estratégicas, generar ingresos/comercio, la creación de nación/instituciones, y/o, el desarrollo social y cultural); la primera de las dificultades observada a partir de las entrevistas es la falta de acuerdo entre los representantes del sector gubernamental y el social entrevistados sobre el por qué y el para qué internacionalizar la educación superior.

A nivel gubernamental, las principales razones por las que se considera importante internacionalizar la educación superior son las de contribuir a la *formación de recursos humanos* con mayor pertinencia y la *creación de alianzas estratégicas* con otros países e

IES para complementar capacidades. Mientras que en el sector definido como social una de las razones referidas con mayor frecuencia es la de *construir instituciones* de educación superior. No obstante, en el sector gubernamental a pesar de la coincidencia de los entrevistados en SEP y CONACyT al referir razones para internacionalizar la educación superior; en alcance y orientación su postura difiere sustancialmente. Lo que se interpreta como uno de los primeros puntos de dificultad para definir marcos comunes en la formulación de nuevas políticas públicas, pero también marca la primera oportunidad de entender la orientación que cada agencia imprime a sus programas en el tema.

Para los entrevistados en SEP el aporte de la internacionalización de la educación superior tiene que ver en mayor medida con la dimensión académica: el fortalecimiento de las habilidades y capacidades de los estudiantes mexicanos, y la generación de sinergias para el desarrollo de investigación en nuestro país. Mientras que los entrevistados en CONACyT además de considerar que la internacionalización aporta al fortalecimiento de las actividades sustantivas de la IES, exponen su potencial para impulsar la competitividad de nuestro país en materia laboral, científica, tecnológica y, por tanto, económica y social. En general, la internacionalización de la educación superior es asociada con una estrategia para impulsar en el largo plazo el desarrollo de diferentes rubros de nuestro país más que como una tendencia a la que hay que integrarse por antonomasia.

En el último caso, las opiniones de los entrevistados coinciden con los presupuestos del paradigma de la sociedad del conocimiento. Entre otras cosas, por la relación establecida entre internacionalización de la educación superior y desarrollo económico, al considerar que la internacionalización da mayor oportunidad a los egresados de insertarse en el mercado laboral actual, y “posibilitar que ejerzan su profesión internacionalmente, lo que no quiere decir que necesariamente se vayan a trabajar al extranjero, sino que ya las empresas tanto mexicanas como no mexicanas están exigiendo técnicos y profesionistas certificados con estándares internacionales” (Dr. Eugenio Cetina Vadillo, Director Adjunto de Grupos y Centros de Investigación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología). O bien, al ser un proceso que contribuye a consolidar y/o integrar a nuestro país en bloques políticos o redes económicas, como las que implica el Tratado de Libre Comercio, además

de hacer efectivos los espacios de oportunidad por los que se ha trabajado en el pasado, como garantizar el tránsito libre de profesionistas entre naciones, tarea para la cual, resulta fundamental que las IES formen egresados que tengan calidad certificada con estándares internacionales.

Las posturas de los entrevistados en las dos agencias que representan al sector gubernamental en este trabajo no son contradictorias, sin embargo, dejan ver que en CONACyT el tema de la internacionalización de la educación superior es concebida como una estrategia para mejorar rubros claves para el desarrollo de México, como el ámbito laboral y el fortalecimiento de la economía mexicana, mientras que para los entrevistados en SEP la internacionalización de la educación superiores es observada más como una tenencia mundial a la que habrá que incorporarse para fortalecer rubros como el académico.

En contraste, en el sector social, representado por ANUIES, AMPEI y CUMEX, una de las principales razones para internacionalizar la educación superior en México es la de *construir instituciones*. Es decir, mejorar programas, procesos, políticas y paradigmas sobre los que se sustentan las IES mexicanas, como condición anterior para tener competitividad a nivel internacional. Postura que pareciera colocarse por debajo de las expectativas de los entrevistados en CONACyT e incluso en SEP, pero que, a su vez se sustenta en diversas razones.

Para el sector social, la internacionalización de la educación superior tiene un impacto de beneficio más institucional que nacional, constituye el paso antecedente para dotar a nuestras IES del perfil y capacidades que les permitan integrarse en sentido estricto al contexto actual, caracterizado por una creciente competitividad a nivel internacional.

En AMPEI, se considera que la internacionalización permitirá “adquirir e intercambiar experiencias y conocimientos con otras naciones para incidir en la elevación de todos los niveles de educación, principalmente la educación superior en México” (Lic. Mercedes Pedroza Macías, Coordinadora de la Región D.F. y Zona Metropolitana de la Asociación Mexicana para la Educación Internacional), así como hacer que “la educación superior

mexicana llegue a niveles internacionales, a través de la internacionalización de las funciones sustantivas de la universidad, es decir, enseñanza, investigación y extensión” (Mtro. Thomas Buntru Wenzler, Presidente de la Asociación Mexicana para la Educación Internacional).

De forma similar, los responsables de estos temas en ANUIES argumentan que internacionalizar la educación superior posibilita “revisar las formas de trabajo que se aplican al interior de las universidades, así como promover un impacto en términos de flexibilizar las estructuras de las instituciones universitarias” (Mtro. Guillermo Morones Díaz, Director General de Cooperación de la Asociación Nacional de Instituciones de Educación Superior), haciéndolas más coherentes a las exigencias actuales.

Así como permitir “que los programas educativos que se ofertan sean comparables y compatibles con los de cualquier universidad a nivel global” (C. D. Luis Gil Borja, Presidente del Consorcio de Universidades Mexicanas), es decir, internacionalizar a la educación superior y los programas educativos como forma de construir instituciones más fuertes y pertinentes al contexto actual.

Por lo anterior se considera que la orientación de los programas con enfoque internacional impulsados, en especial, por CONACyT pueden estar respondiendo al propósito de apoyar en mayor medida a las IES que ya cuentan con ciertas condiciones para internacionalizarse y de esta manera aseguren su integración de forma más o menos efectiva a un ámbito académico y del mercado laboral competitivo a nivel internacional; mientras que las asociaciones civiles que representan al sector social, orientan su actividad en mayor medida hacia el fortalecimiento de las capacidades de las IES, lo cual, coincide con la abogacía de ampliar el número y diversificar las IES con perfil internacional.

Sin pretender hacer una valoración de las posturas antes referidas, es importante resaltar las coincidencias que pueden traducirse en espacios de oportunidad para plantear iniciativas de política diferentes a las actuales en torno a la internacionalización de la educación superior en México.

La primera de las coincidencias es la identificación de la internacionalización como una manera de impulsar el *desarrollo cultural y entendimiento mutuo*. Exponiendo que “la internacionalización se constituye en una condición cultural que fortifica los procesos educativos, (...) que promueve la diversidad cultural y fomenta la comprensión y el intercambio de ideas, en un clima de apertura, respeto y tolerancia” (Lic. Mercedes Pedroza Macías, Coordinadora de la Región D.F. y Zona Metropolitana de la Asociación Mexicana para la Educación Internacional), “fomenta una cultura más rica en términos de paradigmas o referentes de formas de vivir y formas de actuar” (Mtro. Guillermo Morones Díaz, Director General de Cooperación de la Asociación Nacional de Instituciones de Educación Superior). Además de considerar que “un país no puede estar ajeno a la cultura universal, donde destaca la inquietud y necesidad que tiene todo ser humano por enterarse de los acontecimientos del mundo en el que vive, donde la ciencia es parte de esa cultura” (Dr. Luis Mier y Terán Casanueva, Director Adjunto de Información, Evaluación y Normatividad de Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología).

A diferencia de lo que señala Knight (2005), ninguno de los entrevistados refirió la *generación de ingresos/comercio* como una razón para internacionalizar la educación superior. Sólo en dos casos dicha razón fue sugerida como una posibilidad en el largo plazo: en el primero, al opinar que “una vez que México alcance un nivel de reconocimiento internacional por la calidad de sus programas se podrá entonces incluso establecer cuotas altas de ingreso a los estudiantes extranjeros (Lic. María Graciela Orozco Moreno, Directora de Relaciones Bilaterales de la Secretaría de Educación Pública), y en segundo lugar, al opinar que las IES podrían “establecer campus en otros países a manera de internacionalizarse” para ser reconocidas “de acuerdo a las tendencias actuales no sólo como research university (universidad de investigación) sino como research global university<sup>8</sup> (universidad global de investigación)” (Dr. Eugenio Cetina Vadillo, Director

---

<sup>8</sup> Una research global university se caracteriza por trabajar en la dimensión global, nacional y local al mismo tiempo. Creando sinergias y asignando un papel relevante al sistema de investigación en cuanto se entiende como un bien público global. Pues se orienta cada vez más a generar conocimiento que necesitamos para

Adjunto de Grupos y Centros de Investigación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología). Sin embargo, ambas posturas se encuentran en un nivel de desafíos más que de razones para internacionalizarse.

Lo anterior marca una orientación común hacia un tipo de internacionalización cooperativo y basado en alianzas estratégicas más que en uno lucrativo o comercial. Además de coincidir en que la internacionalización contribuye al enriquecimiento cultural. Aspectos que pueden ser encontrados en propuestas como la de ampliar la oferta de estudios o cursos cortos sobre cultura y lengua en universidades mexicanas a manera de promover la internacionalización hacia dentro, que como fue referido en el capítulo primero, contribuye al acercamiento intercultural y al establecimiento de lazos entre estudiantes y/o académicos nacionales y extranjeros, que en el largo plazo pueden dar origen a trabajos conjuntos.

Por otra parte, la internacionalización de la educación superior es relacionada con la pertinencia y fortalecimiento de las IES, a partir de lo cual, se afirma la importancia de hacer extensivo el proceso de internacionalización. Para lo cual es importante emprender acciones que faciliten la generación de las condiciones que permitirá a un mayor número de IES desarrollar sus procesos de internacionalización.

A fin de conocer lo que se está haciendo en la práctica y no sólo en lo declarativo, en el apartado siguiente se abordan las acciones y/o programas que a la fecha se implementan desde el sector gubernamental y social para impulsar la internacionalización de la educación superior en México.

### **2.1.2 Acciones para internacionalizar la educación superior**

Desde su ámbito de competencia, cada tomador de decisiones entrevistado afirmó contribuir con la internacionalización de la educación superior, a través de distintas

---

enfrentar problemas comunes como el cambio climático, el agua, escases de alimentos, enfermedades epidémicas, etc. (Marginson, 2010).

actividades y programas. Para el propósito de este trabajo, lo que se recupera de estas afirmaciones es la orientación de dichos programas para atender los aspectos de *Docencia (formación de recursos humanos)*, *Investigación*, *Extensión y difusión*, y *Discusión del tema*. Las primeras tres, en tanto constituyen las funciones sustantivas de las IES y la última debido a su importancia en la retroalimentación del proceso de internacionalización.

En SEP y CONACYT los programas que más fueron referidos por su aporte a la internacionalización de la educación superior fueron aquellos que se orientan a promover la incorporación de la dimensión internacional en las actividades de docencia e investigación. En CONACyT se identificó el programa de becas a través del cual se promueve que estudiantes mexicanos vayan al extranjero y estudiantes extranjeros vengan a hacer su posgrado en México. Además del sistema de becas mixtas, el cual permite que “el becario CONACyT inscrito en algún programa de estudios nacional tenga acceso a una beca internacional durante determinado tiempo para poder viajar al extranjero en procesos justamente relacionados con la internacionalización” (Dr. Eugenio Cetina Vadillo, Director Adjunto de Grupos y Centros de Investigación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología). “Naturalmente que a nivel de maestría y doctorado, ya que no le toca a CONACyT otorgar becas a otros niveles, y siempre dirigidas al desarrollo científico y tecnológico” (Dr. Luis Mier y Terán Casanueva, Director Adjunto de Información, Evaluación y Normatividad de Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología).

A través del programa de intercambio de personal docente, CONACyT propicia “la reciprocidad de profesores: profesores extranjeros que vienen a nuestro país y mexicanos que van a esos países y desarrollan proyectos comunes con países como Francia, Alemania, Japón, España, prácticamente toda la Unión Europea, con Estados Unidos, Canadá y con varios países de América Latina” (Dr. Luis Mier y Terán Casanueva, Director Adjunto de Información, Evaluación y Normatividad de Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología). Programa que posibilita, entre otras cosas, que los docentes mexicanos tengan un acercamiento con métodos y modelos educativos diferentes a los propios, perfeccionen una segunda o tercera lengua, enriquezcan su cultura y establezcan vínculos con sus pares a

nivel internacional para el futuro desarrollo de proyectos de colaboración entre sus instituciones de adscripción y del extranjero.

En el rubro de *investigación*, CONACyT “emite convocatorias para apoyar la investigación de mexicanos o de investigadores que residen y trabajan para el país en lugares del extranjero” (Dr. Luis Mier y Terán Casanueva, Director Adjunto de Información, Evaluación y Normatividad de Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología). Contribuye a su desarrollo a través de programas como el de “estancias sabáticas y posdoctorales, y el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), a través de éste último, CONACyT solicita que los profesores demuestren que tienen un trabajo de alto nivel, y se les pide que su evaluación sea por pares académicos y con criterios internacionales al implicar un comité que evalúa el trabajo y decide si su trabajo es publicable o no a nivel internacional” (Dr. Luis Mier y Terán Casanueva, Director Adjunto de Información, Evaluación y Normatividad de Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología); además de “la política internacional que ha llevado CONACyT respecto a establecer convenios de colaboración con gobiernos e instituciones de otros países” (Dr. Luis Gil Cisneros, Director de Formación de Científicos y Tecnólogos y Director de Becas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología). Muchos de los cuales se han logrado materializar en programas bilaterales para la investigación.

En cuanto a la *difusión y extensión*, los programas que destacan son: el PNPIC, a través del cual se dan a conocer, a nivel internacional, a las IES que cuentan con programas de posgrado de calidad; así como el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), con el cual, se promueve que los investigadores mexicanos publiquen en revistas de reconocimiento internacional y en otros idiomas, lo que contribuye a que el trabajo de investigadores mexicanos tenga un mayor impacto, retroalimentación y/o alcance mediante su difusión a nivel internacional.

Respecto a SEP se citan a los programas de PROMEP, PROMESAN y PNPIC como aquellos que más impacto han tenido en el tema de la internacionalización de la educación superior, el primero y el segundo, en el rubro de docencia (formación de recursos humanos

en el extranjero) y el último, en el rubro de la difusión de los programas de posgrado de calidad mexicanos.

Por parte de las asociaciones civiles, ANUIES desarrolla actividades tendientes a “mantener y fortalecer los vínculos con sus homólogos en diferentes países” (Mtra. Christina Guerrero Harmon, Directora de cooperación internacional de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior), e impulsa programas que contribuyen al desarrollo de actividades de investigación y docencia a nivel internacional. En particular impulsa “programas de intercambios académico, proyectos de investigación conjunta con grupos académicos de México-Francia, México-Centro América, y México-Alemania” (Mtro. Guillermo Morones Díaz, Director General de Cooperación de la Asociación Nacional de Instituciones de Educación Superior). En el rubro de la *extensión y difusión*, organiza foros de rectores y participa en redes de redes de universidades, además de impulsar el desarrollo de programas como VertebrALCUE<sup>9</sup>, Alfa tuning América Latina<sup>10</sup>, ALBAN<sup>11</sup> y otros proyectos convocados por la Unión Europea, algunos de los cuales promueven la internacionalización del currículo y la integración de las IES en redes regionales de cooperación académica internacional.

Desde el CUMEX también se impulsan programas que promueven la internacionalización, principalmente de las universidades miembros del consorcio. En el rubro de *docencia* impulsa el “programa de movilidad internacional PETAL (Programa de Economía Toulouse-América Latina) con 39 estudiantes mexicanos estudiando en Francia parte de la licenciatura, y con un programa de doble titulación y un programa de doctorado internacional en contabilidad y auditoría, CUMEX-Universidad de Cantabria”. Mientras

---

<sup>9</sup> Su objetivo es contribuir a la implementación de un área común de educación superior entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea (ALCUE) (<http://vertebralcue.flacso.edu.mx/>).

<sup>10</sup> Busca afinar las estructuras educativas de América Latina para identificar e intercambiar información y mejorar la colaboración entre IES para el desarrollo de la calidad, efectividad y transparencia (<http://tuning.unideusto.org/tuningal/index.php>).

<sup>11</sup> Su objetivo es reforzar la cooperación entre la Unión Europea y América Latina en materia de educación superior para realizar estudios de posgrado en instituciones o centros de la Unión Europea ([www.programalban.org](http://www.programalban.org)).

que en *extensión* “mantiene una oficina de enlace en la ciudad de Toulouse, Francia” (C. D. Luis Gil Borja, Presidente del Consorcio de Universidades Mexicanas).

Por su parte, AMPEI realiza actividades de “cabildo en pro de la internacionalización educativa, reuniones de trabajo, eventos académicos y profesionales en materia de educación y cooperación internacional” (Lic. Mercedes Pedroza Macías, Coordinadora de la Región D.F. y Zona Metropolitana de la Asociación Mexicana para la Educación Internacional). Promueve la “generación de espacios de formación y reflexión sobre temas estratégicos” (Dra. Norma Angélica Juárez Salomo, Ex-presidenta y vocal del consejo Directivo y Consultivo de la Asociación Mexicana para la Educación Internacional), entre los que cuentan; “la organización anual de talleres, conferencias, ponencias y una exposición de organismos y asociaciones dedicadas a la educación internacional, así como la participación en las conferencias y los consejos consultivos de otras asociaciones de educación internacional, tales como AIES, APAIE, CONAHEC, EAIE, IIE, NAFSA, NIEA, entre otros” (Mtro. Thomas Buntru Wenzler, Presidente de la Asociación Mexicana para la Educación Internacional).

En materia de *difusión*, AMPEI trabaja en “la presentación de documentos de divulgación (boletines, publicaciones de carácter general en diversos medios y la publicación de la revista Educación Global), participa en ferias internacionales representando a las universidades mexicanas como destinos educativos, gestiona apoyos y/o becas para que los gestores puedan asistir a los mencionados eventos “(Dra. Norma Angélica Juárez Salomo, Ex-presidenta y vocal del consejo Directivo y Consultivo de la Asociación Mexicana para la Educación Internacional), además de “la difusión de información relevante entre sus miembros a través de su lista de distribución, el portal de la asociación y la promoción de la educación superior mexicana en el extranjero” (Mtro. Thomas Buntru Wenzler, Presidente de la Asociación Mexicana para la Educación Internacional).

En el rubro de la *docencia*, AMPEI promueve “el intercambio académico y la colaboración entre las instituciones de educación superior del país y del extranjero, mediante el establecimiento de contactos con homólogos de otras universidades” (Lic. Mercedes

Pedroza Macías, Coordinadora de la Región D.F. y Zona Metropolitana de la Asociación Mexicana para la Educación Internacional), y realiza actividades orientadas a “promover la movilidad estudiantil en cooperación con las instituciones sociales” (Mtro. Thomas Buntru Wenzler, Presidente de la Asociación Mexicana para la Educación Internacional).

En cuanto a *investigación*, AMPEI participa en “la recomendación de políticas y prácticas que propicien el desarrollo de proyectos de investigación en los que participan académicos, estudiantes y funcionarios universitarios mexicanos y de otros países” (Mtro. Thomas Buntru Wenzler, Presidente de la Asociación Mexicana para la Educación Internacional). Cabe mencionar, que aún cuando la actividad de las asociaciones mencionadas abarcan los rubros de docencia, investigación, difusión y discusión del tema de la internacionalización de la educación superior, en los primeros dos aspectos, tanto ANUIES como AMPEI asumen un papel en mayor medida de promotores y/o gestores más que de implementadores de programas específicos que impulsen las actividades de movilidad e investigaciones conjuntas. Por lo que se entiende que su actividad más importante es la de difusión y discusión del tema.

De lo expuesto en los apartados anteriores, se entiende que hay cierta relación entre las razones que los entrevistados citaron para exponer la importancia de la internacionalización de la educación superior, con las actividades que realizan en torno al tema.

En el caso de los entrevistados del sector gubernamental (SEP y CONACyT), existe consenso en referir el *desarrollo de recursos humanos* y la *generación de alianzas estratégicas* como las principales razones por las que resulta importante internacionalizar la educación superior en México, las cuales se relacionan con el tipo de acciones que desarrollan estas agencias gubernamentales, orientadas en su mayoría a promover actividades de docencia (formación de recursos humanos) e investigación a nivel internacional.

Mientras que en AMPEI, ANUIES y CUMEX, los entrevistados coinciden en afirmar la *construcción de instituciones* como una de las razones por la que es importante promover la

internacionalización de la educación superior en México, razones que se relacionan con las actividades de *difusión y discusión del tema* de la internacionalización de la educación superior; en el entendido de que para generar las condiciones que permitirá a las IES contar con mejores elementos para desarrollar un proceso de internacionalización, es necesario entender cuáles son los rasgos y nuevas orientaciones que toma dicho proceso a nivel mundial.

## **2.2 Programas implementados por SEP y CONACyT**

Con el propósito de explorar cuál ha sido la contribución del sector gubernamental a nivel de políticas públicas en el tema de la internacionalización de la educación superior, en este apartado se recupera la opinión de representantes del sector gubernamental y del sector social sobre el aporte y limitaciones de los programas implementados por SEP y CONACyT en torno a dicho tema.

### **2.2.1 Aportes a la internacionalización**

Otorgar recursos económicos a estudiantes y profesores-investigadores para participar en actividades como las de movilidad, intercambios, desarrollo de proyectos o investigaciones conjuntas con sus pares en el extranjero, indiscutiblemente contribuye a los procesos de internacionalización de las IES, sin embargo, es una contribución considerada como tangencial o que “refuerza sólo en parte la internacionalización de la educación superior” (Dra. Norma Angélica Juárez Salomo, Ex-presidenta y vocal del consejo Directivo y Consultivo de la Asociación Mexicana para la Educación Internacional) pero que no contribuye a su fomento ahí donde la internacionalización aún no es una práctica común, entre otras cosas, debido a que el propósito de agencias educativas gubernamentales como SEP y CONACyT “no ha sido el de fomentar la internacionalización sino la de formar recursos humanos” (C. D. Luis Gil Borja, Presidente del Consorcio de Universidades Mexicanas).

Lo anterior se relaciona con que la mayor parte de programas gubernamentales este centrada en el desarrollo de actividades tradicionales como la firma de convenios, movilidad académica e investigaciones conjuntas, que pese a su aporte, son programas de bajo potencial para impulsar la internacionalización de las IES en sentido estricto. El cual, implicaría dar la fuerza suficiente a las IES para incorporarse y desarrollar por sí mismas un proceso de internacionalización inclusivo<sup>12</sup>.

Por ejemplo, el PROMEP y PROMESAN son programas que apoyan las actividades de movilidad al extranjero, pero por sí mismos no son programas que tengan la fuerza suficiente para impulsar la internacionalización de la educación superior pues ésta implica todo un proceso que van más allá de la movilidad o los intercambios al extranjero. De ahí la importancia de contar con líneas directrices consensuadas en la materia, en tono a las cuales se puedan rediseñar o redefinir y operar los diferentes programas existentes en la materia.

No obstante, entre los efectos positivos de los programas implementados por CONACyT, se encuentran los de haber “realizado experiencias valiosas en términos de financiamiento y apoyo para la formación de estudiantes y académicos” (Dra. Norma Angélica Juárez Salomo, Ex-presidenta y vocal del consejo Directivo y Consultivo de la Asociación Mexicana para la Educación Internacional), contribuir a “la formación y consolidación de investigadores con conocimientos científicos y tecnológicos de alto nivel, equiparables con los estándares internacionales” (Lic. Mercedes Pedroza Macías, Coordinadora de la Región D.F. y Zona Metropolitana de la Asociación Mexicana para la Educación Internacional), y contribuir “a la internacionalización de los cuerpos docentes y desarrollo de proyectos de investigación conjuntos” (Mtro. Thomas Buntru Wenzler, Presidente de la Asociación Mexicana para la Educación Internacional).

---

<sup>12</sup> Por proceso de internacionalización inclusivo se entiende la internacionalización que abarca las actividades de docencia, investigación y difusión, en sus dos dimensiones: hacia el extranjero (envío de estudiantes, docentes e investigadores), y hacia adentro (recepción de estudiantes, docentes e investigadores del extranjero).

Los programas implementados por CONACyT a pesar de centrarse en formación de recursos y desarrollo de investigación abarcan las diferentes funciones sustantivas de las IES, y dan muestra de tener efectos que trascienden en el tiempo, con lo que dan cuenta de su aporte a la internacionalización. Esto último se corrobora con declaraciones como las del Mtro. Guillermo Morones, Director General de Cooperación de ANUIES, quien expresa que a través de los programas operados en ANUIES se ha podido observar que muchas de las propuestas de investigación conjunta que reciben, por ejemplo, con Francia, es gente que fue becada por CONACyT para hacer estudios o estancias en este país, y que en su momento pudieron tender redes con profesores o con estudiantes que ahora ya son profesores, y con quienes ahora mantienen una relación de contacto internacional.

En general, CONACyT es definido como “un actor muy importante para promover el acercamiento entre las comunidades científicas y tecnológicas de nuestro país con las de otros países” (Mtro. Guillermo Morones Díaz, Director General de Cooperación de la Asociación Nacional de Instituciones de Educación Superior), lo cual, significa que en materia de internacionalización en el rubro de la investigación y formación de recursos humanos, los programas implementados por CONACyT han tenido buenos resultados.

### **2.2.2 Limitaciones**

A pesar del aporte de los programas implementados desde el nivel gubernamental al tema de la internacionalización de la educación superior, ya antes referido; la concentración y escasa innovación de los mismos, definen sus limitaciones para impulsar dicha internacionalización a un nivel deseable, de acuerdo con los aconteceres y dinámica con que se reconfiguran los sistemas de educación superior en el mundo actual.

La concentración de apoyos es relacionada primordialmente con el bajo presupuesto asignado a programas con este tipo de orientación (internacionalización). Programas como “estancias para el perfeccionamiento del Inglés” implementado por SEP, es un ejemplo en el que a pesar de constituir un serio esfuerzo por atender la falta de dominio del inglés en México, el número efectivo de beneficiarios es muy bajo a pesar de la demanda del mismo,

dado que no cuenta con financiamiento para ampliar el número de potenciales beneficiarios. A título de ejemplo, se cita que “este año sólo se pudieron enviar a 40 personas, lo que en definitiva no está siendo suficiente para capacitar a nuestro país para entrar en serio a este proceso de internacionalización” (Lic. María Graciela Orozco Moreno, Directora de Relaciones Bilaterales de la Secretaría de Educación Pública).

Otro de los casos citados es el programas de becas al extranjero respecto al cual, se considera que debido al reducido presupuesto se tiene que ser muy selectivo en la asignación de los apoyos. De donde resulta, que “del total de la matrícula de estudiantes a nivel superior sólo unos cuantos estudiantes aprovechan los programas de movilidad” (Dr. Luis Mier y Terán, Director Adjunto de Información, Evaluación y Normatividad de CONACyT).

No obstante, en este último caso, también existe el problema de desatención de oferta de becas por falta de candidatos que cumplan con los requisitos para ser beneficiarios de dichos programas. Lo cual, pone sobre la mesa la necesidad de atender no sólo los problemas de presupuestos sino también los problemas de entornos y condiciones que están dificultando la participación de los alumnos de las diferentes IES mexicanas en los programas de becas al extranjero que actualmente operan.

Finalmente la ausencia de una política de internacionalización, a través de la cual sea posible construir la primera y principal base de entendimiento común respecto a la orientación y responsabilidades institucionales mínimas sobre el proceso de internacionalización a nivel de educación superior, es una de las limitaciones en cuanto a marco institucional. Sin embargo, ante la referida falta de condiciones institucionales de diversas IES para incorporarse y desarrollar un proceso de internacionalización de manera autónoma, la implementación de dicha política se afirma como de dudosa viabilidad.

Lo anterior debido a que la propuesta, diseño e implementación de una política de internacionalización a nivel de educación superior, requiere de la participación comprometida de diversos los actores implicados, desde el nivel gubernamental hasta el de

las comunidades académicas. Por lo que la acción de autoridades gubernamentales para proponer o implementar una política con estas características no puede ser definitiva ni suficiente. Esta tarea implica discusiones previas, el reconocimiento de la autoridad que convoca la propuesta, el logro de acuerdos sobre conceptos generales y la participación en cada proceso de los diferentes actores, entre los más importantes: las propias IES. Para lo cual, algunos actores entrevistados identifican a la ANUIES, como un actor con la representatividad y capacidad de convocatoria para liderar un trabajo de estas características.

### **2.2.3 Enfoque de política: Incentivos personales e incentivos institucionales**

Conocer el tipo de intervención de los programas gubernamentales y las razones por las que se ha decidido intervenir de esa manera, se vuelve fundamental para saber la orientación y prioridades con se toman las decisiones de política. Tarea para lo cual, este apartado se ocupa del análisis del enfoque de política dominante en los programas implementados por el sector gubernamental.

Análisis que se sustenta en la resistencia de algunas comunidades académicas (docentes/investigadores, autoridades, estudiantes) para participar e invertir institucionalmente en este proceso, situación identificada por Didou (2000) como un problema para avanzar en la internacionalización de la educación superior y que a la fecha parece persistir de acuerdo con la Dra. Norma Angélica Juárez, ex presidenta y miembro del consejo directivo y consultivo de la AMPEI, quien considera que “parte de lo que entorpece el incremento de oportunidades y participantes es que las instituciones no encuentran un sentido claro a las experiencias individuales”. Lo cual, conduce a pensar que las experiencias individuales promovidas por los programas de SEP y CONACyT pueden no estar siendo eficientes y/o suficientes para impulsar la mayor internacionalización en las IES de nuestro país

A decir del enfoque de incentivos personales, es aquel que se sustenta en otorgar un apoyo y establecer un convenio a nivel personal con los beneficiarios del programa en cuestión,

como los establecidos con el programa de becas administrado por CONACyT, PROMESAN, PROMEP, estancias sabáticas y posdoctorales al extranjero y el SNI.

Sin embargo, existen programas como el PROMESAN, que a pesar de promover la movilidad académica al extranjero, la cual, implica otorgar becas a título personal al estudiante, en este caso se ha diseñado de tal forma que involucra y compromete a las IES. PROMESAN implica la formación de consorcios interinstitucionales donde cada institución participante recibe un apoyo monetario a cambio de compromisos institucionales para conducir el consorcio y sostenerlo después del periodo para el que es financiado, a modo de garantizar su sustentabilidad. Por lo cual, en la percepción de algunos entrevistados, constituye un programa que “involucra a estudiantes, gestores y académicos, logrando aprendizajes no sólo para los estudiantes o profesores, sino para la misma institución” (Dra. Norma Angélica Juárez Salomo, Ex-presidenta y vocal del consejo Directivo y Consultivo de la Asociación Mexicana para la Educación Internacional).

El predominio de programas con enfoque de incentivos personales se explica en parte por su factibilidad técnica y escaso trabajo por renovar los programas implementados desde los noventa. Lo anterior es referido por los entrevistados exponiendo que ante un contexto de baja eficiencia de las IES mexicanas “se permite la sospecha que los responsables de estos programas consideren que sus recursos den mejores rendimientos si están destinados a personas que a instituciones” (Mtro. Thomas Buntru Wenzler, Presidente de la Asociación Mexicana para la Educación Internacional). La falta de interés y pocas condiciones institucionales, hacen que la intervención desde un enfoque individual resulte más adecuado para “alentar al personal docente e investigadores a adquirir pericia en los aspectos globales de sus disciplinas, así como fomentar los estudios disciplinarios para incrementar y optimizar la calidad de la educación superior” (Lic. Mercedes Pedroza Macías, Coordinadora de la Región D.F. y Zona Metropolitana de la Asociación Mexicana para la Educación Internacional), sin tener que pasar por difíciles procesos de acuerdo o negociaciones con las instituciones.

De manera similar, para los actores del sector gubernamental entrevistados, una posible razón por la que se ha decidido intervenir en mayor medida con programas de incentivos personales es asegurar el control de los programas y garantizar su funcionalidad. Uno de los casos mencionados es el programa de becas CONACyT, el cual, establece una relación directa con el estudiante mediante un convenio personal para asegurar cierto control en el cumplimiento de objetivos (Dr. Luis Gil Cisneros, Director de Formación de Científicos y Tecnólogos y Director de Becas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología).

Por otra parte, los programas con enfoque de incentivos institucionales requieren del establecimiento de metas u objetivos a nivel de las IES, que para el tema de la internacionalización de la educación superior actualmente parece muy difícil de establecer, pues ello implicaría abordar un paso anterior que es el de llegar a un consenso sobre hacia dónde orientar los esfuerzos en materia de internacionalización, cuáles deben ser las prioridades, y qué tipo de internacionalización que se quiere privilegiar.

Por otra parte, en programas como el de becas al extranjero hay cierto escepticismo entre los actores del sector gubernamental para poder aplicar algún tipo de incentivo institucional directo. En algunos casos se considera que no es fácil poner metas institucionales o incentivos institucionales a programas como el de becas, entre otras cosas, debido a que actualmente no existe una orientación institucional ni definición clara de lo que implica la internacionalización de la educación superior (Lic. Samuel Bourdeau Delalande, Director de Relaciones Multilaterales de la Secretaría de Educación Pública). Situación ante la cual, resulta más viable impulsar programas que incentiven directamente a las personas y algunos otros que incentiven a las instituciones, pero que como en el caso del PNPC vayan más sobre resultados que sobre procesos, pues de otra forma se tendrían programas no claros, incentivando “procesos en los que cada quien se orienta como quiere, obteniendo resultados diferentes y sin uniformidad respecto a los objetivos del programa (Lic. Samuel Bourdeau Delalande, Director de Relaciones Multilaterales de la Secretaría de Educación Pública).

Sin embargo, es importante precisar que los programas con enfoque de incentivos personales no sólo benefician al estudiante, profesor o investigador de manera aislada, en su diseño, contemplan reglas y/o procedimientos para generar un beneficio institucional, por ejemplo: al “hacer que los estudiantes mexicanos en el extranjero regresen y puedan aportar a su institución y país” (Lic. Samuel Bourdeau Delalande, Director de Relaciones Multilaterales de la Secretaría de Educación Pública), o bien, “formar recursos humanos en diferentes posgrados y luego hacer que se incorporen a las actividades de investigación y que eso, puesto que muchas de esas instituciones son universidades, se traduzca en una mejor educación de otras personas; y se haga crecer el número de personas preparadas en el país” (Dr. Luis Mier y Terán Casanueva, Director Adjunto de Información, Evaluación y Normatividad de Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología).

En el caso de programas como el de repatriaciones, se otorga un apoyo al investigador repatriado, pero el objetivo es incorporar recursos de alto nivel a las IES mexicanas para elevar su calidad. En el PROMPEP, por ejemplo, se beca a profesores para realizar estudios en el extranjero, pero se les requisita que realicen un doctorado en una institución de calidad y en un programa de interés para su institución, de acuerdo con sus programas. Es decir, “no es que estos programas estén apoyando exclusivamente al individuo, sino que indirectamente se está apoyando a la institución” (Dr. Eugenio Cetina Vadillo, Director Adjunto de Grupos y Centros de Investigación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología).

Por otra parte, los programas de incentivos institucionales que promueven la internacionalización de las IES, otorgan incentivos directos a la institución y establecen acuerdos y/o reconocimientos interinstitucionales. Entre ellos se encuentra el PROMEP para la formación de cuerpos académicos y el PNPC que reconoce a las IES de mejor calidad y posibilita que estas puedan acceder a otros apoyos nacionales y/o del extranjero. No obstante, su principal limitante es que amplían las oportunidades de un reducido número de IES que tienen el común denominador de contar ya con ciertas capacidades para dirigir sus propios procesos de internacionalización. Mientras que las IES con escasas capacidades en la materia se ven aún más relegadas de estos procesos.

Es de mencionar que también existen los programas denominados de fomento, entre los que se encuentra el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional, conocido como PIFI, que tienen el objetivo de generar las capacidades mínimas institucionales para que las IES progresivamente se fortalezcan y puedan acceder a programas como los antes referidos, sin embargo, el problema con los programas de fomento es que “depende de cada rector saber qué rumbo le da” (Dr. Arturo Nava Jaimes, Ex – coordinador General de Universidades Tecnológicas de la Subsecretaría de Educación Superior). Por lo que en sentido estricto no pueden ser considerados como programas que impulsen la internacionalización de la educación superior.

En suma, se encuentra que la mayoría de programas impulsados por SEP y CONACyT tienen un enfoque de “incentivos personales” debido a que se considera que de esta forma serán más efectivos, y además tendrán en el largo plazo un impacto de beneficio a las IES. Sin embargo, de acuerdo con los argumentos expuestos en los apartados anteriores referentes a su limitado alcance se considera que este tipo de enfoque no está siendo suficiente para impulsar la internacionalización de la educación superior y la de sus instituciones según se establece en el programa sectorial de educación superior 2007-2012.

### **2.3 Claves de lectura de las políticas públicas: actores, recursos y marco institucional**

Para abordar aquello que se ha definido como espacios de oportunidad para reformular o implementar nuevas políticas públicas que dinamicen los procesos de internacionalización de la educación superior en México, se analizan las tres claves de lectura de las políticas públicas definidas por Knoepfel:

La primera se refiere a los *actores relevantes*: en ella se rescata la percepción de los entrevistados respecto a sus mutuas responsabilidades y competencias institucionales para atender el tema de la internacionalización de la educación superior. La segunda clave se refiere a los *recursos* de las agencias gubernamentales, donde también se exponen las dificultades económicas, políticas, sociales y/o culturales identificadas como factores que dificultan lograr un avance más significativo en el tema. La tercera clave tiene que ver con

el *marco institucional* donde además se abordan algunos de los logros, fallas, y retos en el tema que identifican algunos de los entrevistados.

Finalmente se recupera la percepción de los entrevistados sobre el rumbo que toma la internacionalización de la educación superior en México, así como su visión respecto a la potencialidad de los programas y/o políticas que actualmente operan para lograr un avance más significativo en el tema.

### **2.3.1 Actores relevantes: Responsabilidades y competencias**

El sector gubernamental se identifica como un actor relevante en el tema de la internacionalización de la educación superior, en la medida en que su actividad y competencias en los temas educativos y científicos le hacen ser un actor sin el cual sería muy difícil lograr un avance significativo al respecto. Una de las principales razones es que la internacionalización de la educación superior “requiere aplicarse y generarse a niveles macro, y sería muy complicado y económicamente poco viable lograrlo sin la ayuda y apoyo gubernamental” (Lic. Mercedes Pedroza Macías, Coordinadora de la Región D.F. y Zona Metropolitana de la Asociación Mexicana para la Educación Internacional). En especial para reducir la brecha entre IES privadas y públicas, considerando que estas últimas no cuentan con los fondos y fuentes de financiamiento alternativas en la misma medida que las universidades privadas.

Sin embargo, cabe mencionar que la internacionalización de la educación superior no puede ser considerada como una responsabilidad exclusiva del sector gubernamental; se necesita de la acción conjunta de los deferentes actores involucrados, es decir: sector gubernamental, sector social y sector educativo.

La ANUIES, se observa como una agencia cuya representatividad de las IES mexicanas y capacidad de convocatoria a nivel nacional le convierte en una institución clave en la generación de acuerdos y discusiones sobre qué tipo de internacionalización privilegiar y cuáles los beneficios que se puede esperar del mismo en los diferentes sectores. Actividad

que significaría en sí mismo un avance para el establecimiento de líneas directrices comunes y la posibilidad de formular políticas adecuadas con el proceso de internacionalización que se desarrolla a nivel mundial.

Finalmente, las IES son identificadas como actores centrales en el tema de la internacionalización de la educación superior, quienes en el marco de su autonomía y competencias institucionales, tendrían que establecer planes y estrategias viables para promover su internacionalización, además de desarrollar una gestión para la internacionalización. Dado que esto supone una inversión en recursos humanos y financieros, el convencimiento de que es una inversión para su fortalecimiento y no un gasto, constituye una pieza clave para avanzar en el tema.

El papel de las IES es tanto más importante en cuanto son estas las que a nivel mundial están tomando la iniciativa, entre otras cosas, “están creando campus desde sus universidades fuera de su país, con una calidad similar a las de su sede, establecen como requisito la movilidad de sus estudiantes y promueven que su estadía sirva, entre otras cosas, para que aprendan o perfeccionen segundas o terceras lenguas” (Dr. Eugenio Cetina Vadillo, Director Adjunto de Grupos y Centros de Investigación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología).

No obstante, en México, las IES han desarrollado un trabajo muy dispar en términos de internacionalización: Por una parte, entre las IES sobresalen unidades que han mostrado los mayores esfuerzos y logros en materia de internacionalización, pero como conjunto su participación ha sido muy diferenciada; lo que deja entrever que como sistema de educación superior no se ha llegado a un consenso sobre la importancia o beneficios implicados en la internacionalización, ni concretar una organización del sector educativo que represente y mantenga en la agenda gubernamental al tema.

Como se refirió en el capítulo primero, la internacionalización de una IES es un proceso que necesita ser institucionalizado para tener continuidad y concretar actividades que den paso al fortalecimiento institucional, sin embargo, en muchas IES mexicanas,

particularmente públicas, la constante ha sido el desarrollo de actividades de manera espontánea y discontinua, resultado de esfuerzos a nivel individual (ya sea de una autoridad escolar o de los estudiantes y/o profesores). En casos conocidos se sabe que “en buena medida la internacionalización de las universidades se da por decisión de las propias autoridades, ya sea rectores o representantes de las oficinas de internacionalización que en determinado momento van construyendo o decide construir relaciones con algunos países porque conocen, porque tuvieron contacto o porque estudiaron en esos países, y entonces son ellos quienes van construyendo un conjunto de relaciones internacionales pero que resulta ser muy disímbola, dispareja y con poca claridad respecto a qué es lo que se quiere lograr con dichas actividades para su institución y su país” (Mtro. Guillermo Morones Díaz, Director General de Cooperación de la Asociación Nacional de Instituciones de Educación Superior).

Otro de los indicadores que expone el bajo involucramiento en el tema de la internacionalización por parte de las IES es su falta de participación o suscripción en asociaciones como la Asociación Mexicana para la Educación Internacional (AMPEI), la cual, de acuerdo con el Mtro. Thomas Buntru Wenzler, Presidente de la misma; a la fecha se “cuenta con apenas 150 miembros procedentes de 50 instituciones de educación superior, de más de 2,000 instituciones de educación superior” que conforman al sistema de educación superior mexicano.

Es claro que una de las partes no puede tomar decisiones por todos, el proceso de internacionalización de la educación superior requiere que cada uno de los actores antes expuestos desarrolle acciones en el marco de sus competencias, pero al mismo tiempo las pueda integrar a un proyecto general común. Sobre lo cual, cabe destacar la opinión de la Dra. Norma Angélica Juárez quien menciona que la internacionalización de la educación superior “es un proceso cuyo engranaje de actores permite un mejor funcionamiento, por tanto no es posible decir quién es más o menos importante sino más bien qué piezas intervienen en qué parte del proceso”, lo cual, difiere con la postura de aquellos actores que por una parte exigen al sector gubernamental ampliar y diversificar los programas que actualmente se opera desde este nivel, pero dejan que el asunto se maneje de forma

unilateral sin participar en los proceso de discusión, auto-reorganización y formulación de propuestas en torno al tema.

Si bien hay características y condiciones institucionales que superan la voluntad de las IES para incorporarse a un proceso de internacionalización, lo anterior refuerza la opinión de que diversas instituciones educativas esperan que su internacionalización se promueva desde fuera, con programas de becas y proyectos gubernamentales, pero no establecen compromisos instituciones para modificar su estructura, organización y políticas institucionales; lo cual, sentaría las bases para que pudieran embarcarse en un proceso de internacionalización sostenible. De otra forma, pese a los esfuerzos gubernamentales o sociales, se continuara trabajando bajo un esquema de esfuerzos aislados, sin dirección y de poco impacto para las instituciones.

Las IES, como actores y población objetivo de muchos programas, además de “hacer cambios sustantivos desde su normatividad, su visión, su misión y sus políticas generales, (...), [se considera que] deberían hacer esfuerzos por buscar fondos internacionales para mandar gente a estudiar fuera” (Dr. Arturo Nava Jaimes, Ex – coordinador General de Universidades Tecnológicas de la Subsecretaría de Educación Superior), y ser gestoras de sus propios procesos de internacionalización.

Mientras que las agencias gubernamentales, aún cuando no les corresponda resolver todo en materia de internacionalización de la educación superior, lo que si les toca es generar los canales de facilitación y condiciones institucionales para que las IES tengan la capacidad de reorganizarse y desarrollar dichos procesos de gestión.

### **2. 3. 2 Recursos y dificultades**

La baja asignación presupuestaria fue uno de los principales elementos identificados como limitante de los programas que se operan desde el nivel gubernamental, y que parece relacionarse con la ausencia del tema en la agenda pública. La razón es que el tema del financiamiento sigue un patrón en cascada, es decir, no es decisión de una dirección o

coordinación, sino que es resultado de decisiones colegiadas e institucionales que además se encuentran sujetas a un presupuesto federal, presupuesto que está planeado con base en prioridades institucionales, las cuales se definen mediante todo un proceso de consulta y canalización de las demandas de los actores y sectores estratégicos entre ellos las propias IES. Con lo cual, se infiere que el tema de la internacionalización no una prioridad, no sólo para el sector gubernamental sino para el propio sector de las IES, de quien se esperaría la mayor demanda para que se atienda el tema.

Una segunda dificultad es la falta de dominio de un segundo idioma, en particular el inglés, definido por el Dr. Eugenio Cetina Vadillo como el lenguaje científico por excelencia. Condición que dificulta no sólo la movilidad académica al extranjero, sino la posibilidad de desarrollar una internacionalización en casa; al modificar planes de estudio, acceder a la información más actualizada generada en otros contextos nacionales, hacer uso de las TIC en los procesos de aprendizaje (como el uso de videoconferencias entre IES de diferentes países), la adscripción a redes electrónicas globales o la posibilidad de recibir a profesores visitantes de habla inglesa. Al respecto, el Dr. Luis Mier y Terán Casanueva, quien ha tenido a su encargo la dirección del Sistema Nacional de Investigadores, la dirección de desarrollo científico y académico del CONACyT, ha sido rector de la UAM (2001-2005) y actualmente ocupa la dirección de información, evaluación y normatividad del CONACyT, menciona que en los intentos personales para detonar proyectos de internacionalización han sido definitivos, el problema económico y el problema del idioma.

La tercera dificultad identificada es la falta de claridad de objetivos de muchos de los programas operados en la materia, y la ausencia de políticas al respecto, en particular de una política de internacionalización. De donde resulta la dispersión de actividades y de la percepción de implicaciones y la orientación que sería deseable dar al tema de la internacionalización de la educación superior.

La cuarta dificultad tiene que ver con el aspecto cultural, la cual, se traduce en la resistencia a la internacionalización por parte de las comunidades académicas, expresada por el Dr.

Thomas Buntru Wenzler presidente de la AMPEI como “resistencia por temor a la comparación internacional y una cultura nacionalista exagerada”.

Por otra parte, la falta de claridad operativa respecto a los procesos de internacionalización es un factor que dificulta el avance en el tema. Pues en algunos casos a pesar de existir voluntad, asignación de recursos e incluso una cultura tendiente a la internacionalización, la falta de continuidad de actividades de gestión a nivel institucional hace que se pierda mucho en términos de aprendizaje y consolidación de esfuerzos. Al respecto, el Mtro. Guillermo Morones Díaz menciona que “las personas que trabajan en las áreas de cooperación en las universidades, difícilmente empieza a presentar resultados importantes antes de cuatro años, y cuando llega un rector y cambia su director, la memoria institucional se pierde o se merma sustancialmente; mientras que en las áreas donde la gente dura más de cinco años se empiezan a ver los resultados, pues es personal que va construyendo un bagaje cultural de internacionalización, conoce a sus contraparte en otros países, y genera aprendizajes institucionales” (Mtro. Guillermo Morones Díaz, Director General de Cooperación de la Asociación Nacional de Instituciones de Educación Superior).

Finalmente a nivel estructural existe el problema de que el sistema de educación superior mexicano se compone de IES que han nacido en diferentes momentos de tiempo, con diferentes capacidades, orientación e intereses. De donde se tiene que no todas las IES cuentan con las mismas capacidades en cuanto a disponibilidad de recursos y contactos para desarrollar un proceso de internacionalización ni que tengan que fortalecer en la misma medida todos los rubros que abarca la internacionalización de la educación superior, pues algunas pueden estar más orientadas a la investigación y otras a la formación de recursos humanos.

Sin embargo, existen casos de IES que han construido a lo largo del tiempo redes y un cúmulo de aprendizajes que podrían ser aprovechados por otras IES interesadas en desarrollar o fortalecer algún rubro de su actividad. Al respecto el Dr. Luis Gil Cisneros expone que las universidades mexicanas “tienen un bagaje cultural de experiencias

diferente, incluso de nivel de conciencia de lo importante de la internacionalización (...) frente a lo cual no hemos sabido compartir conocimientos, (...) y no hacemos suficiente trabajo de enseñarnos mutuamente para acelerar nuestros procesos de aprendizaje y de maduración institucional”.

De la anterior afirmación se desprende que mientras algunas IES están trabajando de manera importante en el tema, otras se mantienen al margen, adoptando una acción reactiva frente al mismo y haciendo que el avance en términos de internacionalización de la educación superior no sea tan rápido ni coherente con las dinámicas globales actuales. Lo cual, de acuerdo con el Dr. Luis Gil Cisneros es resultado de la falta de organización interinstitucional y de entender que éste es un trabajo común” (Dr. Luis Gil Cisneros, Director de Formación de Científicos y Tecnólogos y Director de Becas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología).

En suma, se considera que es necesaria la existencia de una comunidad académica que sustente y fundamente la importancia de la internacionalización de la educación superior en y para México, pues ello implicaría la existencia y articulación de actores base, quienes pueden, entre otras cosas, vigilar asignaciones presupuestarias y demandar la atención de temas nodales por parte del sector gubernamental y social.

De entre las dificultades aludidas, se encuentra que el tema de la internacionalización de la educación superior se enfrenta a una diversidad de problemas incluso de antaño que no pueden ser superados si cada uno de los actores implicados trabaja desde su trinchera. No obstante, es necesario que las decisiones y acciones emprendidas por cada una de las partes sean resultado de la convicción de la importancia de la internacionalización de la educación superior. Pues, en el caso de las IES, la reactividad de las mismas expresa que estas instituciones son las menos interesadas y las que menos dimensionan las implicaciones (positivas y/o negativas) de un proceso de internacionalización. De otra forma, la puesta en marcha de programas y actividades desde el nivel gubernamental en el tema representará una inversión desfasada de los intereses de las comunidades académicas.

### 2. 3. 3 Marco y condiciones institucionales

A la pregunta de: *Si en este momento SEP y CONACyT suspendieran los programas que incentivan y/o promueven la internacionalización; dígase: repatriaciones, becas al extranjero, sabáticos, financiamiento a investigaciones conjuntas, ¿consideraría usted que las IES pudiesen desarrollar por cuenta propia un proceso de internacionalización?, y de ser así mencione ¿Cuáles estarían en condición de hacerlo?* la respuesta más citada fue que difícilmente las IES podrían desarrollar por cuenta propia un proceso de internacionalización, sobre todo porque la mayoría no tiene una base para lograrlo, citando en total a 13<sup>13</sup> IES de las más de 200 que componen al sistema de educación superior como capaces de desarrollar por sí mismas un proceso de internacionalización.

Cabe mencionar que una de las razones por las que se considera que las IES no han logrado desarrollar esta base es debido a una cultura institucional dependiente, vista desde el momento en que se quiere dialogar sobre la posibilidad de implementar nuevos proyectos, donde “en muchas ocasiones la primera postura es: se requieren recursos para hacer (...) y como desgraciadamente en muchos casos no se cuenta con ellos (...) se quedan en la pasividad institucional, lo cual, es como decir que si hay dinero me pongo a pensar y si no hay dinero para qué pienso” (Dr. Luis Gil Cisneros, Director de Formación de Científicos y Tecnólogos y Director de Becas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología).

La situación anterior pone de manifiesto la condición diferenciada en términos de capacidades e intereses institucionales de las IES mexicanas, pues si bien “hay instituciones de educación superior que aunque sean pequeñas están haciendo cosas muy significativas respecto a sus enlaces internacionales, hay otras que si no se les acompaña en el proceso, no avanzan (...) y es que a nivel institucional, [se considera que] todavía no se tiene la infraestructura necesaria ni la masa crítica para que los procesos de internacionalización en

---

<sup>13</sup> La instituciones educativas mencionadas fueron: la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL), la Universidad de Guadalajara (UdG), la Benemérita Universidad de Puebla, la Universidad de Colima, la Universidad de Sonora, la Universidad de Yucatán, la Universidad de Hidalgo, el Colegio de México y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

las instituciones públicas vivan por sí mismos, se requiere todavía del impulso del gobierno central” (Lic. María Graciela Orozco Moreno, Directora de Relaciones Bilaterales de la Secretaría de Educación Pública).

Sin embargo, es importante mencionar que la internacionalización de las IES no pasa necesariamente por el sector gubernamental, pues muchas actividades de internacionalización son promovidas y/o gestionadas por diferentes vías (organismos) o por cuenta propia de las IES, resultado de las relaciones que van construyendo. Por ejemplo, la internacionalización en casa, que abarca aspectos como la internacionalización del currículo, grados conjuntos y la movilidad virtual, frecuentemente se realiza de forma independiente a los programas ofertados de SEP y CONACyT.

De lo antes expuesto se rescatan dos puntos de principal interés; el primero es la percepción de que las IES que han logrado un grado de internacionalización más o menos maduro han sido aquellas que han tomado por sí mismas la iniciativa de comenzar a desarrollar y sustentar sus propios procesos de internacionalización, y que por tanto han dependido poco de los programas implementados por SEP y CONACyT, lo cual, sugiere que éstos programas no han sido ni definitivos en la internacionalización de las IES que actualmente tienen procesos ya institucionalizados, ni suficientes para generar las condiciones para que más IES se incorporen a tales procesos. Más bien, han contribuido eventualmente a su reforzamiento en las instituciones con un camino ya avanzado en la materia. Lo cual, contraría la percepción de algunos de los entrevistados de las agencias gubernamentales, quienes consideran que el problema más grande de los programas que actualmente se operan no tiene que ver con el enfoque o calidad de los mismos para impulsar la internacionalización sino en la necesidad de ampliarlos.

En segundo lugar, destaca la percepción de que las IES no han asumido el papel que les toca en la promoción de su propia internacionalización, siendo en su mayoría dependientes de lo que se les ofrece externamente como apoyo para realizar actividades en esta materia.

En general, se considera que si bien los programas gubernamentales han contribuido al proceso de internacionalización de algunas IES mexicanas en ciertos aspectos, es necesario que estos puedan atender problemas de fondo como el del aprendizaje de un segundo idioma (fundamentalmente el inglés), y en general la falta de condiciones, especialmente de las IES públicas, para que éstas tengan la capacidad de orientar en forma autónoma sus esfuerzos institucionales hacia un proceso de internacionalización adecuado a su perfil e interés institucional.

## **2.4 Fallas y retos**

Una de las fallas detectadas en torno a los programas que se implementan desde el nivel gubernamental es la planeación y coordinación incipiente entre programas, lo cual, coincide con la percepción de que en materia de políticas públicas los esfuerzos han sido asistemáticos y faltos de una orientación institucional común.

El aspecto anterior tiene que ver con la escasa evaluación y seguimiento de los diversos programas implementados desde el sector gubernamental, aspecto que limita las posibilidades de mejora en las formas de intervención gubernamental y social. Pues “al no contar con estudios de impacto de los programas operados a nivel gubernamental, ni con información sistematizada y actualizada de los mismos, es muy difícil saber en dónde se encuentra México respecto a la internacionalización de la educación superior, así como el poder tomar decisiones que se fundamenten en datos precisos” (Mtra. Christina Guerrero Harmon, Directora de cooperación internacional de la ANUIES). Aspecto que se lee como una de las principales debilidades de dichos programas.

Asimismo, se identifica el reto de hacer coincidir los esfuerzos de formación de recursos humanos de alto nivel en el extranjero con su canalización y efectivo aprovechamiento en el mercado laboral mexicano, que implica el diseño de una estrategia estructural inclusiva, con lo cual se daría mayor sentido a la internacionalización como estrategia para el desarrollo ya no sólo personal sino institucional y nacional. Lo anterior implica “hablar de la internacionalización no sólo como parte de la educación sino de la internacionalización

basada también en el desarrollo regional (...) de modo que las políticas en estos rubros también estén aparejadas: La política de desarrollo económico con la política de educación superior” (Dr. Arturo Nava Jaimes, Ex-coordinador General de Universidades Tecnológicas de la Subsecretaría de Educación Superior). Lo cual, permitiría aprovechar el aprendizaje y la inversión que se está haciendo al formar recursos humanos en el extranjero y reintegrarlos a México en proyectos específicos en los cuales pudieran desarrollar en plenitud lo que han aprendido.

A nivel de política se encuentra el reto de “crear de manera conjunta un programa nacional de internacionalización de la educación superior” (C. D. Luis Gil Borja, Presidente del Consorcio de Universidades Mexicanas), que para algunos entrevistados debería implicar “elevar el tema a rango de política, sobre todo una política de Estado, para que no se convierta en una política de gobierno sexenal transitoria” (Dr. Arturo Nava Jaimes, Ex – coordinador General de Universidades Tecnológicas de la Subsecretaría de Educación Superior). Pues de otra forma se considera que “será el estudiante quien de nueva cuenta toma la iniciativa, busca las opciones, pero vuelve a ser esfuerzo aislado, no sistemático y no institucional” (Lic. María Graciela Orozco Moreno, Directora de Relaciones Bilaterales de la Secretaría de Educación Pública). No obstante, en este punto es importante resaltar que la implementación de una política de internacionalización no significa que en automático se podrán elevar los niveles de internacionalización de la educación superior.

Pues es bien conocido que “en instituciones poco fortalecidas o proclives a lo internacional, de poco serviría tener políticas claras o contar con asociaciones” (Dra. Norma Angélica Juárez, Ex-presidenta y vocal del consejo Directivo y Consultivo de la Asociación Mexicana para la Educación Internacional). Por lo cual, resultaría inadecuado anteponer los trabajos implicados en una política de esta envergadura a las condiciones institucionales mínimas para su operación.

Otro de los retos, ya antes referido a grandes rasgos, es el generar condiciones para hacer obligatorio en las escuelas públicas el aprendizaje de una segunda lengua, no sólo pensando en que los estudiantes realicen cursos o programas de estudio en el extranjero sino en la

capacidad para acceder en forma efectiva y oportuna a la información y conocimiento que se genera en otros contextos nacionales, en las diferentes disciplinas.

Finalmente operar un centro de información que maneje resultados y datos sobre lo que las diferentes agencias e instituciones están realizando en materia de internacionalización, es otro identificado también como un reto en la materia, pues como lo señala la Lic. Graciela Orozco, actualmente y pese a los avances en el manejo de sistemas informáticos existen muchos problemas en términos de registro y disponibilidad de datos, teniendo acceso sólo a información parcial o sesgada. Lo cual, reduce las oportunidades de conocer los rubros que necesitan atenderse, y aquellos que como país podemos desarrollar.

## **2.5 ¿Hacia dónde va la internacionalización de la educación superior en México?**

A la pregunta de: considerando *las condiciones y programas actualmente operando ¿usted esperaría un avance, un estancamiento o un retroceso en el tema de la internacionalización de la educación superior en México?*, se encontró consenso entre los entrevistados en señalar que México va a tener un avance en la materia, sin embargo, este avance se atribuye a la dinámica de una tendencia mundial que nos va llevando e incluso a inercias institucionales, y no a la fortaleza de políticas y/o programas gubernamentales en la materia. Asimismo los entrevistados coincidieron en que este avance será lento y quizá no suficiente para avanzar a los ritmos que exige la dinámica global, lo cual, implica que pese al avance esperado a nivel nacional, al comprarnos con el avance que se espera tendrán otros países, nos encontraremos en una situación de rezago a nivel internacional.

Así por ejemplo, la directora de relaciones bilaterales de SEP expresa que “las cosas no pueden estancarse porque las tendencias mundiales nos van llevando, de donde se espera que el proceso de internacionalización de las instituciones de educación superior en este país avance y se valla consolidando al cabo del tiempo, aunque no con la celeridad ni con la oportunidad que quisiéramos”. De forma similar para el director general de cooperación de ANUIES, la internacionalización de la educación superior no es algo en lo que se pueda retroceder, pues actualmente ya hay una inercia que las universidades han ido construyendo

y que difícilmente van a detener (Mtro. Guillermo Morones Díaz, Director General de Cooperación de la Asociación Nacional de Instituciones de Educación Superior). En ambas opiniones el avance se sustenta en la percepción de una continuidad marcada por las tendencias globales e institucionales, independiente a la intervención de agentes gubernamentales o sociales, y por tanto ajenas a una planeación estratégica a nivel institucional.

En cuanto al grado de avance en el tema, los entrevistados coincidieron en que este será muy lento. El presidente de CUMEX refirió que “se está avanzando, sin embargo, el ritmo es demasiado lento y está dejando al país a la zaga del desarrollo internacional de la comunidad educativa global (C. D. Luis Gil Borja, Presidente del Consorcio de Universidades Mexicanas), mientras que de acuerdo al Dr. Arturo Nava, estamos frente a un rezago que se ha venido acentuando en las últimas décadas, que exige estrategias de internacionalización urgentes que permitan a México elevar su competitividad a nivel internacional (Dr. Arturo Nava Jaimes, Ex – coordinador General de Universidades Tecnológicas de la Subsecretaría de Educación Superior).

En cuanto a los espacios de oportunidad que pueden ser aprovechados para potenciar la internacionalización de la educación superior en México. Se destaca el de la participación en proyectos como Alfa tuning y el proceso de Bolonia, respecto a los cuales se considera que “estar atentos a esos procesos y responder a ellos, le va a permitir a las instituciones mexicanas estar progresando en este sentido, (...) pero sólo en la medida en que las instituciones mexicanas se convenzan, otra vez, en uso de su autonomía, de que esos procesos son correctos y hay que incorporarse a ellos” (Dr. Eugenio Cetina Vadillo, Director Adjunto de Grupos y Centros de Investigación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología).

Por otra parte se encuentra el financiamiento internacional y el privado como recursos que pueden ser canalizados para potenciar las actividades de internacionalización de las IES mexicanas. De acuerdo al director general de cooperación de ANUIES, aún cuando “la internacionalización es una actividad que cuesta mucho en términos económicos (...) existe

la posibilidad de obtener apoyos por otras vías (...), como la posibilidad de intercambiar estudiantes que se financien con sus propios recursos” (Mtro. Guillermo Morones Díaz, Director General de Cooperación de la Asociación Nacional de Instituciones de Educación Superior), o gestionar apoyos de organismos internacionales.

Finalmente, se mencionó el recurso del ingenio y la creatividad mexicana, destacando que aún cuando éste pareciera ser el último recurso, debería ser uno de los primeros, en el sentido de ponerse a pensar sobre lo que se puede hacer con lo que se tiene antes de limitarse por lo que no se tiene. De forma que aún con las restricciones presupuestales se pueda avanzar en la materia “tratando de ser muy creativos, en términos de lo que se ofrece al exterior para también poder recibir” (Lic. María Graciela Orozco Moreno, Directora de Relaciones Bilaterales de la Secretaría de Educación Pública).

En general, los programas impulsados por SEP y CONACyT no parecen ser percibidos como herramientas con el suficiente potencial para lograr un avance significativo en términos de internacionalización de la educación superior. El avance que pueda generarse en la materia se sustenta en aprovechar lo que hay, lo que ofrece el contexto; básicamente orientado a lo que puedan lograr las IES y no en armar proyectos o políticas de impacto en forma conjunta. Lo cual viene a reafirmar que “en muchos sentidos el país no ha decidido fuertemente entrar a la internacionalización” (Dr. Luis Mier y Terán Casanueva, Director Adjunto de Información, Evaluación y Normatividad de Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología).

Sin embargo, el propósito de no depender de aspectos externos y/o coyunturales, y evitar el rezago previsto por algunos entrevistados, plantea la necesidad de fortalecer y complementar los programas que actualmente están siendo operados desde el nivel gubernamental. Para lo cual, resulta importante recuperar el análisis de las clave de lectura de las políticas públicas definidas por Knoepfel, a manera de contextualizar y sopesar tanto limitantes como espacios de oportunidad.

El primer punto a rescatar es el del papel de los actores clave. De acuerdo con lo señalado por Knoepfel en términos de factibilidad, se encuentra que los actores aquí entrevistados se identifican a sí mismos como actores competentes en el tema y reconocen estar inscritos en un sistema de interdependencias que delimita pero también complementa su acción. En general, dicha característica se interpreta como un aspecto positivo en el sentido de que hay reconocimiento mutuo que sienta las bases de factibilidad política para emprender nuevas iniciativas o propuestas de política, en el tema, de manera conjunta. De donde destaca que independientemente del reconocimiento de la importancia del papel del sector gubernamental, hay una visión compartida, respecto a que el gobierno no tiene todas las competencias ni recursos para lograr por sí mismo la mayor internacionalización de las IES mexicanas.

Así mismo, desde el sector gubernamental se observa la disponibilidad de reorientar estrategias y/o reconsiderar posturas debido a consecuencias no anticipadas o procedimientos inadecuados para lograr el propósito de impulsar la internacionalización de la educación superior.

En cuanto al grueso de las IES públicas son los actores identificados con el mayor número de problemas de información, financiamiento, infraestructura y de recursos humanos para avanzar hacia el propósito de su internacionalización. Por lo que se vuelve a la propuesta inicial de atender con prioridad los problemas de los entornos institucionales como parte de la estrategia para impulsar la internacionalización de la educación superior.

En cuanto a marco institucional, hay poca referencia respecto a la existencia de una jerarquía de normas e instituciones que regulen el tema de la internacionalización de la educación superior. La principal anotación es la ausencia de políticas claras y armónicas que puedan contribuir de forma positiva a la internacionalización. No obstante, lo anterior no significa que la política educativa y científica no comprenda el tema aquí analizado, por lo que, en la primera parte del capítulo tercero se hace un análisis los documentos de política correspondientes.

Pese a lo anterior, de acuerdo con la caracterización del marco institucional que hace Knoepfel, en el tema de la internacionalización de la educación superior prevalece, más allá de normas formales, reglas que los actores acuerdan entre sí (por voluntad propia), a fin de generar sinergias y lograr objetivos comunes. Lo cual, pese a encontrarse en el nivel de informalidad, ha permitido la concreción de propuestas e iniciativas en el tema sin la necesidad de marcos regulatorios estrictos, de los cuales se considera que incluso podrían entorpecer o ser contraproducentes para desarrollar proyectos entre instituciones basados en redes informales.

A fin de corroborar algunas de estas afirmaciones, en el siguiente capítulo se analizan los documentos de la política educativa y científica que han operado en México desde 1992. Así como la tendencia, distribución y enfoque de política de los principales programas gubernamentales aquí citados por aportar al tema de la internacionalización de la educación superior.

### Capítulo III

# POLÍTICAS Y PROGRAMAS PARA INTERNACIONALIZAR LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

#### *Resumen*

*En este capítulo se analiza el peso que el gobierno mexicano otorga a la dimensión internacional en la política educativa y científica; así como los principales programas impulsados por SEP y CONACyT que fueron referidos en el capítulo anterior por los entrevistados como aquellos que contribuyen en mayor medida a la internacionalización de la educación superior en México. De los cuales se analiza su enfoque de política, su tendencia y distribución entre las IES, aspectos que finalmente son contrastados con el avance que desde 1992 las IES han tenido en términos de la institucionalización de su internacionalización.*

Las negociaciones del TLCAN fueron decisivas en la atención que a principios de los noventas el gobierno mexicano dio al tema de la internacionalización de la educación superior. La incorporación del tema a la agenda gubernamental, resultado de la conferencia de Wingspread (1992), permitió intensificar programas para el intercambio académico y la investigación conjunta entre los que destacan el CONAHEC, el PROMESAN, el RAMP y el PIERAN, administrado por el Colegio de México. Además de dar origen a la AMPEI e introducir en la política educativa y científica la dimensión internacional.

Sin embargo, como lo señala Didou, “la Fuerza Trilateral de Discusión en Educación Superior (FTDES), creada en 1992, cuando todavía no concluían las negociaciones en torno al acuerdo comercial, reunió un haz de buenas voluntades pero no se hizo de recursos institucionales y financieros suficientes que le permitiesen tener amplios radios de intervención e instalar una estructura intermedia que le permitiera trabajar de manera constante en lo trilateral” (Didou, 2000: 3). Etapa en la que las decisiones priorizaron la apertura económica y la transición política, por lo que parecían tomar un carácter de urgencia que no consideraba las condiciones de las IES para incluirse en este propósito.

Pese a lo anterior, al cabo de casi dieciocho años, como se corrobora con el trabajo de campo que sustenta esta investigación, se avanzó en la construcción de un andamiaje de convenios, redes y programas propicios para la internacionalización de la educación superior, en el cual, la participación del gobierno fue central. No obstante lo anterior, persiste la debilidad en la visión de futuro y la necesaria coordinación de un proceso en el que intervengan los diferentes actores implicados, sobre todo de carácter multinacional.

Con el propósito de conocer la actividad del sector gubernamental en el ámbito de la internacionalización de la educación superior, se revisa en primer término la política educativa y científica, en cuanto constituye el “marco institucional” de los programas impulsados por este sector, y se analizan los principales programas gubernamentales implementados durante el período de 1992 a 2008.

### 3.1 La política educativa y científica en México: su dimensión internacional.

Durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), la política educativa y científica del país otorgó un papel importante a la dimensión internacional en el rubro de la educación superior, con especial énfasis en la investigación. En el apartado siete del *Programa de Modernización Educativa (PME) 1989-1994*, referente al *Posgrado, Investigación Científica, Humanística y Tecnológica*, la dimensión internacional, fue considerada como uno de los elementos que caracterizaría la modernización del sector educativo.

Con el propósito de reducir la dependencia económica, el PME estableció el objetivo de “fortalecer el posgrado en estrecha vinculación con la investigación a fin de formar, con base en criterios de calidad y competitividad internacional cuadros altamente calificados en áreas socialmente prioritarias” (PME, 1989). Para lo cual, se estableció como una de las estrategias el alentar las “acciones de cooperación entre varias instituciones nacionales e internacionales, dirigidas a consolidar estudios de posgrado y desarrollar proyectos de investigación, con el propósito de complementar esfuerzos y elevar la eficiencia de cada programa” (PME, 1989).

Cabe mencionar que por la importancia que se dio a la modernización y apertura económica, la proyección del posgrado y la investigación en el ámbito internacional pareció ser un elemento de cambio en la política educativa del gobierno salinista, que además resultaba ser coherente con las recomendaciones generales de ese momento de organismos internacionales como la OCDE y la UNESCO, así como con el paradigma en expansión de la *sociedad del conocimiento*. En consecuencia, impulsar los programas de cooperación académica entre instituciones nacionales y extranjeras, y convocar a los “profesores e investigadores de instituciones nacionales y extranjeros para participar en programas de intercambio académico” (PME, 1989), fueron definidas como actividades que debía impulsar la política educativa.

Con el objetivo de “impulsar el desarrollo de la investigación científica, humanística y tecnológica en las instituciones de educación superior y centros de excelencia”, se definieron como acciones principales las de: “orientar el destino profesional de los becarios en el extranjero hacia las áreas de interés nacional, impulsar la repatriación de mexicanos con capacidades docentes de alto grado y de innovar conocimiento que han emigrado a otros países y suscribir acuerdos con organismos nacionales e internacionales, públicos y privados para apoyar la modernización de la investigación en todas sus vertientes” (PME, 1989). Cuya meta fue la de “fortalecer los mecanismos de cooperación académica entre instituciones nacionales y extranjeras para el desarrollo del posgrado, la investigación y el personal dedicado a estas tareas” (PME, 1989).

La política científica en este sexenio también tuvo una importante orientación internacional. En el *Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica 1990-1994 (PNCyMT)*, se definió a la modernización tecnológica como un asunto clave para la competitividad internacional de la economía mexicana y la mejora de la calidad de vida de la población.

Dicha competitividad se enmarcó en la necesidad de alcanzar niveles de calidad similares a los del extranjero. Estableciendo que en primer lugar sería la calidad y productividad de los recursos humanos lo que permitiría la inserción del país en los mercados internacionales.

Asimismo se planteó la estrategia de “estimular la captación óptima de ciencia y tecnología generada en el exterior a través de programas de cooperación e intercambio científico; proyectos conjuntos de investigación, cooperación técnica, científica y cultural, y estudios de posgrado de mexicanos en el exterior; aumentando y mejorando la infraestructura de información y servicios de consultoría técnica” (PNCyMT, 1990: 23).

En especial las acciones definidas como necesarias para fomentar el desarrollo científico del país en el marco ya de una creciente internacionalización a nivel mundial se centraron en crear las “condiciones propicias para retener en el país al talento científico propenso a emigrar a centros de investigación del extranjero” (PNCyMT, 1990: 24). La razón se fundaba en el conocimiento de que una importante cantidad de investigadores de alto nivel

se empleaban fuera del país, para lo cual, el programa de repatriaciones tomaba un papel central, sin embargo, la preocupación que se deja ver en la política se fundaba en la falta de condiciones para que los profesores-investigadores repatriados encontraran en el país un espacio de desarrollo académico y profesional.

El financiamiento de actividades científicas y tecnológicas a nivel internacional también constituye un punto abordado en la política científica, en la cual, se refería la importancia de que los recursos federales sean reforzados con aportaciones de fundaciones u organismos internacionales, pese a lo cual, no se plantearon estrategias ni líneas de acción para lograrlo.

En cuanto a la política educativa del sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), se observó un giro importante hacia el escenario meramente nacional y local. Pues a pesar de que los objetivos del *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000* continuaron centrándose en la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación superior, prácticamente se suprimió la dimensión internacional del contexto, metas y estrategias del mismo; tornando las recomendación hacia el desarrollo de investigación y el diseño de planes para atender las necesidades regionales y locales del país. Estableciendo como prioridad que la formación de recursos humanos respondiera a las necesidades del mercado laboral y las necesidades del país, las regiones y las comunidades.

En cambio, en el *Programa de Ciencia y Tecnología 1995-2000*, se mantuvo el tema de la cooperación internacional y la vinculación con el exterior como uno de los propósitos de la política, estableciendo como propósito particular "acrecentar la cooperación internacional en materia científica y estimular el contacto más intenso de las comunidades científicas y tecnológicas con el exterior" (PCyT, 1995).

El PCyT estableció también los lineamientos de que los posgrados para los que se otorgaran becas en el extranjero fueran de excelencia y de acuerdo con las necesidades del país y el sistema académico nacional (PCyT, 1995). Reconociendo la importancia de buscar la complementariedad financiera con las instituciones receptoras a fin de ampliar cobertura y

disminuir los costos de las becas, así como promover la repatriación de becarios. Puntos a los que tampoco se asignaron metas ni líneas de acción concretas.

En resumen, el tema de la cooperación internacional no tuvo una comprensión amplia ni articulada entre la política educativa y la política científica de este sexenio, pues mientras fue un tema que se incorporaba como propósito para el ámbito del desarrollo científico y tecnológico no lo fue para el desarrollo de recursos humanos.

Los programas que más destacaron en el sexenio fueron: el Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (PROADU), implementado por SEP; el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y el programa de becas al extranjero, implementado por CONACYT.

En el período 2000-2006, correspondiente al periodo presidencial de Vicente Fox Quesada, destaca que el *Plan Nacional de Educación (ProNaE) 2001-2006* y el *Programa Especial de Ciencia y Tecnología (PECYT) 2001-2006* fueran los primeros documentos de política que incorporaran en forma paralela al tema de “cooperación internacional” como una de las estrategias para lograr una educación superior de buena calidad e incrementar la capacidad científica y tecnológica del país.

Un punto importante de estos documentos de política fue la elaboración de un diagnóstico general en el que la cooperación académica internacional fue uno de los temas abordados. Respecto al cual, se definieron algunas de las actividades a desarrollar. En el diagnóstico del PECYT, por ejemplo, se identificó la ausencia de una estrategia nacional consistente y transexenal, y la falta de definición de prioridades temáticas o sectoriales que reflejaran una visión estratégica en la que se definan claramente las capacidades distintivas del país.

Tras lo cual, se estableció el objetivo de impulsar una Política de Estado en Ciencia y Tecnología, dentro de la cual la cooperación internacional en ciencia y tecnología se comprendiera como una de las estrategias. Considerando que si bien “en el proceso de internacionalización del medio científico y tecnológico, la inserción de México puede considerarse incipiente. La colaboración internacional en ciencia y tecnología ha sido un

mecanismo eficaz para fortalecer los programas de becas de posgrado, con beneficios directos a los estudiantes mexicanos” (PECYT, 2001).

En este mismo objetivo las líneas de acción consideradas fueron las de:

“Intensificar los flujos de conocimiento entre México y otros países (...); establecer convenios con instituciones de investigación y docencia de prestigio en el extranjero; fortalecer la presencia del país en foros y reuniones científicas y tecnológicas realizadas en el extranjero; apoyar el vínculo de organismos y entidades nacionales dedicados a actividades científicas y tecnológicas con sus contrapartes de otros países; impulsar la suscripción de convenios con agencias internacionales para ampliar las fuentes de financiamiento de proyectos y becas; difundir entre la comunidad científica y tecnológica del país los convenios y acuerdos de colaboración internacional; establecer una red de cooperación intersectorial que fortalezca la cooperación internacional; aprovechar la experiencia de las IES en el área internacional y la fortaleza de la interacción de sus investigadores; favorecer que investigadores consolidados y estudiantes de doctorado en posgrados nacionales realicen estancias en centros de investigación y en laboratorios del más alto prestigio internacional; aprovechar el capital humano de origen mexicano que reside en el extranjero, principalmente al que vive en el área fronteriza de EUA con México; apoyar la cooperación internacional en áreas científicas y tecnológicas estratégicas; promover la instalación de centros de investigación y desarrollo de empresas extranjeras con operaciones en México (...); y promover la captación de estudiantes extranjeros en los programas de posgrado nacionales” (PECYT, 2001) .

Tales líneas de acción estuvieron orientadas principalmente a atender los retos y rezagos en la materia, al establecer que si bien “México ha tenido lazos de cooperación con prácticamente todos los países industrializados y de similar desarrollo (...) la cooperación ha sido unidireccional. México ha desempeñado un papel relativamente pasivo y no ha promovido la recepción de estudiantes de otros países” (PECYT, 2001).

También se especifica que México no ha sabido aprovechar el potencial que ofrece la cooperación internacional en ciencia y tecnología, pues tomando en cuenta que la recomendación de las Naciones Unidas ha sido que los países desarrollados destinen el 0.05% de su PIB a la cooperación internacional en ciencia y tecnología (cifra que para entonces ascendía a 10,000 millones de dólares), se considera que las IES de nuestro país podrían trabajar más en la gestión para acceder a fuentes de financiamiento alternas a las gubernamentales para el desarrollo de actividades académicas y de investigación a nivel internacional.

En forma similar, en el ProNaE 2001-2006 se señala que las instituciones que conforman al Sistema de Educación Superior (SES) mexicano han desarrollado su trabajo casi exclusivamente hacia ellas mismas sin intensificar las oportunidades de colaboración con otras instituciones dentro y fuera del país. Con movilidad de estudiantes muy escasa debido a la rigidez de los programas educativos y con carencia de instrumentos de coordinación entre instituciones y sistemas (Cfr. ProNaE, 2001-2006).

A partir de lo cual se establecieron las políticas de: “impulsar la transformación del sistema de educación de uno cerrado a uno abierto”, mediante las líneas estratégicas de “apoyar los proyectos y acciones que favorezcan la cooperación (...) y participación de IES nacionales y extranjeras”, así como “promover la cooperación internacional para coadyuvar al desarrollo de las instituciones de este tipo educativo” (ProNaE, 2001).

Asimismo en el apartado denominado: “reforma de la gestión del sistema educativo”, el ProNaE establece el propósito de “sistematizar los esquemas de cooperación internacional, incrementar el grado de participación de México en actividades de cooperación internacional, inaugurar una relación bilateral y multilateral más productiva, (coordinando tanto la demanda como la oferta de cooperación internacional en el ámbito de la educación) y procurar una cooperación internacional; estableciendo como meta para el 2002 el contar con un esquema para aprovechar la cooperación educativa internacional” (ProNaE, 2001).

Pese a las especificaciones anteriores y a que el PECYT y el ProNaE 2001- 2006 fueron los primeros documentos de política que de forma paralela incorporaron el tema de la cooperación internacional en la formación de recursos humanos, y el desarrollo de la investigación, son documentos que aún reflejan debilidad en cuanto a la especificación de metas y actividades para su logro; así por ejemplo, en el ProNaE se establece la meta de contar con al menos 20 redes de intercambio y colaboración entre instituciones y cuerpos académicos, pero no hay claridad sobre lo que comprenderá por una red conformada, cuál es el número de las ya existentes y cuál fue el criterio por el que se consideró establecer la meta de 20 redes.

En el PECYT se establecieron metas, como las de captar para el 2006, 10 millones de USD en recursos de cooperación científica y tecnológica del extranjero e incrementar el número de convenios de cooperación científica y tecnológica con el extranjero pasando de los 59 existentes en 2001 a 65 en 2006, metas para las que tampoco se especifican los criterios utilizados en su definición, las líneas de acción para alcanzarlas, ni la de su orientación en términos de mejora institucional. Lo que indica que el tema no constituyó parte de una estrategia bien definida ni articulada a nivel de la política educativa y científica, sino más bien como un conjunto de declaraciones que de alguna manera incorporaba el tema de la cooperación académica internacional en dichos documentos.

A decir de los programas que durante este sexenio destacaron por fomentar la dimensión internacional en los rubros de docencia, investigación y/o difusión, se observa la permanencia de algunos de ellos que operaron en el sexenio anterior, como el de becas al extranjero, repatriaciones y el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), además del Programa para el Fortalecimiento del Posgrado (PFPN) que más tarde se transformaría en el PNPC, el Programa de mejoramiento del Profesorado (PROMEP) y el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI).

En lo que corresponde al sexenio del presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2010), el *Programa Sectorial de Educación 2007-2012 (PSE)* es uno de los primeros documentos de política que incorpora el término “internacionalización” y lo establece como una de las líneas estratégicas para avanzar en el objetivo de elevar la calidad de la educación superior. Refiriendo el propósito de “impulsar la internacionalización de la educación superior y de sus instituciones” para lo cual, contempla las siguientes líneas de acción:

“1) Propiciar que las instituciones mexicanas de educación superior incorporen la dimensión internacional en sus programas y actividades, 2) Alentar la celebración de acuerdos de colaboración entre las instituciones de educación superior mexicanas e instituciones (o consorcios de instituciones) extranjeras de prestigio, que permitan el reconocimiento de créditos y la equivalencia integral de estudios y títulos, así como el impulso a programas coordinados de intercambio y movilidad de estudiantes, investigadores y profesores, 3) Apoyar los proyectos y las acciones que favorezcan la cooperación, el intercambio académico y la conformación de redes de cuerplos académicos con instituciones (o consorcios de instituciones) extranjeras de educación

superior de reconocido prestigio, incluido el desarrollo de programas educativos y el otorgamiento de títulos conjuntos; 4) Participar activamente en los procesos de construcción del espacio común de la educación superior, tanto de América Latina y el Caribe, como de otras regiones en el mundo, y 5) Promover la realización de convenios y acuerdos dirigidos a propiciar el reconocimiento internacional de los mecanismos nacionales de evaluación y acreditación de programas educativos” (PSE 2007-2012).

Objetivo dentro del cual, también destaca la estrategia de fortalecer la participación de los centros escolares en la toma de decisiones, y promover la integración efectiva de las instituciones y de los diversos subsistemas de educación superior en un sistema abierto, flexible y diversificado. Lo que supone la transformación de nuestras IES aún centradas en paradigmas localistas en instituciones guiadas por modelos más pertinentes al contexto y la dinámica global actual.

Por otra parte, el *Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2008-2012 (PECiTI)* reconoce en primer término que el impulso dado a las actividades científicas, tecnológicas y de innovación requiere de un marco normativo actualizado y competente a nivel internacional, que considere la innovación como una ventaja competitiva para el país.

Como parte del diagnóstico que realiza el PECiTI en el rubro de la formación y consolidación de recursos humanos, se establece que “es fundamental tener un mayor aprovechamiento de los mecanismos de cooperación internacional (...) para tener acceso a la oferta de estudios de posgrado en el extranjero (...) siendo importante impulsar una intensa actividad para la promoción, realización y aprovechamiento de convenios con países y organismos y la mejor utilización de los mecanismos de cooperación para facilitar la realización de estudios de posgrado en el extranjero”, lo cual se considera como una condición para elevar el nivel de formación de recursos humanos en ciencia, tecnología e innovación (PECiTI, 2008-2012: 33).

A diferencia de los anteriores documentos de política científica, el PECiTI establece varias líneas de acción, como la de “incrementar la inversión de los programas de repatriación de investigadores mexicanos en el extranjero, y de estancias sabáticas y posdoctorales, [y], Apoyar la consolidación de cuerpos académicos de calidad para la investigación básica,

aplicada y tecnológica”, líneas de acción que corresponden a la estrategia de incrementar y consolidar el acervo de recursos humanos de alto nivel, cuyo objetivo es establecer una política de Estado a corto, mediano y largo plazo que permitan fortalecer la cadena: educación, ciencia básica y aplicada, tecnología e innovación.

Además de referirse al concepto de “internacionalización”, también contempla la estrategia de “Fortalecer la cooperación y financiamiento internacional” para dar cumplimiento al objetivo tercero referente a fomentar un mayor financiamiento de la ciencia básica y aplicada, la tecnología y la innovación, estableciendo como líneas de acción:

3.3.1 Establecer y fortalecer acuerdos y convenios con instituciones educativas, científicas y tecnológicas de prestigio en otros países, con la finalidad de facilitar el intercambio de becarios, la complementariedad de programas de posgrado y la incorporación de becarios mexicanos; 3.3.2. Fomentar el desarrollo de nuevas capacidades científicas, tecnológicas y de innovación, a través de relaciones internacionales con líderes en la materia; 3.3.3. Desarrollar esquemas y programas que promuevan la inversión extranjera en infraestructura e investigación científica y tecnológica; 3.3.4. Promover aportaciones de recursos de agencias internacionales para apoyar programas nacionales de investigación científica, desarrollo tecnológico y formación de capital humano; 3.3.5. Coadyuvar a la vinculación de institutos nacionales de investigación con sus contrapartes del extranjero (PECiTI, 2008-2012: 53,54).

Un aspecto a destacar en el PECiTI es la identificación del CONACyT como instancia coordinadora de la política nacional de ciencia, tecnología e innovación, que como tal, es competente para dar seguimiento y evaluar los compromisos asumidos por las diferentes dependencias y entidades de gobierno federal en materia de ciencia, tecnología e innovación establecidos en sus correspondientes programas sectoriales. Entre los cuales cuenta el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, respecto al cual, establece que CONACyT coadyuvará, en el ámbito de sus competencias, a su cumplimiento. En este caso, cumplir con la estrategia 1.19 del PECiTI referente a “Impulsar la internacionalización de la educación superior mexicana y de sus instituciones”, para la cual se cita el propósito de “Propiciar que las instituciones mexicanas de educación superior incorporen la dimensión internacional en sus programas y actividades para coadyuvar, por esta vía, a mejorar la calidad de la educación que ofrecen, consolidar su competitividad

académica y sus capacidades docentes, de investigación e innovación (PECiTI, 2008-2012: 59).

La política educativa y científica de este sexenio parece ser más amplia y comprensiva en el tema de la internacionalización de la educación superior, al especificar líneas de acción concretas, incorporar el concepto de “internacionalización”, mantener el de cooperación internacional y en general otorgar a la internacionalización el rango de línea estratégica para elevar la calidad de la educación superior. No obstante, aún tiene debilidades en términos de definición de metas, y búsqueda de mecanismos más innovadores para impulsar la internacionalización de las IES mexicanas, ya que se ha centrado en actividades de internacionalización tradicionales, como es la intensificación de firma de convenios, promover la investigación conjunta y la movilidad académica, lo cual, no es incorrecto pero deja un vacío en términos de referentes de política que permitan a las IES embarcarse en un proceso de internacionalización que reditúe en su renovación, y/o pertinencia con el contexto actual.

En resumen a la revisión de las políticas educativas y científicas sexenales en México, se observa que la importancia asignada a la dimensión internacional ha sido progresiva, sin embargo, no sostenida, puesto que los documentos de política no han procurado tener una continuidad en términos de metas y acciones.

A pesar de que el tema de la internacionalización de la educación superior ha ocupado la agenda gubernamental desde principios de los noventa, se nota que es un tema de reciente y aún endeble incorporación en la política educativa y científica mexicana. Pese al avance percibido en los documentos de política que operan actualmente, el carácter asignado a la internacionalización como estrategia deja varios aspectos pendientes como el de articular líneas de acción con metas, identificar funciones y atribuciones de forma más precisa entre los actores relevantes y propiciar la generación de ambientes propicios para definir y acordar, entre las particularidades de cada institución, cursos de acción comunes que de pie a la comprensión de la internacionalización como un objetivo compartido cuyos logros y beneficios se proyecten en el largo plazo.

Los programas con mayor continuidad a través de los sexenios y que coinciden con los referidos por los entrevistados, como aquellos que han apoyado la internacionalización de la educación superior en México, son: el programa de becas del CONACYT, operado ya por 39 años; el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), creado en 1984; el programa de posgrados de excelencia, que inicio en 1991; el programa de repatriaciones, creado en 1991, el Programa para la Mejora del Profesorado (PROMEP) de las IES, operado desde 1996 por la Secretaría de Educación Pública, y el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) iniciado en 2007, de forma conjunta por el CONACYT y la SEP a través de la Subsecretaría de Educación Superior (SES).

### **3.2 Programas que contribuyen a internacionalizar la educación superior**

En este apartado se analizan algunos de los programas implementados por SEP y CONACyT citados anteriormente. El propósito es reafirmar o refutar la hipótesis de que estos programas funcionan como un apoyo al proceso de internacionalización de las IES que ya se encuentran inmersas en dicho proceso pero no están impulsando la internacionalización de aquellas IES que han permanecido pasivas en su agenda institucional de internacionalización. Para lo cual, el siguiente análisis se centra en el enfoque, tendencia y distribución de dichos programas.

#### **3.2.1 Programas implementados por CONACyT**

Desde su fundación en 1970, CONACyT ha impulsado diversos programas para desarrollar actividades de internacionalización como lo es la movilidad de estudiantes. A lo largo de su gestión, en particular a principios de los noventa, CONACyT ha diversificado su intervención participando en programas de cooperación bilateral y multilateral, y ha lanzado convocatorias co-financiadas con otros países, agencias y consejos como el CIDI<sup>14</sup>,

---

<sup>14</sup> El Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI) es un órgano de decisión compuesto por un representante, a nivel ministerial o equivalente, de todos los Estados miembros de la OEA. Está bajo la autoridad de la Asamblea General. Su meta es promover el desarrollo integral de los Estados americanos mediante la cooperación entre los países. Fue creado en 1996 mediante una enmienda a la Carta de la OEA.

para impulsar el desarrollo de investigaciones conjuntas, intercambios, movilidades académicas, entre otras.

Sin embargo, los programas que más destacan por su aporte a la internacionalización son aquellos que se caracterizan por su continuidad en el tiempo, como: El Sistema Nacional de Investigadores (SNI), becas al extranjero, repatriaciones, estancias sabáticas y posdoctorales al extranjero y el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC), desarrollado conjuntamente con SEP. Los cuales constituyen el objeto de estudio en este apartado.

### **3.2.1.1 Sistema Nacional de Investigadores (SNI)**

El Sistema Nacional de Investigadores (SNI) es uno de los programas impulsados por CONACyT que contribuye a la internacionalización de la educación superior en el rubro de fomento a la investigación y la difusión del conocimiento a nivel internacional. Mediante su esquema por niveles, incentiva a los investigadores del nivel I y II a proyectar su trabajo a nivel internacional para alcanzar el nivel III, al establecer como criterios de evaluación: que cuenten con publicaciones en revistas arbitradas, sean parte de redes de investigación internacionales, participen en proyectos de investigación conjunta, publiquen en otros idiomas, y participen, entre otras actividades, en seminarios, foros y conferencias a nivel internacional.

El SNI fue creado en 1984 por el gobierno federal para reconocer la labor de las personas dedicadas a producir conocimiento científico y tecnológico. Consiste en la evaluación de los investigadores candidatos al programa, realizada por pares académicos, tras la cual se decide si se otorga el reconocimiento de “investigador nacional”, título que acredita la calidad y prestigio de las contribuciones científicas del investigador además de hacerlo acreedor a un estímulo económico cuyo monto varía con el nivel asignado.

Las categorías establecidas por el SNI son las de 1) Candidatos a Investigador Nacional, y 2) Investigadores Nacionales. Esta última categoría se divide en tres niveles:

Nivel I: Para investigadores que cuenten con el doctorado y hayan participado activamente en trabajos de investigación original de alta calidad.

Nivel II: Para quienes, además de cumplir con los requisitos del nivel I, hayan realizado investigación original, reconocida, apreciable y consistente, en forma individual o en grupo.

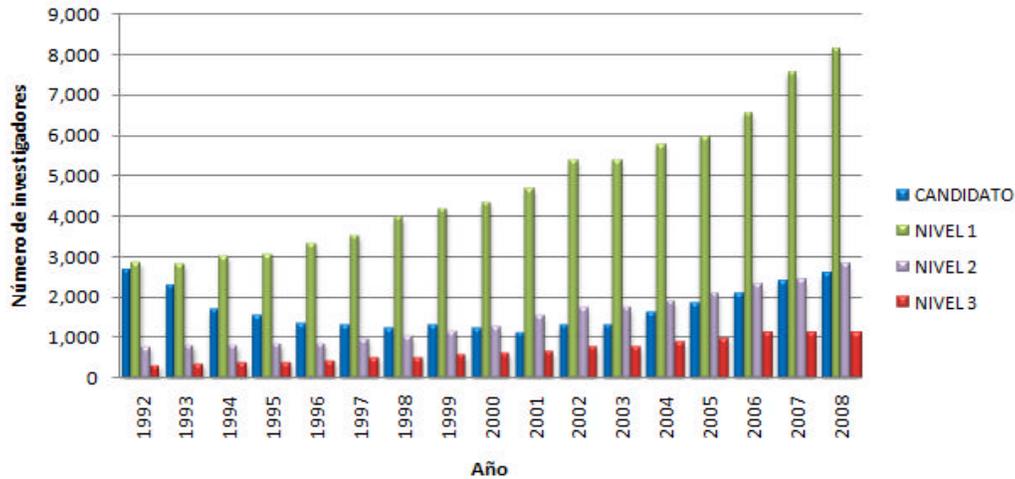
Nivel III: Para quienes, además de cumplir con los requisitos del nivel II, hayan realizado contribuciones científicas o tecnológicas importantes, *tengan reconocimiento académico nacional e internacional* y hayan efectuado una destacada labor de formación de recursos humanos, como la dirección de tesis de doctorado.

El objetivo general del SNI es fomentar el desarrollo científico y tecnológico del país y fortalecer la calidad de la investigación en todas las áreas del conocimiento. Para ello, a través de su diseño por niveles, el SNI fomenta la constante integración de investigadores al sistema, y procura que quienes ya estén integrados tengan el estímulo y las condiciones para alcanzar el nivel tercero y meritorio en los que se reconoce el impacto de su trabajo a nivel internacional.

En forma consecuente con los cambios en la política científica, el SNI ha ido modificado algunas de sus políticas; actualmente, además de incorporar en su padrón a investigadores extranjeros que trabajan para México, también reconoce la actividad de los investigadores mexicanos que trabajan en otros países, aún cuando este sea un reconocimiento honorífico.

Su enfoque es el de incentivos personales al proporcionar aportaciones directas a los investigadores. El cual, a pesar de despertar críticas por fomentar la productividad a nivel individual, cómo se ha revisado anteriormente; lo que se persigue es que estas personas al estar inscritas y participando activamente en la formación de recursos humanos reditúen en un impacto favorable en la calidad de las IES mexicanas y el reconocimiento de su calidad en el extranjero.

GRÁFICA I. MIEMBROS DEL SNI POR CATEGORÍA Y NIVEL (1992-2008)



Fuente: Elaboración propia con base en: Reportes estadísticos CONACyT 2004, 2007 y estadísticas [en línea]: <http://www.sicyt.gob.mx/sicyt/indicadores/SerieEstadistica>

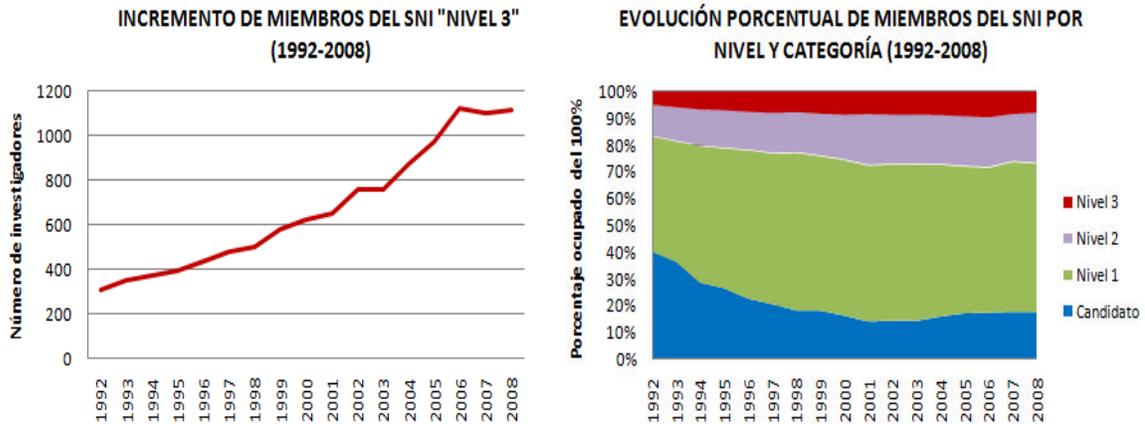
En cuanto a su tendencia, el SNI ha tenido un crecimiento sostenido, el cual deja ver la progresiva consolidación de los investigadores, pues mientras que en los primeros años el número de candidatos era significativamente superior a los investigadores inscritos en el nivel I, II y III, a partir de 1998 el decremento de candidatos se traduce en un incremento de los otros niveles.

En la gráfica I se observa que de 1992 a 2001, el número de investigadores inscritos en la categoría de candidatos pasó de 2,655 a 1,128, es decir, tuvo un decremento de más del 50%, sin embargo, en el mismo período el número de investigadores inscritos en el nivel I incrementó en un 38.9%, el nivel II incrementó en un 49.9% y el nivel III en un 52.7%. Y si se observa todo el periodo de 1992 a 2008, se tiene que al 2008 el número de investigadores inscritos en la categoría de candidato sigue siendo inferior a la de 1992, mientras que el incremento neto del nivel I fue del 64.9%, en el nivel II de 72.3% y en el nivel III de 72.4% (Ver tabla 1 en anexos).

Sin embargo, para analizar puntualmente la contribución y resultados del programa SNI en materia de internacionalización, se revisa el crecimiento neto y el crecimiento porcentual de

investigadores inscritos en el nivel III en referencia al crecimiento del programa en su conjunto (Gráfica 2). Nivel en el que los investigadores son reconocidos por su calidad académica a nivel nacional e internacional.

**GRÁFICA 2. INVESTIGADORES INSCRITOS EN EL NIVEL III DEL SNI**



Fuente: Elaboración propia con base en: Reportes estadísticos CONACyT 2004, 2007 y estadísticas [en línea]: <http://www.sicyt.gob.mx/sicyt/indicadores/SerieEstadistica>

En términos absolutos, el registro de miembros SNI en el nivel III (gráfica 2, Imagen izquierda) indica que desde 1992 ha habido un crecimiento importante del número de investigadores con perfil internacional, sin embargo, considerando el incremento de IES y de investigadores a nivel nacional durante el período analizado, se esperaría que este crecimiento fuera constante y coherente con el aumento en los demás niveles del programa, pero si miramos el crecimiento del nivel III en términos porcentuales respecto al incremento de los niveles inferiores que comprende el programa SNI, veremos que este ha permanecido casi constante (gráfica 2, imagen derecha), representando el 7.7 % del padrón para 1997 y el 7.6% del todo el padrón para 2008 (Ver tabla 1 en anexos). Lo cual, deja ver que el número de investigadores con perfil internacional en nuestro país continúa siendo marginal.

Sin embargo, es importante conocer cuál ha sido la distribución de dichos investigadores entre las IES mexicanas, a fin de observar cuál ha sido el impacto del programa SNI a nivel institucional y analizar las posibles relaciones entre el incremento de investigadores del nivel III y las IES que han sido beneficiadas en mayor medida por este programa, en términos de incorporar un creciente número de investigadores consolidados a su planta académica, que, como se ha referido anteriormente, contribuye a elevar su calidad en la formación de recursos humanos y reconocimiento a nivel nacional e internacional.

A partir de la revisión de datos generados por la SES y el CONACyT, en el cuadro 1 se muestran las doce IES con el mayor número de investigadores SNI, nivel III, en tres cortes de tiempo diferentes, que abarcan el período de tiempo aquí analizado.

**CUADRO 1. IES CON MAYOR NUMERO DE MIEMBROS SNI NIVEL III**

1992		1999		2008	
Institución	Número	Institución	Número	Institución	Número
UNAM	164	UNAM	316	UNAM	521
UAM	9	CINVESTAV (IPN)	52	CINVESTAV (IPN)	112
UDG	2	COLMEX	39	UAM	61
BUAP	2	UAM	29	COLMEX	60
IPN	2	COLPOS	11	COLPOS	19
UABC	1	INAH	8	BUAP	18
UACH	1	IPN	7	IPN	17
UCOL	1	UASLP	7	UASLP	15
UASLP	1	CIESAS	6	CIESAS	14
USON	1	UDG	6	UDG	14
UPN	1	CIMAT	4	CICESE	10
UAA	0	COLMICH	4	INAH	9

Fuente: Elaboración propia con base en SES (1993) Agenda estadística de la educación superior, Tomo I y datos en línea: <http://siicyt.gob.mx/siicyt/consultas>

El primer aspecto que destaca además del incremento general de investigadores nivel III a lo largo de los tres cortes de tiempo analizados es la concentración y crecimiento multiplicador en unas cuantas IES como la UNAM, CINVESTAV, UAM, COLMEX, COLPOS, BUAP, UASLP y UDG. Instituciones cuyo común denominador (según se verá a detalle en los siguientes apartados) es su activa participación en programas y actividades de internacionalización. Lo cual, permite la sospecha de que además de los estímulos generados por el programa SNI, los entornos institucionales de estas IES han propiciado que los miembros del SNI nivel I y II alcancen el nivel internacional. Por lo cual, se considera que en efecto el programa SNI en su dimensión internacional, resulta ser de

mayor en las IES que ya se encuentran inmersas en un proceso de internacionalización, donde el entorno institucional en el que se inscriben los investigadores constituye un elemento que los impulsa a proyectar su trabajo a nivel internacional.

### **3.2.1.2 Becas al extranjero**

Becas al extranjero es uno de los programas implementados por CONACyT con mayor reconocimiento por su contribución a la internacionalización de la educación superior, concretamente por fomentar la movilidad académica internacional.

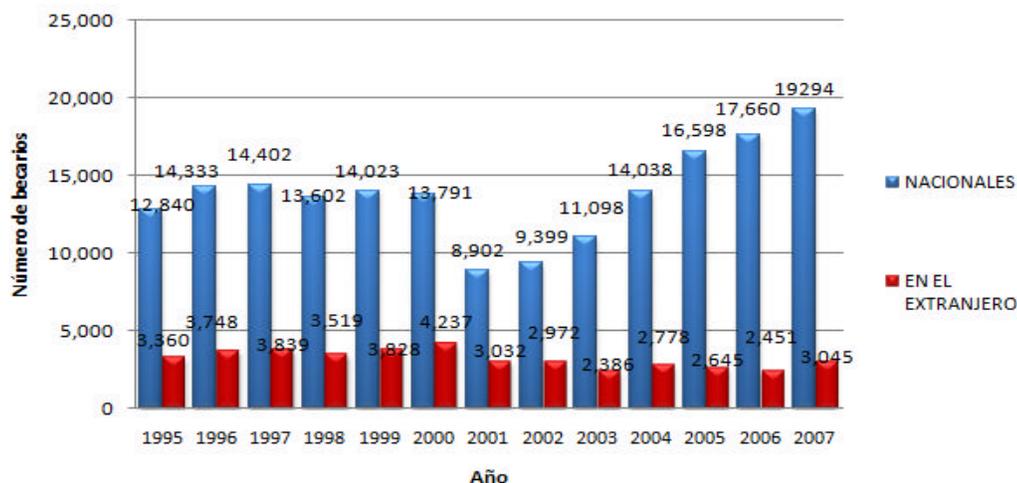
Este programa otorga un apoyo económico a los estudiantes mexicanos interesados en cursar un ciclo o programa escolar en un país extranjero y a extranjeros interesados en realizar estudios de posgrado en México. Aún cuando algunas IES toman el rol de intermediarios en la gestión de dichas becas, el acuerdo y apoyo que se otorga es a nivel personal, por lo cual, se identifica como un programa que en principio es de incentivos personales. El principal presupuesto es que se apoya a jóvenes estudiantes, de quienes se entiende no tendrían las posibilidades de poder pagar por sí mismos su mantenimiento y estancia en México o en el extranjero.

Becas al extranjero de CONACyT se identifica como el programa a nivel nacional de mayores dimensiones en cuanto a montos asignados y número de becarios, “pues, CONACyT ha tenido más de 150 mil becarios al extranjero desde que inicio en 1970”. No obstante, en la grafica 3, se observa que a partir de 2001 (cuando tanto becas nacionales como extranjeras sufrieron una disminución), el número de becas nacionales han tenido un crecimiento sostenido mientras que becas al extranjero han ido en decremento. Lo cual indica que la formación de recursos humanos en programas nacionales está siendo una prioridad sobre la formación en el extranjero.

Contario a lo declarado en el PECiTI, el documento de política científica de este período, que estable el propósito de facilitar la realización de estudios, fundamentalmente de

posgrado en el extranjero, como una forma de elevar el nivel de formación de recursos humanos en ciencia, tecnología e innovación.

**GRÁFICA 3. BECAS NACIONALES Y AL EXTRANJERO ADMINISTRADAS POR EL CONACYT**



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas CONACyT [en línea]: <http://www.siiicyt.gob.mx/siiicyt/indicadores/SerieEstadistica>

En cuanto a la distribución de beneficiarios institucionales, en el cuadro 2 se presenta una lista de las IES que han obtenido el mayor número de becas para sus estudiantes en el período de 1997 al 2009:

**CUADRO 2. NÚMERO DE BECAS CONACyT PARA ESTUDIOS EN EL EXTRANJERO (1997-2009)**

Institución beneficiada	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL
UNAM	162	136	262	230	209	214	166	128	129	151	178	123	186	2274
ITESM	133	79	136	177	173	83	84	69	56	70	113	125	107	1405
IBERO	74	37	76	83	54	40	33	20	35	26	n/d	n/d	39	517
ITAM	67	42	49	63	68	33	24	20	11	22	44	34	39	516
UAM	36	36	37	51	42	35	34	22	15	24	36	16	32	416
IPN	26	18	28	43	36	32	28	23	15	22	35	21	27	354
UDLAP	23	22	39	43	31	29	21	17	16	28	n/d	n/d	22	291
UDG	14	6	19	15	13	12	20	19	10	24	27	25	17	221
UV	14	16	12	22	20	16	19	12	13	19	11	18	16	208
UANL	18	9	14	19	17	13	16	13	8	10	17	20	14	188
UACh	20	8	12	22	18	15	16	12	12	13	11	7	14	180
UG	5	4	7	12	7	15	10	18	15	19	24	16	12	164

Fuente: Elaboración propia con base en datos CONACyT (Solicitud de información número 1111200009710)

Un primer aspecto que puede observarse del cuadro anterior es la concentración del número de becas otorgadas por CONACyT en algunas IES mexicanas, siendo evidente el rápido descenso del número total de becas entre una y otra institución. El segundo aspecto que sobresale es que todas las IES que aparecen en la tabla se caracterizan por tener una activa participación en diferentes áreas y actividades de internacionalización.

El tercer aspecto observado es que después de la UNAM, las IES más beneficiadas con este programa han sido las del sector privado, entre las que están: ITESM, IBERO, ITAM y UDLAP lo cual, se explica en parte por lo ya expuesto en las entrevistas respecto a que en estas instituciones los alumnos generalmente no tienen el problema del dominio del idioma inglés, y ciertamente se trata de jóvenes que, en su mayoría provienen de hogares con un estatus socio-familiar entre medio y alto, aspecto que a la larga puede generar condiciones y oportunidades diferenciadas entre los jóvenes que acceden al nivel educativo superior, especialmente para aquellos que egresan de las universidades e institutos tecnológicos de tipo públicos.

### **3.2.1.3 Repatriaciones**

El programa de repatriaciones de CONACyT constituye un esfuerzo por reincorporar a mexicanos que fueron becados para hacer estudios de doctorado en instituciones de alto nivel del extranjero y decidieron laborar en el país en instituciones de educación superior.

Éste programa incentiva a los jóvenes doctores a trabajar en las IES mexicanas con el doble objetivo de aprovechar la inversión realizada en su formación y el de su experiencia y visión internacional. El apoyo que otorga es una transferencia directa al beneficiario por lo cual se considera que es un programa de incentivos personales aún cuando lo que está procurando es fortalecer la planta académica de las IES mexicanas.

A fin de observar cuál ha sido el aporte de este programa a nivel nacional e institucional, en la gráfica 4 se muestra la evolución del número de jóvenes doctores repatriados durante el

período 1992-2008. Mientras que en el cuadro 3 se muestra la distribución de los mismos entre las IES mexicanas.

**GRÁFICA 4. NÚMERO DE REPATRIACIONES POR AÑO (CONACYT)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos CONACYT (Solicitud de información número 1111200009710).

La gráfica anterior muestra que el número de repatriaciones anuales ha seguido una distribución discontinua; sin claras tendencias y con súbitas caídas, en parte porque ha dependido de la demanda externa y en parte porque ha estado sujeta a la disponibilidad de recursos. Sin embargo, en general nota que en el período de 1992 a 2003 se registraron las cifras más altas de repatriaciones mientras que del 2005 al 2008 hubo un descenso constante que puede atribuirse a dos factores: la reducción de presupuesto gubernamental o bien que el programa en términos de montos y condiciones esté dejando de ser atractivo para quienes ya laboran en una universidad extranjera, caso en el cual tendría que hacerse una revisión de montos asignados y condiciones de repatriación.

**CUADRO 3. IES CON MAYOR NÚMERO DE INVESTIGADORES REPATRIADOS A ATRAVÉS DE CONACYT**

Institución	Número de investigadores repatriados						TOTAL
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
UNAM	24	14	10	7	9	7	71
COLPOS	13	10	20	14	8	4	69
UMICH	18	12	11	2	12	11	66
UAEM	1	8	12	3	21	19	64
UANL	10	5	13	9	9	13	59
UV	3	5	14	6	14	3	45
USON	10	4	n/d	13	8	4	39
UG	5	n/d	3	5	5	17	35
UAM	11	8	5	6	3	n/d	33
BUAP	1	3	2	8	7	9	30
UG	4	n/d	8	6	9	3	30
INAOE	4	1	7	8	4	5	29

Fuente: Datos CONACYT en línea: [http://www.conacyt.mx/Convocatorias/Convocatoria\\_Repatriaciones.html](http://www.conacyt.mx/Convocatorias/Convocatoria_Repatriaciones.html)

Aún cuando la UNAM continua siendo la institución con el mayor número de jóvenes doctores repatriados e integrados a su planta docente durante el período 2004-2009, sobresale que en los últimos años instituciones estatales como la UMICH, UAEM, UANL y UG han registrado los más altos números de jóvenes doctores repatriados, lo cual puede estar respondiendo a la intensión de las últimas convocatorias del programa de descentrar el impacto del mismo al favorecer a estas instituciones respecto a las nacionales (UNAM, IPN, UAM) y las ubicadas en la capital mexicana, con el objetivo de fortalecer la planta académica de éstas instituciones. Pese a lo anterior, no existen evaluaciones y estudios que muestren el impacto que genera la incorporación de estos recursos de alto nivel a las IES mexicanas y menos aún se conoce la influencia de los mismos en la internacionalización de las IES a las que se incorporan.

#### **3.2.1.4 Estancias sabáticas y posdoctorales**

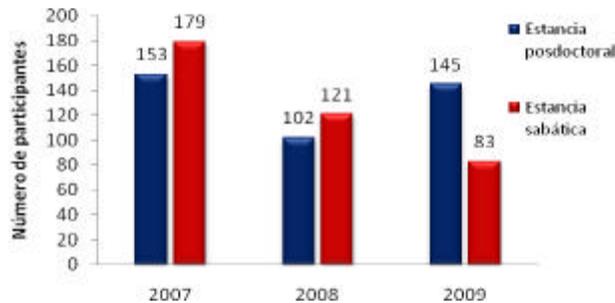
Estancias sabáticas y posdoctorales al extranjero constituyen la vertiente de *Consolidación de grupos de investigación* que a partir de 2007 es financiada por CONACyT en sustitución de Apoyos integrales para la formación de doctores. *Estancias Posdoctorales de consolidación en el Extranjero* tienen el objetivo de coadyuvar a la formación integral de doctores para la investigación, y las *estancias Sabáticas de consolidación en el Extranjero* tienen el objetivo de fortalecer los grupos y redes en las líneas de generación, innovación y aplicación del conocimiento.

En general, estos apoyos se dirigen a profesores-investigadores de tiempo completo y jóvenes doctores para que puedan tener una experiencia internacional que los apoye, entre otras cosas, a desarrollar trabajos de mutuo interés, aprender nuevos métodos y herramientas de investigación, integrarse o consolidar redes con sus pares a nivel internacional, así como aprender de lo que se está haciendo en su área de trabajo en otras instituciones y contextos nacionales.

A pesar de que muchas de estas actividades tienen el objetivo de reeditar en el fortalecimiento de las capacidades y reconocimiento de las IES en las que se inscriben los

participantes, es un programa de intervención que otorga un apoyo directo a los profesores-investigadores para facilitar e incentivar la realización de dichas actividades estableciendo un convenio y estímulo a nivel personal.

**GRÁFICA 5. ESTANCIAS POSDOCTORALES Y SABÁTICAS AL EXTRANJERO**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del CONACyT (Solicitud de información número 1111200009710).

De forma similar al programa de repatriaciones, el número de estancias posdoctorales ha tenido una variación sin tendencia, sin embargo, por la reciente implementación del programa sería apresurado hablar de su evolución y mucho menos de su impacto. Sin embargo, puede señalarse que desde 2007 las estancias sabáticas han seguido una tendencia decreciente en el número de participantes. De acuerdo con las cifras hasta ahora registradas, el número de estancias posdoctorales y sabáticas resulta ser muy limitado si consideramos el total de profesores investigadores y jóvenes doctores mexicanos. En el caso de las estancias posdoctorales es importante señalar que aún cuando tuvieron un ligero incremento para el año 2009, 34 de las 145 estancias fueron renovaciones, lo cual indica que existe una baja incorporación de nuevos beneficiarios a este programa.

En cuanto a la distribución de beneficiarios de este programa se observa que un importante número de profesores-investigadores que realiza estancias sabáticas o posdoctorales en el extranjero pertenecen a instituciones que antes fueron referidas por su sobresaliente participación en actividades de repatriaciones y por el número de becas al extranjero obtenidas para sus estudiantes. Entre las que se encuentra a la UNAM, UAM y la UG.

**CUADRO 4. IES CON MAYOR PARTICIPACIÓN EN EL PROGRAMA DE ESTANCIAS SABÁTICAS Y POSDOCTORALES AL EXTRANJERO**

Estancias Sabáticas	2007	2008	2009	Total
UNAM	7	12	12	31
UAM	8	7	8	23
UMICH	3	11	6	20
COLPOS	7	5	2	14
IPN	5	4	5	14
CINVESTAV (IPN)	5	3	5	13
COLEF SUR	4	6	3	13
UG	7	3	3	13
UASL	5	3	4	12
CICY	7	1	0	8
CICESE	5	2	1	8
UDG	5	2	1	8

Estancias Posdoctorales	2007	2008	2009	Total
UDG	1	3	2	6
CINVESTAV (IPN)	3	2	0	5
UNAM	0	2	2	4
IPN	1	1	1	3
UANL	2	0	1	3
CIMA	1	1	0	2
IF	2	0	0	2
IPN	1	1	0	2
UAT	0	0	2	2
UAM	0	0	2	2
UG	0	0	2	2
UMICH	1	1	0	2

*Fuente: Elaboración propia con base en datos CONACyT (Solicitud de información número 1111200009710)*

Uno de los argumentos expuestos en el capítulo primero sobre los beneficios de realizar estudios en el extranjero es la posibilidad de tender redes académicas que en el mediano y largo plazo facilite la realización de investigaciones conjuntas o intercambio de docentes. Sin embargo, al comparar el origen institucional de los participantes en estancias sabáticas y posdoctorales con el de los becados por CONACyT para realizar estudios en el extranjero, sobresale que no todas las IES que han tenido el mayor número de apoyos para que sus alumnos realicen estudios en el extranjero son las mismas que en lo posterior han destacado por su participación en el programa de estancias sabáticas y posdoctorales.

En el caso del programa de becas al extranjero, las IES que han tenido una mayor participación desde 1992, aparte de la UNAM, son instituciones privadas, como el caso de ITESM, IBERO, ITAM y UDLAP. Mientras que en el caso del programa de estancias sabáticas y posdoctorales, las IES que sobresalen por su participación son IES públicas estatales, como la UMICH, COLPOS y UANL.

Lo anterior permite afirmar que no todas las IES que han tenido un mayor apoyo por parte de CONACyT para que sus estudiantes realicen estudios en el extranjero han tenido de igual manera una participación importante en el programa de estancias sabáticas y posdoctorales. Lo anterior, puede explicarse entre otras cosas debido a que las IES privadas tienen una orientación más fuerte al ámbito laboral mientras que las IES públicas son más

fuerteres en términos de investigación y docencia, actividad en la que se centran en gran medida las estancias sabáticas y postdoctorales.

### **3.2.2 Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC)**

A la fecha el PNPC tienen un registro de 1,303 programas de posgrados, entre maestrías, doctorados y especialidades. Este programa es operado por CONACyT en coordinación con la SEP a través de la Subsecretaría de Educación Superior (SES), por convenio firmado el 17 de Julio de 2007. Su misión es la de “Fomentar la mejora continua y el aseguramiento de la calidad del posgrado nacional, para dar sustento al incremento de las capacidades científicas, tecnológicas y de innovación del país”. Y su visión para el año 2012 es que “México cuente con instituciones con una oferta de posgrado de calidad, con reconocimiento internacional que incorpore la generación y aplicación del conocimiento como un recurso para el desarrollo de la sociedad y la atención de sus necesidades, contribuyendo así a consolidar con mayor autonomía y competitividad el crecimiento y el desarrollo sustentable del país” (Marco de referencia PNPC, 2008: 7).

Entre sus políticas generales está la de promover la internacionalización del posgrado y la cooperación interinstitucional, definiendo su estructura en dos vertientes:

- I). El Padrón Nacional de Posgrado (PNP), con dos niveles:
  - a) Programas de competencia internacional,
  - b) Programas consolidados,
  
- II). El Programa de Fomento a la Calidad (PFC), con dos niveles:
  - c) Programas en desarrollo, y
  - d) Programas de reciente creación (Marco de referencia PNPC 2010)

Cabe mencionar que los antecedentes del PNPC son el Programa de posgrados de excelencia de CONACyT, y el Programa del Posgrado Nacional (PFPN), este último creado en 2001 con dos componentes principales: El primer componente es el Padrón Nacional de Posgrado (PNP) que se constituye como instrumento para reconocer la buena calidad de los

programas educativos de posgrado en nivel maestría y doctorado, contando con dos categorías: programas Competentes a Nivel Internacional y programas de Alto Nivel. El segundo componente del PFPN ha sido el Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado (PIFOP) cuyo objetivo ha sido el impulsar la mejora continua de la calidad de los programas a nivel especialidad, maestría y doctorado para lograr su registro en el PNP y a la vez ampliar las capacidades para el desarrollo científico, humanista y tecnológico.

La evolución de estos programas ha permitido entre otras cosas incorporar la dimensión internacional como un criterio para evaluar la calidad de los posgrados mexicanos. Al tiempo de adaptar los programas a los imperativos de la política educativa y científica que como se ha revisado en el apartado primero de este capítulo, a partir del 2006 tuvo un significativo viraje en la importancia otorgada a la dimensión internacional, especialmente en el rubro de la investigación y el posgrado.

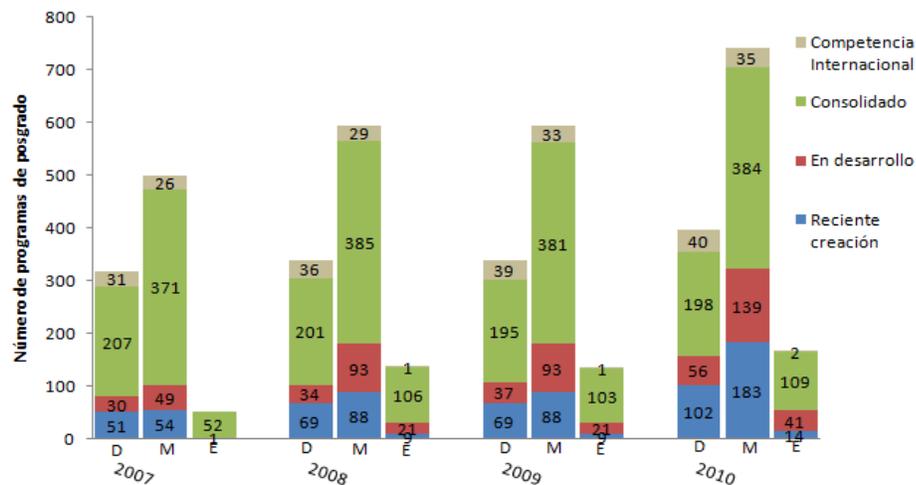
Asimismo, el establecimiento de cuatro y no tres niveles como estaba estructurado el padrón de excelencia (emergentes, condicionados y excelencia), permitió que desde el PFPN, el cual incorporaba los niveles: emergentes, condicionado, nivel alto y competente a nivel internacional, se estimulara el mejoramiento de la calidad de los programas, al fomentar que los programas ya considerados de excelencia se esforzaran en alcanzar el reconocimiento de nivel internacional.

El nivel más alto del PNPC, calificado como de *Competencia internacional*, se refiere a los programas consolidados que tienen colaboraciones en el ámbito internacional con instituciones homólogas a través de convenios, actividades que incluye la movilidad de estudiantes y profesores, la codirección de tesis y la realización de proyectos de investigación conjuntos. En orden decreciente sigue el nivel *Consolidado*, el cual, se refiere a los programas con reconocimiento nacional por la pertinencia y la tendencia ascendente de sus resultados en la formación de recursos humanos de alto nivel, en la productividad académica y en la colaboración con otros sectores de la sociedad. El siguiente nivel es el de los programas de posgrados *En Desarrollo*, programas con una prospección académica positiva sustentada en su plan de mejora y en las metas factibles de alcanzar en el periodo

2009-2012. El último nivel comprende los de *Reciente creación*: programas que satisfacen los criterios y estándares básicos del marco de referencia del PNPC y los que se observen en cada convocatoria.

Además de contemplar la dimensión internacional como un criterio para evaluar la calidad de los programas de posgrado nacionales, el PNPC constituye un referente a nivel internacional de los posgrados de calidad de nuestro país, y se constituye en una herramienta para dar seguimiento a la evolución de los programas de posgrado de calidad en México.

**GRÁFICA 6. PADRÓN PNPC (2007-2010)**



Fuente:

Elaboración propia con base en: Padrón PNPC 2007 y 2008, Ponce Ramírez (2009) y Álvarez Brunelliere (2010).

Acotaciones: D: Doctorado, M: Maestría y E: Especialidad.

En la gráfica 6 puede observarse que durante el período 2007-2010 el número de programas de posgrados inscritos en el PNPC ha tenido un incremento sostenido, sin embargo, el nivel de competencia internacional es el que menor crecimiento ha registrado. A pesar de lo anterior, en programas de doctorado se observa que de 2007 al 2010 el decremento en nueve unidades del nivel consolidado, se vio reflejado en un incremento, en el mismo

número de unidades, del nivel de competencia internacional, lo cual indica que el sistema de niveles del PNPC está siendo funcional en cuanto al tránsito de los programas consolidados al nivel internacional, lo que el padrón de excelencia no alentaba, ya que el nivel excelencia era el más alto al que podían aspirar los programas sin distinción de su internacionalización.

Los programas de especialidades son los que menos crecimiento han tenido en el nivel de competencia internacional, sin embargo, en nivel de consolidados han tenido un crecimiento muy rápido, lo cual, puede deberse a que este tipo de programas sea considerado como de demanda nacional. A decir de las maestrías, son los programas que más incremento han tenido en todos los niveles, lo que puede interpretarse como el rubro con mayor oferta de programas de calidad, lo cual, en el mediano plazo podría constituirse en el nivel al que más estudiantes extranjeros se puedan atraer.

Por otra parte, las IES que al 2010 registran el mayor número de programas de posgrados con nivel de competencia internacional, son instituciones que han tenido una participación constante y de importante cuantía en los programas implementados CONACyT que hasta ahora han sido revisados.

**CUADRO 5. IES CON MAYOR NÚMERO DE PROGRAMAS DE COMPETENCIA INTERNACIONAL**

Institución	D	M	E	Total
CINVESTAV (IPN)	11	9	0	20
UNAM	11	7	0	18
COLMEX	4	3	0	7
CIESAS	2	3	0	5
UDG	1	1	1	3
UG	2	1	0	3
CIMAT	1	1	0	2
CIO	1	1	0	2
MORA	1	1	0	2
UAM	1	1	0	2
CICESE	0	1	0	1
CIDE	0	1	0	1

*Fuente: Elaboración propia con base en el padrón PNPC 2010  
Anotaciones: D (Doctorado), M (Maestría), E (Especialidad)*

El cuadro anterior muestra que el mayor número de IES con programas de posgrado de competencia internacional son el CINVESTAV y la UNAM, así como algunas IES que han

participado poco en los programas antes expuestos, debido a su reducida oferta y planta académica, (comparativamente hablando), pero que se distinguen por ser centros de investigación CONACyT como el COLMEX, CICESE, CIMAT, CIO, MORA, y CIDE.

Dichos programas son un referente de la calidad de las IES mexicanas y fuentes potenciales para ampliar la oferta de servicios educativos a nivel nacional e internacional, sin embargo, debe señalarse que el número neto de estos programas aún es muy bajo considerando el crecimiento de posgrados en los últimos años por parte de la mayoría de IES públicas y privadas mexicanas, y que no están siquiera siendo contemplados en el primer nivel del PNPC. De lo que deriva la importancia que desde ahora los programas de posgrado estuvieran siendo orientados mediante estrategias claras hacia su futura internacionalización como parte de la búsqueda de calidad y reconocimiento a nivel internacional.

### **3.2.3 Programas implementados por SEP**

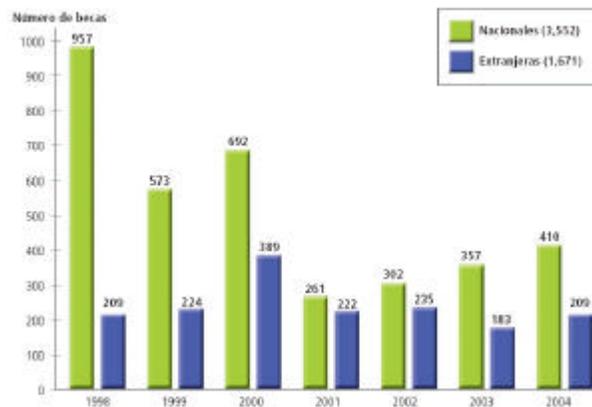
El aporte de los programas impulsados por SEP al tema de la internacionalización tiene menos visibilidad, puesto que fueron menos referidos por los entrevistados. Aquí se revisan algunas cifras de los programas más citados y de aquellos que aún cuando no fueron citados reflejan la actividad que desarrolla esta institución gubernamental desde 1992 a la fecha. Cabe mencionar que debido a la indisponibilidad de datos estadísticos históricos y/o la actualización de muchos de estos, los periodos de tiempo en que se abordan los programas no siempre son los mismos.

#### **3.2.3.1 Programa de Mejoramiento de los Profesores (PROMEP)**

El PROMEP fue creado por la SEP en 2006 con el apoyo del CONACyT y la ANUIES. Se compone de dos vertientes: una individual y una colectiva, cada una de las cuales comprende una dimensión internacional.

En la primera de sus vertientes se encuentra el subprograma de becas, con el cual, se busca brindar apoyo a los profesores para que realicen estudios de maestría o doctorado en programas mexicanos o del extranjero de buena calidad. Uno de los requisitos que establece es que los estudios que se realicen estén alineados a los planes de desarrollo de la institución postulante; con lo cual busca que la formación del docente sea compatible con los planes de desarrollo de los cuerpos académicos y de las instituciones, pues resultaría de poca utilidad que los profesores mejoren su nivel de habilitación en áreas o disciplinas que no se cultiven en la institución en la que se inscribe o no se tenga previsto hacerlo.

**GRÁFICA 7. BECAS OTORGADAS A PROFESORES A TRAVÉS DE PROMEP**



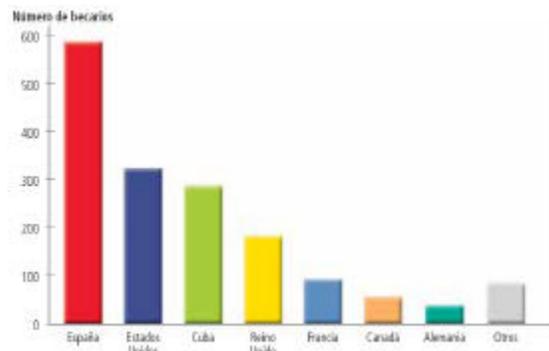
Fuente: SES (2006), Programa de Mejoramiento del Profesorado. Un primer análisis de su operación e impactos en el proceso de fortalecimiento académico de las universidades públicas.

A partir de los datos expuestos en la gráfica 7, se observa que el número de becas otorgadas a profesores ha ido decreciendo desde 1998, sin embargo, el número de becas al extranjero ha tenido mayor estabilidad que las becas para programas nacionales, las cuales han tenido un decremento del 43% de 1998 a 2004, comenzando a estabilizarse hasta después de 2001.

Un aspecto a destacar es que la mayor parte de profesores que ha decidido hacer sus estudios de posgrado en el extranjero los han realizado en España (ver gráfica ocho), lo cual, manifiesta que pese al interés de cursar programas de posgrado en el extranjero y tener una experiencia internacional a través de estos, el tema relativo al dominio de una

segunda lengua continúa influyendo en la mayor demanda de países de habla española como destinos para cursar programas de posgrado.

**GRÁFICA 8. PRICIPALES PAÍSES RECEPTORES DE BECARIOS PROMEP (1998-2004)**



Fuente: SES (2006), Programa de Mejoramiento del Profesorado. Un primer análisis de su operación e impactos en el proceso de fortalecimiento académico de las universidades públicas.

Durante el período 1998 al 2004, las IES que tuvieron mayor participación en PROMEP y obtuvieron el mayor número de becas para que sus profesores cursaran programas de posgrado en el extranjero son IES estatales, muchas de las cuales se ubicaron por encima de instituciones como la UAM, sin embargo, en este caso, también se observa una importante concentración de las becas, pues de un total de 1,671 becas para este rubro, 1,023 fueron canalizadas por las 12 IES referidas en el cuadro 6, lo que representa que el 61% del total de becas PROMEP para hacer estudios en el extranjero se concentraron en estas IES. Las cuales destacan por su trayectoria y capacidad institucional para desarrollar actividades de internacionalización.

**CUADRO 6. IES CON MAYOR NÚMERO DE BECARIOS PROMEP AL EXTRANJERO (1998-2004)**

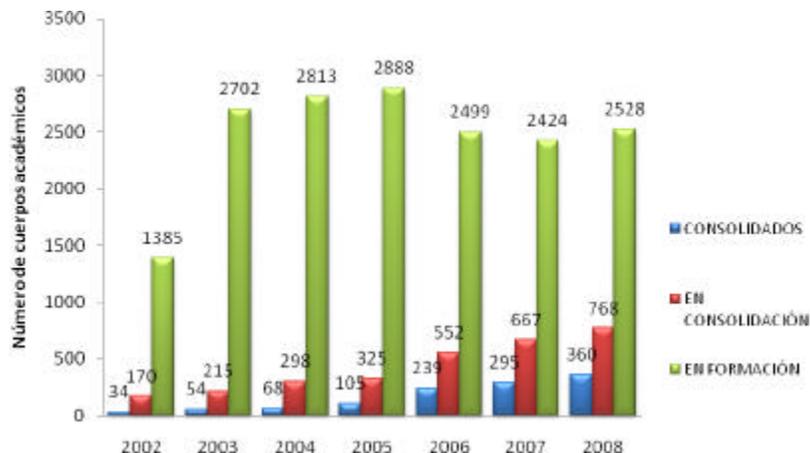
Institución	Número de Becas
UANL	156
UV	148
UDG	100
BUAP	95
UAT	79
UAZ	73
UASLP	72
UACH	69
USON	65
UAS	60
UADY	54
UG	52

Fuente: Elaboración propia con base en SES (2006), PROMEP

La segunda vertiente del PROMEP: la colectiva; busca impulsar el desarrollo y consolidación de los Cuerpos Académicos (CA)<sup>15</sup>. Mediante el fomento de la investigación realizada en grupos o equipos de trabajo.

En esta vertiente la dimensión internacional es un criterio para determinar el nivel de consolidación de los cuerpos académicos (CA). Según se trate de un CA: en *formación*, en *consolidación* o *consolidado*, una característica de estos últimos es que el CA participe en redes de colaboración e intercambio académico con otros cuerpos académicos, así como organismos e instituciones nacionales y extranjeras. Para las universidades se pide que los integrantes del CA “sostengan una intensa participación en redes de intercambio académico, con sus pares en el país y en el extranjero, así como con organismos e instituciones nacionales y del extranjero” (Reglas de operación PROMEP, 2008: 7).

**GRÁFICA 9. CUERPOS ACADÉMICOS POR NIVEL DE DESARROLLO (2002-2008)**



Fuente: Elaboración propia con base en: Rubio Oca (2006) y Urbano Vidales (2008).

<sup>15</sup> Un cuerpo académico se define como un “grupo de profesores investigadores de tiempo completo que comparten una o varias líneas de generación o aplicación innovadora del conocimiento (investigación o estudio) en temas disciplinares o multidisciplinarios y un conjunto de objetivos y metas académicas. Adicionalmente sus integrantes atienden programas educativos en varios niveles para el cumplimiento cabal de las funciones institucionales” (Reglas de operación del PROMEP, 2008: 5).

CUADRO 7. IES CON MAYOR NÚMERO DE CUERPOS ACADÉMICOS SEGÚN NIVEL DE CONSOLIDACIÓN

Institución	2002				2006			
	En formación	En consolidación	Consolidados	Total	En formación	En consolidación	Consolidados	Total
UDG	1	26	201	228	27	58	278	363
UAM	0	0	0	0	49	71	171	291
UV	0	5	44	49	2	23	180	205
BUAP	5	12	83	100	25	48	90	163
UANL	3	12	108	123	16	28	118	162
UMICH	0	8	49	57	14	19	92	125
UASLP	7	11	53	71	13	17	72	112
UAZ	0	1	77	78	2	17	90	109
USON	5	10	47	62	9	21	79	109
UG	5	13	18	36	14	19	71	104
UAS	0	4	49	53	6	13	82	101
UAEM	0	7	55	62	5	20	71	96

Fuente: Elaboración propia con base en Rubio Oca 2006

De acuerdo con los datos expuestos en la gráfica 9, se sabe que este programa ha fomentado la consolidación de CA de forma sostenida. Aspecto que puede observarse debido al decremento de CA en el nivel de *formación* y el incremento paralelo de los CA *en consolidación* y *consolidados*. De donde resulta que los grupos de investigación institucionales son impulsados a formar redes con investigadores de IES extranjeras y proyectar su trabajo a nivel internacional.

Por otra parte, en el marco de este programa, la SES apoya desde 2001 la conformación de redes de colaboración, fomentando la colaboración y cooperación entre los CA y las distintas instituciones de educación superior. Con el establecimiento de redes temáticas busca propiciar interacciones científicas estables y permanentes; propiciar el intercambio y la movilidad del personal académico, y de sus estudiantes; así como formar recursos humanos de alto nivel e intercambiar información científica y técnica; así como rentabilizar recursos, facilitando el desarrollo científico y tecnológico.

Estas redes temáticas se clasifican de acuerdo a su alcance geográfico en: 1.- Red Internacional Regional (RIG), en la cual, los nodos se encuentran en instituciones de distintos países sin observar una regionalización determinada, 2.- Red Internacional Regional (RIR), donde los nodos se ubican en instituciones de distintos países pero en una misma región geográfica, 3.- Red Nacional General (RNG) y Red Regional Nacional (RNR). De las cuales había “22 redes temáticas conformadas hasta el 2006 con apoyo del PROMEP” (Rubio de Oca, 2006: 123).

De forma similar a lo observado en el programa del SNI, éste programa refiere tener un mayor impacto en las IES con una trayectoria en la participación y gestión de actividades de internacionalización, como la UDG, UAM, UV, BUAP y UANL. Bajo el supuesto de que además del incentivo que otorga el programa PROMEP a los grupos de investigación y a las IES en particular, los entornos institucionales de dichas IES resultan ser factores decisivos en la consolidación de los CA.

### **3.2.3.2 Becas al extranjero**

SEP ha impulsado diferentes programas de becas para intercambios y para la movilidad de mexicanos al extranjero y de extranjeros que desean realizar estudios en México. A partir de 1992 el gobierno de Salinas de Gortari estableció diversos compromisos, entre ellos el adquirido durante la segunda Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado, en el que ofreció 400 becas de movilidad en el marco del “Programa de Movilidad Universitaria de Tercer Ciclo para Iberoamérica” (MUTIS), además de intensificar el número y diversidad de acuerdos interinstitucionales de educación superior<sup>16</sup> orientados a fomentar el desarrollo de la movilidad académica a nivel internacional, y que a la fecha ha sido el marco en el que se desenvuelven diferentes programas de becas, entre ellos el que se desarrolla con Australia, con Gran Bretaña, becas complemento y Becas Liceo Franco Mexicano.

A través de la Dirección General de Relaciones Internacionales (DGRI) la SEP promueve actividades de cooperación e intercambio científico, educativo y cultural con diversos países. El propósito es “establecer y dar seguimiento a los compromisos de la SEP en materia educativa de carácter internacional, bilateral y multilateral” (DGRI, 2006: 21).

---

<sup>16</sup> Los acuerdos interinstitucionales en materia de educación superior comprenden: Memorándums de entendimiento, acuerdos de convalidación de certificados, diplomas, títulos y grados académicos, Programas de cooperación, Declaraciones de intenciones, Acuerdos, Convenios de cooperación y colaboración y Programas específicos de cooperación. A la fecha SEP tiene acuerdos vigentes con: EUROPA Y OCEANÍA (Australia, Bulgaria, España, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Italia y Rumania), CENTROAMÉRICA (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), SUDAMÉRICA (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela), EL CERIBE (Cuba y República Dominicana), USA (Arizona, California, Lousiana, Texas, Washington y Wisconsin) y CANADÁ (Alberta, Ontario y Quebec). (Datos de la DGRI, 2010).

**CUADRO 8. PROGRAMAS IMPLEMENTADOS POR LA DGRI EN EL PERÍODO 2000-2006**

PROGRAMA DE BECA	NÚMERO DE BENEFICIARIOS
<b>OFERTA PARA MEXICANOS</b>	
1.- Programa de becas complemento (Maestría/Doctorado)	2,219
2.- Programa de becas de excelencia para jóvenes que realizan estudios de posgrado en el extranjero	128
3.- Programa de becas compartidas SEP/Chevening	651
4.- Becas del Liceo Franco Mexicano	1,202
5.- Programa de becas de maestría en Australia (The Macquarie University)	8
6.- Programa IDP Australia-SEP becas para licenciatura (Universidad de Queensland)	2
7.- Becas para la paz México-Australia (Licenciatura)	97
8.- Becas para realizar estudios de idiomas en escuelas e instituciones privadas en el área metropolitana	647
9.- Programa de intercambio México-Francia para la enseñanza de idiomas	719 mexicanos 331 franceses
10.- Programa de intercambio de asistentes de idioma con Gran Bretaña	147 mexicanos 146 británicos
<b>OFERTA PARA EXTRANJEROS</b>	
11.- Becas de movilidad Universitaria MUTIS e Intercambio Cultural y Educativo PICE	424
<b>OFERTA PARA DOCENTES Y PROFESORES DEL SISTEMA SEP</b>	
12.- Becas en Francia para los mejores egresados de Escuelas formadoras de profesores	57
13.- Becas para estancia de perfeccionamiento para maestros de Inglés de la Escuela Normal de Atacomulco	36
14.- Becas en curso de verano para maestros de idiomas	360
15.- Intercambios con los EUA (DGRI/COMEXUS)	1,514 mexicanos 865 estadounidenses
16.- Programa de Intercambio de Maestros de Inglés Fulbright Garcia Robles	70 intercambios
17.- Programa de Intercambio de Administradores Fulbright Garcia Robles	6 intercambios

*Fuente: Elaboración propia con base en: DGRI (2006), "La cooperación educativa internacional de México 2001-2006"*

Los programas de becas impulsados por la DGRI en el período 2000-2006 se resumen en el cuadro 8. En el él, se reporta un total de 17 programas de becas impulsados por SEP, de los cuales ocho son para mexicanos, dos consisten en intercambios internacionales y dos se dirigen a extranjeros que desean realizar sus estudios en México. En número, dichos programas destacan por su diversidad, sin embargo, si consideramos su impacto en términos del número de beneficiarios e instituciones a las que benefician se entenderá la razón por la que dichos programas tienen poca visibilidad.

Por ejemplo, el programa de becas para licenciatura IDP Australia-SEP con la Universidad de Queensland, sólo alcanza un padrón de 2 beneficiarios al 2006 (Ver cuadro 8). Mientras que en su conjunto los 17 programas otorgaron un total de 9,705 becas a lo largo del período 2000-2006, entre estudiantes de licenciatura, maestría, doctorado; administrativos y profesores, tanto mexicanos como extranjeros. Monto, que en su conjunto representa una

cantidad menor a las becas otorgadas por CONACyT, en el período 2000-2002 tan sólo en movilidad estudiantil.

Estadísticas recientes de algunos de estos programas, entre ellos, los programas de becas con Australia (tres modalidades), muestran una distribución de beneficiarios similar a la de los programas impulsados por CONACyT, donde universidades como la UNAM, la UDG y algunas privadas como la IBERO, el ITESM y la UDLAP, ocupan los primeros lugares en las listas de beneficiarios institucionales. Instituciones que canalizan el 62% del total de las becas otorgadas por SEP para realizar estudios de licenciatura y posgrado en Australia (Ver tabla 6 en anexos).

**CUADRO 9. PROGRAMAS DE BECAS CON AUSTRALIA ADMINISTRADAS POR LA SEP (2004-2008)**

Programas de licenciatura		Programas co financiados de maestría		Becas complemento (maestría y doctorado)	
Institución	Becas	Institución	Becas	Institución	Becas
UNAM	40	UNAM	5	UNAM	4
UAQ	27	UDLAP	4	ITESM	3
UANL	15	UDG	2	UDLAP	2
BUAP	11	IBERO	2	IBERO	2
UDG	8	ITESO	1	ITESO	1
UABC	8	ITESM	1	UADY	1
UAH	7	UAA	1	UAEM	1
CIDE	4	UACH	1	UAM	1
UACH	4	UADY	1	UDG	1
CESUES (SONORA)	3	UAEM	1		
UAA	3	UAM	1		
UPN	3	UASLP	1		

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Departamento de becas de posgrado, SEP, 2010.

Por otra parte, se encuentran los becarios cubanos que han realizado estudios en diferentes instituciones mexicanas con fuentes de financiamiento de PRONABES, Universidades públicas y CONACyT, respecto a los cuales se observa de igual manera su concentración en aquellas IES con más actividad a nivel internacional y que destacan por su número de programas de calidad inscritos en el PNPC.

**CUADRO 10. BECARIOS CUBANOS EN MÉXICO 2008-2009**

Institución	Becas
UNAM	14
IPN	13
UDG	8
UV	7
INAOE	5
COLMEX	4
UANL	4
UAM	4
CINVESTAV (IPN)	3
ITESM	3
UAM	3
UADY	3

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección de relaciones bilaterales, SEP 2010.

De acuerdo con los registros de la Subsecretaría de Educación Superior, en el período 2008-2009 los becarios cubanos se concentran en 12 IES, representando el 70% del total de becas otorgadas (Ver tabla 7 en anexos).

### **3.2.3.3 Programa para la Movilidad de la Educación Superior en América del Norte (PROMESAN)**

PROMESAN es uno de los programas impulsados por SEP con mayor reconocimiento en torno al tema de la internacionalización, en razón del impulso dado a la movilidad estudiantil a través de la formación de consorcios institucionales, mediante los cuales se busca que las IES se involucren de forma directa en la promoción y gestión de la movilidad de sus estudiantes, para que en el largo plazo, aún después del período de financiamiento que otorga el programa, la movilidad académica se sustente y desarrolle por cuenta propia de las IES.

El PROMESAN es una iniciativa de los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México, para fortalecer la colaboración en educación superior, investigación y capacitación. Administrado en forma colectiva por la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Fund for the Improvement of Postsecondary Education, Department of Education (FIPSE) en los Estados Unidos y The Human Resources Skills and Development en Canadá (HRSDC). A pesar de haber sido concebido en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la primera convocatoria fue lanzada en 1995.

El principal objetivo del programa ha sido el de mejorar los recursos humanos y el entrenamiento de estudiantes en una amplia gama de disciplinas profesionales a través de las siguientes estrategias:

- El reconocimiento mutuo de créditos académicos entre las IES de América del Norte.
- El desarrollo compartido de programas y planes de estudios comunes en las IES de América del Norte.

- El aprendizaje de idiomas y la exposición a las culturas de los tres países.
- La realización de prácticas profesionales y estancias relacionadas con el medio laboral.
- La cooperación e intercambio entre el personal académico de las IES de América del Norte.

Este programa financia los proyectos de colaboración en forma de consorcios constituidos por lo menos con tres instituciones de educación superior de cada país. Entre 1995 y 2009 se han llevado a cabo once convocatorias, se ha financiado la constitución de 106 consorcios, en los que participan más de 280 instituciones educativas de América el norte. Y hasta 2006, los proyectos de los consorcios ya habían involucrado 1,157 estudiantes, en las siguientes áreas: ciencias agropecuarias, ciencias de la salud, ciencias naturales y exactas, ciencias sociales y administrativas, educación y humanidades, e ingeniería y tecnología” (Rubio de Oca, 2006: 270).

PROMESAN destaca por ser un programa que a diferencia de programas como el becas al extranjero de CONACyT, estancias sabáticas y posdoctorales, etc., involucra directamente a las IES en el propósito de fomentar la actividad de movilidad e intercambios académicos. Pues implica una serie de formalidades institucionales que compromete a las autoridades y partes involucradas en la administración y continuidad de los consorcios. Razón por la cual, se considera que a pesar de orientarse fundamentalmente a la movilidad académica, actividad enfocada en mayor medida con programas de incentivos personales, este programa propicia la participación de las IES y genera aprendizajes institucionales por el contacto establecido entre las mismas.

Asimismo representa una iniciativa novedosa en términos de financiamiento ya que no es un apoyo vitalicio para las IES, sino que se otorga por cuatro años como parte de un financiamiento semilla con el propósito de que las IES tengan las condiciones para sentar las bases del consorcio y en lo posterior éste pueda ser sustentado por las propias IES.

Por otra parte, debe notarse que debido a que los consorcios se agrupan en torno a temáticas y actividades comunes, la participación de las IES en la formación de consorcios requiere que éstas conozca, en primer término, lo que se está haciendo en otras IES del extranjero, y después tener los enlaces institucionales más o menos ya puestos para poder proponer en el marco del programa la formación de un consorcio, lo cual, ya supone un grado de internacionalización; aspecto que resulta ser un proceso difícil para las IES que apenas se comienzan a involucrar en el tema.

Lo anterior se refuerza con lo expuesto en el cuadro 11, en el que se deja ver que las IES con el más alto número de consorcios son aquellas que ya venían desarrollando un importante número de actividades de internacionalización en los demás rubros.

**CUADRO 11. IES CON MAYOR NÚMERO DE CONSORCIOS PROMESAN 1995-2008**

Institución	Número de consorcio
UNAM	17
UDG	17
ITESM	13
UCOL	12
UG	12
UANL	9
UASLP	8
USON	8
UACH	6
UDLAP	6
UP	6
UV	6

Fuente: Elaboración propia con base en:  
[www.comex.us.org.mx/Documentos/Promesan.doc](http://www.comex.us.org.mx/Documentos/Promesan.doc)

Por tanto, se considera que el PROMESAN a pesar de procurar desde su diseño el tener un impacto institucional, y contribuir a consolidar redes y procesos de internacionalización, no impulsa la internacionalización de las IES que han permanecido relativamente pasivas respecto a este proceso.

Para poder generar un efecto mayor y superar lo anterior, se podría contemplar como requisito la incorporación de una IES identificada por su restringido nivel de internacionalización, con otras de mayor experiencia en el tema para la integración de

consorcios, de manera que se contribuya al mutuo aprendizaje institucional y establecimiento de redes académicas tanto con instituciones del extranjero como nacionales.

### **3.2.4 Conclusiones preliminares**

De la revisión anterior se concluye que el enfoque dominante en los programas implementados desde el nivel gubernamental ha sido poco innovador para impulsar la internacionalización de las IES. En su mayoría, son programas que se basan en incentivos personales, tal es el caso de becas al extranjero, estancias sabáticas y posdoctorales al extranjero, SNI y PROMEP en su vertiente individual. Programas que a pesar de que en su diseño contemplan que en el mediano y largo plazo redituaran en un beneficio institucional, parece que no se ha logrado promover que las actividades iniciadas por el interés individual den paso a acciones centradas en el interés institucional, pues en general las IES que tienen mayor presencia tanto en los programas con un enfoque individual como con los de enfoque institucional son las que tradicionalmente han tenido una importante participación en actividades de internacionalización.

Por otra parte, se nota una marcada diferencia en la participación de las IES públicas y privadas respecto al acceso de los programas implementados por SEP y CONACyT, la cual, permite conocer más la orientación e influencia de estos programas en la internacionalización de las IES. La primera diferencia, es que en programas de becas para realizar estudios en el extranjero, las IES privadas son las que más resultan ser beneficiadas, mientras que en programas orientados a la investigación como el de estancias sabáticas y posdoctorales las IES públicas estatales tienen una mayor presencia respecto a las privadas aunque aún con una baja participación.

Uno de los programas de los que se considera es posible generar aprendizajes positivos es el PROMESAN, el cual, aún cuando se orienta al desarrollo de actividades de movilidad académica, implica el involucramiento activo de las IES en el desarrollo de dicha actividad. Además de aplicar un sistema de financiamiento, que se considera adecuado, en la medida

en que implica la asignación de un financiamiento semilla que sirve a las IES para formar un consorcio que les permitirá sentar las bases para el desarrollo futuro y auto-sustentable de las actividades de movilidad académica. Sin embargo, como ya ha sido referido, este programa también implica cierto nivel de internacionalización por parte de las IES que participan en él, dificultando así la participación de aquellas IES con escasos contactos y redes académicas.

En general, y a partir de lo ya expuesto, se considera que la acción del gobierno a través de los programas que implementa, ha reforzado los procesos de internacionalización de algunas IES, sin embargo, para lograr un avance más amplio y efectivo se observa como indispensable la formulación de nuevas estrategias de intervención que potencien la internacionalización de un mayor número de IES mexicanas en el futuro próximo.

No obstante, para comprobar la hipótesis principal que guía a esta investigación y proponer algunas políticas públicas en la materia, es preciso analizar, cuáles IES son las que desde antes de que se implementara el grueso de programas que incentivan las actividades de internacionalización, ya contaban con una actividad importante en este rubro. Así como las IES que han logrado institucionalizar su internacionalización, lo cual, permitirá conocer si las IES que desde 1992 se encontraban ya inmersas en un proceso de internacionalización han sido las mayormente beneficiadas por estos programas y las que han logrado institucionalizar su internacionalización a través del tiempo.

### **3.3 Un balance: ¿Quién ha logrado institucionalizar su internacionalización?**

Muchas IES participan en actividades de intercambios y movilidad académica a nivel internacional, algunas otras destacan por el número de convenios de colaboración que han logrado establecer con IES del extranjero, y una gran mayoría ha participado en algún momento en los programas que impulsa SEP o CONACyT, pese a lo cual, difícilmente pueden ser definidas como IES internacionalizadas o de nivel internacional.

Uno de los criterios que establece este trabajo de investigación para saber cuáles son las IES que pueden considerarse como IES internacionalizadas, es el de la institucionalización de la internacionalización. Es decir, la materialización y permanencia en el tiempo de actividades de internacionalización (básicamente: convenios, movilidad estudiantil, docente y de investigadores), así como la adecuación de su estrategia organizacional a este propósito, la cual es observada mediante la existencia o no de un plan de internacionalización a nivel institucional y la incorporación del tema en la visión institucional.

Es importante mencionar que los datos para observar dicha institucionalización corresponden a la información recabada por las encuestas ANUIES. Principalmente de la encuesta de 1994-1995 y la encuesta de 2006-2007. Información a partir de la cual se intenta hacer un mapeo del avance de las IES mexicanas en materia de internacionalización y establecer una relación con su participación en los programas ofertados por SEP y CONACyT. A partir de lo cual, sea posible afirmar o refutar la hipótesis planteada en este trabajo.

### **3.3.1 Primera y segunda encuesta ANUIES**

Durante el primer trimestre de 1993, la ANUIES realizó el primero de los inventarios de los convenios de cooperación académica internacional existentes en las instituciones de educación superior entre las instituciones afiliadas (77 en ese momento), con el objetivo de identificar los términos y las modalidades de los proyectos de cooperación establecidos con las instituciones de otros países. Mientras que con la segunda encuesta realizada durante los últimos meses de 1994 y principios de 1995, se recuperó información relativa al número y tipos de convenios así como del número de intercambios académicos<sup>17</sup> realizados en cada una de las IES mexicanas afiliadas a ANUIES.

---

<sup>17</sup> En este caso se integró al rubro de intercambio académico todas las actividades de intercambio de estudiantes en la modalidad de licenciatura y posgrado, así como el de docentes e investigadores.

De la información recabada en dichos rubros, se contrastan aquellas IES que en el período de 1992 y 1993 registraban tener el mayor número de convenios firmados de cooperación académica internacional, con aquellas que en el mismo período tuvieron el mayor número de intercambios académicos en el extranjero.

A modo de anotación es importante referir que las actividades reportadas por las IES en éstas primeras encuestas ANUIES, fueron en gran medida resultado de la gestión de las propias IES, sobre todo en el rubro de movilidad docente y de investigadores, ya que en este período de tiempo aún no se implementaban programas como el de estancias sabáticas y posdoctorales y repatriaciones de CONACyT, ni PROMEP, becas para estudiar en Australia, Francia o Gran Bretaña, administradas por SEP. Por lo cual, se puede afirmar que las IES referidas en los cuadros 12 y 13, ya se encontraban inmersas en un proceso de internacionalización, en el cual, las actividades más recurrentes fueron la movilidad de estudiantes, docentes e investigadores, así como la firma de convenios.

**CUADRO 12. CONVENIOS 1992-1993**

Institución	Número
UNAM	159
UDG	123
ITESM	112
UAM	97
UAG	75
CINVESTAV (IPN)	65
UACJ	62
BUAP	58
UIA	53
UDLAP	52
UCOL	44
UG	44

*Fuente: Elaboración propia con base en: Pallán, (1996).*

En el rubro de firma de convenios, es importante anotar que durante 1992 y 1993, tanto IES nacionales (UNAM, IPN), como privadas (ITESM, UAG, BUAP, UIA, UDLAP) y algunas públicas estatales (UDG, UACJ, UCOL, UG) registraban un importante número de convenios suscritos.

**CUADRO 13. IES CON EL MAYOR NÚMERO DE INTERCAMBIOS ACADÉMICOS REALIZADOS EN 1992 Y 1993**

1992		1993	
Institución	Número	Institución	Número
UG	451	UG	411
UAG	297	UAG	351
ITESM	262	ITESM	288
UNAM	257	UDLAP	259
CINVESTAV (IPN)	252	CINVESTAV (IPN)	252
UDLAP	252	UAAAN	252
UAAAN	208	UNAM	247
UDEM	104	UDG	175
UABC	80	UAS	105
UAS	80	UDEM	104
UDG	79	COLPOS	87
UADEC	62	UABC	82

*Fuente: Elaboración propia con base en: Pallán, (1996).*

Sin embargo, desde entonces el número de intercambios académicos ha sido mayor en las IES privadas como la UAG, ITESM, UDLAP y UDEM, a pesar de tener un número de convenios comparativamente inferior al de las públicas, lo que puede explicarse debido a que la operatividad de los mismos también ha sido mayor, y a que en las IES privadas, los intercambios también son impulsados y financiados a nivel individual (familias de los estudiantes) e institucional (recursos propios de las IES).

### **3.3.2 Encuesta para el diagnóstico de la cooperación académica en las IES afiliadas a la ANUIES**

Con base en las propuestas planteadas por la ANUIES para fortalecer la cooperación, la movilidad y el intercambio académico. Esta asociación estructuró un cuestionario para ser respondido por las 144 IES afiliadas hasta junio de 2006. Del cual, se obtuvo la respuesta del 85% de dichas IES.

Con el propósito de recuperar tres de los indicadores que definen la institucionalización de la internacionalización de las IES en el rubro de “estrategia organizacional”, el presente apartado presenta a las IES que han logrado: 1.- Incorporar la dimensión internacional en su visión institucional; 2.- Cuentan con un plan de internacionalización; y 3.- Hacen uso de fuentes de financiamiento alternas a los apoyos otorgados por SEP y CONACyT para desarrollar actividades de movilidad e intercambio académico.

De acuerdo con el cuadro 14, 15 y 16, se conoce que al 2006, sólo 39 de las 84 IES que respondieron el cuestionario incorporan el concepto de cooperación académica internacional o internacionalización como parte de su visión institucional. Mientras que 27 de las mismas IES cuentan con un plan de internacionalización a nivel institucional, y 35 reportan recurrir a diversas fuentes de financiamiento alternas a SEP y CONACyT, entre las que destacan: la Academia Mexicana de Ciencias, la Agencia Española de Cooperación Internacional, BANAMEX, Banco Santander, Banco Nacional de Comercio Exterior, British Council, Bundesministerium Für Bildung, Wissenschaft Und Kultur, Comisión Europea, COMEXUS, Fundación Ford, Fundación "Pablo García", Fundación carolina, la

ONU, la OEA, Scotia Bank, TV Azteca, UNESCO-OREALC, United Nations Conference on Trade and Development, además de los recursos propios de las propias IES, generalmente provenientes de la venta de servicios, y de los acuerdos generados con otras IES y gobiernos del extranjero.

**CUADRO 14. IES QUE INCLUYEN EN SU VISIÓN A LA COOPERACIÓN Y/ O INTERNACIONALIZACIÓN**

1.- BUAP	21.- UACH
2.- CESUES	22.- UADEC
3.- CIAD	23.- UADY
4.- CICESE	24.- UAEH
5.- CICY	25.- UAEMOR
6.- CIESAS	26.- UAGRO
7.- CIMA	27.- UAEM
8.- COLEF (NORTE)	28.- UAN
9.- COLMEX	29.- UANL
10.- COLMICH	30.- UAS
11.- FLACSO	31.- UATX
12.- ITC	32.- UCOL
13.- ITCHETUMAL	33.- UDG
14.- ITCOLIMA	34.- UJAT
15.- ITESM	35.- UNACAR
16.- ITS	36.- UNAM
17.- TESE	37.- UPN
18.- UAA	38.- UTC
19.- UAAAN	39.- UVB
20.- UABC	

Fuente: Elaboración propia con base en Anexo 3, ANUIES (2007).

**CUADRO 15. IES QUE CUENTAN CON UN PLAN ESTRATÉGICO DE INTERNACIONALIZACIÓN**

1.- CESUES	13.- UAEMOR
2.- CICESE	14.- UCOL
3.- CIMA	15.- UDG
4.- IPN	16.- UDLAP
5.- ITTLA	17.- UDEM
6.- ITESM	18.- UG
7.- ITESO	19.- UIA
8.- UABC	20.- UNIVA
9.- UADEC	21.- UNAM
10.- UACH	22.- UTC
11.- UANL	23.- UV
12.- UADY	

Fuente: Elaboración propia con base en ANUIES (2007).

Sin embargo, del cruce de la información de los cuadros 14, 15 y 16, se obtiene que sólo 15 IES cumplen con dos o tres indicadores simultáneamente (celdas sombreadas); por lo que pueden ser referidas como aquellas instituciones que han logrado incorporar la dimensión internacional en su estrategia organizacional. Entre las cuales se encuentra la UNAM y el IPN en las IES nacionales, la BUAP, ITESM, UDEM y UIA en las privadas, el CICESE, COLMICH, COLMEX y FLACSO en los centros de investigación, y, UDG, UAAAN, CESUES, UCOL, UADY y UV de las estatales públicas.

**CUADRO 16. IES QUE CUENTAN CON FUENTES DE FINANCIAMIENTO ALTERNAS A SEP/CONACYT**

1.- BUAP	19.- UAEH
2.- CESUES	20.- UAEMOR
3.- CIMA	21.- UAGRO
4.- COLMEX	22.- UAS
5.- IPN	23.- UAT
6.- ITCHETUMAL	24.- UAZ
7.- ITESM	25.- UCOL
8.- ITSON	26.- UDEM
9.- ITTLA	27.- UDG
10.- ITTUX	28.- UIA
11.- UAAAN	29.- UJAT
12.- UABC	30.- UMICH
13.- UABC (SUR)	31.- UNACAR
14.- UABJO	32.- UNACH
15.- UACAN	33.- UNAM
16.- UACH	34.- UTTT
17.- UADEC	35.- UV
18.- UADY	

Fuente: Elaboración propia con base en Anexo 12, ANUIES (2007).

Lo anterior, contrastado con las listas de beneficiarios institucionales de los programas implementados por el sector gubernamental (capítulo 2), permite conocer dos aspectos

importantes: el primero, tiene que ver con que no todas las instituciones que cuentan con una estrategia organizacional para la internacionalización, tal es el caso del COLMEX, FLACSO, CIECESE, COLMICH, UCOL, UADY y UV aparecen en las listas de instituciones que han captado el mayor número de apoyos de los programas SEP y CONACyT, entre otras cosas, debido a que su oferta es más reducida que las IES nacionales o algunas otras estatales, no obstante que también concursan en estos programas; el segundo aspecto, es que por el contrario hay instituciones que no cuentan con una estrategia organizacional para la internacionalización, pero aparecen en los primeros lugares de algunas de las listas de beneficiarios de los programas implementados por SEP y CONACyT, como la UDLAP, lo cual, puede explicarse a que pese a la falta de políticas y planes expresos en estas instituciones hay una tendencia, reforzada por la cultura institucional, hacia la internacionalización.

No obstante, para poder identificar a las IES que ha logrado institucionalizar su internacionalización, en el siguiente apartado se revisa la participación de las IES, en actividades de internacionalización hacia afuera y hacia adentro, así como su mantenimiento a través del tiempo.

### **3.3.3 Encuesta ANUIES 2006-2007**

La encuesta 2006-2007 realizada por ANUIES permite conocer la última variable que caracteriza a la institucionalización de la internacionalización de la educación superior, es decir: el desarrollo de actividades de internacionalización en el rubro de docencia (intercambios estudiantiles y docentes) e investigación. Así como la existencia de actividades de envío y recepción de docentes, alumnos de licenciatura, alumnos de posgrado e investigadores nacionales y extranjeros.

**CUADRO 17. IES MEXICANAS CON MAYOR NÚMERO DE ACTIVIDADES DE INTERNACIONALIZACIÓN HACIA AFUERA 2006 y 2007**

Docentes mexicanos en el extranjero		Alumnos de licenciatura mexicanos de intercambio al extranjero		Investigadores mexicanos en el extranjero		Alumnos de posgrado mexicanos de intercambio al extranjero	
UAT	211	ITESM	1528	UNAM	106	ITESM	171
UNAM	118	UIA	1121	COLSON	60	ECOSUR	108
ITESM	117	UDLA	866	CICYT	54	ITTIJUANA	42
INAOE	53	UDEM	698	INAOE	50	CICESE	38
UDG	50	UABC	578	UCOL	44	UDG	29
ITTOLUCA	26	UDG	563	UAEM	27	UADY	28
UACHIH	25	ITESO	446	CIBNOR	25	CIESAS	22
UQROO	25	UCOL	367	UIA	24	CICYT	21
UAAAN	23	BUAP	320	UDG	22	FLACSO	20
UMSNH	18	UNITEC	249	UAEH	18	UAEMOR	19
ITNOGALES	13	UG	241	COLPOS	16	UMSNH	19
UAEM	6	UASLP	226	ITTIJUANA	15	UP	18

Fuente: Elaboración propia con base en: encuesta ANUIES 2006-2007.

**CUADRO 18. IES MEXICANAS CON MAYOR NÚMERO DE ACTIVIDADES DE INTERNACIONALIZACIÓN HACIA ADENTRO (2006 y 2007)**

Docentes extranjeros en México		Alumnos de licenciatura extranjeros de intercambio en México		Investigadores extranjeros en México		Alumnos de posgrado extranjeros de intercambio en México	
UDG	426	UDLA	717	UNAM	334	CICESE	65
UIA	223	ITESO	564	UAT	49	ITESM	50
UAT	86	UDG	518	COLSON	36	UDLA	45
ITESM	71	ITESM	383	UCOL	36	UR	25
UDLA	28	BUAP	309	FLACSO	36	UDG	19
UNAM	26	UIA	234	UDG	32	UG	7
UG	25	UG	226	CIBNOR	13	ITTIJUANA	6
UACHIH	11	UADY	224	UIA	13	UAEMOR	5
CIBNOR	10	UDEM	178	UAEM	10	CICYT	3
UADY	10	UCOL	158	UADY	9	UAM	3
CICYT	8	UASLP	98	CICYT	8	FLACSO	2
UAEM	8	ULSA	86	UALAGUNA	7	COLMICH	2

Fuente: Elaboración propia con base en: encuesta ANUIES 2006-2007.

De acuerdo con la información expuesta en los cuadros 17 y 18, se concluyen tres aspectos que resultan fundamentales no sólo en la identificación de las IES que han logrado la institucionalización de su internacionalización, sino en comprender la dirección que las IES mexicanas dan sus procesos de internacionalización.

Un primer punto a destacar es que las actividades de intercambio desarrolladas hacia afuera y hacia adentro siguen una distribución diferenciada entre las IES públicas y las privadas. Las IES públicas registran una mayor participación en actividades de intercambio de alumnos de posgrado, docentes e investigadores, lo cual, coincide con su mayor orientación a la investigación. Mientras que las IES privadas tienen una mayor participación en el envío y recepción de estudiantes de licenciatura, lo cual, puede responder a que son instituciones

que se centran en mayor medida en la formación de recursos humanos para el mercado de trabajo no académico.

En consecuencia, y de acuerdo con los argumentos proporcionados por los entrevistados en el capítulo segundo, se observa que las IES públicas son los principales espacios de investigación pero también de formación de los futuros investigadores y formadores de recursos humanos, lo cual, presenta un escenario preocupante, en la medida en que como ya se ha referido, estas instituciones poseen grandes dificultades en términos de condiciones institucionales, enseñanza de segundas lenguas, disposición de recursos materiales y financieros, adecuación de políticas institucionales, entre otras. Lo cual, implica que los futuros investigadores y formadores de recursos humanos de nuestro país se están desarrollando en contextos institucionales que no propician el desarrollo de habilidades, visión y el perfil internacional que ya está demandando el mercado de conocimientos, de manera que, las IES que quieran desarrollar una internacionalización en casa mediante la oferta de programas académicos en inglés o la enseñanza de estudios comparados a nivel internacional, tendrán que recurrir también al mercado de profesores-investigadores del extranjero.

Así por ejemplo, de los cuadros 17 y 18, se observa que en las IES hay un mayor número de docentes e investigadores del extranjero trabajando en estas, que el número de docentes e investigadores de estas instituciones que se encuentran en el extranjero, lo cual, puede verse como el primer indicador de que la demanda de profesores-investigadores del extranjero en las IES mexicanas con cierto nivel de internacionalización es mayor que el de la oferta de estos profesionales hacia el extranjero.

De ahí que resulte importante y urgente generar estrategias y condiciones institucionales propicias para que las IES, en particular las públicas, posean las capacidades para incorporarse y progresivamente institucionalizar sus procesos de internacionalización.

Finalmente, para terminar con la identificación de IES que han logrado institucionalizar su internacionalización, se hace un comparativo entre las IES que desde 1992-1993 han tenido

una importante participación en el desarrollo de actividades de intercambios con aquellas que han registrado altos niveles en el mismo rubro durante 2006-2007, con el propósito de observar que instituciones han mantenido a través del tiempo su participación en actividades de internacionalización.

Previendo de que se ha tomado como base a las IES con los más altos números de actividad en cada rubro y que por tanto pueden haberse omitido algunas IES con poca pero constante participación o a aquellas que no respondieron a las encuestas ANUIES; del cruce de datos se obtiene que las IES que coinciden en: tener una estrategia organizacional, desarrollar actividades de internacionalización hacia fuera y hacia dentro y además las han mantenido a través del tiempo, son la UNAM, UDG, ITESM, UDLA, UIA, BUAP, UDEM, UCOL y UABC. Por lo que resultan ser las instituciones que hasta este punto, y de acuerdo con las variables e indicadores definidos en el capítulo uno, pueden ser identificadas por haber institucionalizado su proceso de internacionalización.

Adicional a lo anterior, cuando se mira la participación de estas IES, caracterizadas por haber institucionalizado su internacionalización, respecto a las listas de beneficiarios de los programas operados por SEP y CONACyT (capítulo 2), se observa que éstas también han sido las instituciones mayormente beneficiadas (en cantidad) por los programas implementados por SEP y CONACyT, al encontrarse entre los primeros lugares de las IES con más apoyos otorgados.

No obstante, su participación de estas IES en el desarrollo de actividades de internacionalización va más allá del apoyo que reciben de estas agencias gubernamentales, así por ejemplo, tan sólo en becas al extranjero, el ITESM recibió 133 becas CONACyT en el 2007, pero reportó 824 alumnos en el extranjero en el mismo año, en forma similar, la UIA recibió 74 becas y reportó 604 alumnos en el extranjero, la UDLAP recibió 23 becas y reportó 466 alumnos en el extranjero, por mencionar algunos ejemplos (Ver tabla 8 en anexos).

Mientras que en rubros como el de docentes e investigadores en extranjero se observa un patrón similar, en el programa de estancias sabáticas y posdoctorales al extranjero de CONACyT, por ejemplo, en 2007 la UNAM recibió 8 apoyos entre estancias sabáticas y posdoctorales pero reportó 110 docentes e investigadores en el extranjero ese mismo año, la UDG recibió 6 apoyos y reportó 13 docentes e investigadores en el extranjero (Ver tabla 9 en anexos).

Por lo que tampoco se puede considerar que los programas gubernamentales hayan impulsado o sido definitivos en la internacionalización de estas instituciones, sino más bien, funcionado como un apoyo complementario.

Además de otros ejemplos que resulta repetitivo citar, lo anterior permite apuntar que los programas implementados por SEP y CONACyT han apoyado los procesos de internacionalización de las IES ya inmersas en un proceso de internacionalización, pues incluso anterior a la implementación de algunos de estos programas diversas IES ya contaban con actividades de internacionalización en rubros como los de movilidad de docentes e investigadores, como se muestra en el cuadro 13. Por el contrario, estos programas no están impulsando la incorporación de IES diferentes a las tradicionales a este proceso, entre otras cosas, como fue referido en el análisis de los programas, por su selectividad y necesaria existencia de condiciones institucionales, con las cuales no cuenta la gran mayoría de IES públicas.

En consecuencia, se considera pertinente que el gobierno, a través de SEP y CONACyT, desarrolle estrategias de intervención enfocadas a atender los principales problemas que impide al grueso de las IES desarrollar un proceso de internacionalización sustentable, de modo que éstas agencias gubernamentales adopten un papel más acorde al de facilitadores de las actividades de internacionalización que el de financiadores. Pues si bien es cierto que los programas que actualmente se implementan son importantes, es necesario mirar con prioridad hacia la generación de condiciones para que las IES con procesos de internacionalización ya avanzados los consoliden y las que no los tengan los desarrollen.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA**

## CONCLUSIONES GENERALES

Desde inicios de la década hasta la fecha, la internacionalización de la educación superior en México ha recibido poco impulso, lo anterior se puede identificar a través de varios aspectos, entre ellos; la insuficiencia de programas que se promueven desde el gobierno, así como el escaso presupuesto asignado a los mismos. No obstante, el análisis de los programas gubernamentales y el de las entrevistas a actores clave, en los que se basó este trabajo de investigación, permite afirmar que más allá de ampliar los presupuestos de los programas que actualmente se implementan, es necesario formular nuevas formas de intervención gubernamental orientadas a generar entornos institucionales propicios para que un mayor y diversificado número de IES cuente con las condiciones mínimas para promover su internacionalización desde dentro.

A modo de sustentar las afirmaciones anteriores y plantear algunas propuestas de política pública, a continuación se presentan los puntos conclusivos más importantes que se desprenden del análisis de los principales programas gubernamentales que contribuyen a la internacionalización de la educación superior; respecto al cual, es importante referir que se establecieron las categorías de: incentivos personales e incentivos institucionales, con miras a analizar su influencia en la institucionalización de la internacionalización en las universidades y centros de investigación. Los principales hallazgos fueron los siguientes:

### **Respecto a los programas**

1. La mayor parte de programas implementados por SEP y CONACyT se sustenta en un enfoque de incentivos personales, debido a que a través de este tipo de enfoque actores gubernamentales consideran que es más fácil intervenir y mantener el control de los programas en cuestión estableciendo convenios personales, además de no necesitar de difíciles procesos de acuerdos y/o negociación con la IES, y finalmente porque en materia de internacionalización de la educación superior resulta difícil establecer programas con metas institucionales, sobre todo por las marcadas diferencias en cuanto a intereses y capacidades de las propias IES.

2. Los programas identificados como de “incentivos personales” contemplan en su diseño que los apoyos reditúen en un beneficio para las IES, en el mediano y largo plazo.
3. De los programas analizados, dos de ellos se sustentan en un sistema de incentivos institucional: el PNPC y PROMEP en su vertiente colectiva; el primero por el reconocimiento que otorga a las IES con programas de posgrado de nivel internacional, y el segundo por el reconocimiento que da a los cuerpos académicos consolidados y las IES en las que se inscriben. Sin embargo, ambos programas contemplan la dimensión internacional como un criterio de evaluación y no de fomento.
4. Los programas implementados por SEP y CONACyT apoyan los procesos de internacionalización pero no han logrado impulsar el nivel de internacionalización deseable en el ámbito nacional.
5. Los programas implementados por SEP y CONACyT han apoyado de forma sostenida y, en varios casos, de forma incremental el desarrollo de actividades de internacionalización (intercambios y/o movilidad académica, estancias, repatriaciones, investigación conjunta, etc.). Sin embargo, los beneficios se han concentrado en unas cuantas universidades, que en casos como el de becas, tienden a concentrarse en estudiantes de IES privadas.
6. Con base en los datos de las encuestas ANUIES y las variables utilizadas para definir la institucionalización de la internacionalización, 8 de las 12 IES que han institucionalizado su proceso de internacionalización (UNAM, UDG, ITESM, UDLA, UIA, BUAP, UADY y UDEM), son instituciones que desde 1992, han impulsado una importante actividad en el desarrollo de intercambios académicos y firma de convenios de cooperación.

Aunado a los puntos anteriores, y para sustentar la pertinencia de las propuestas de política en materia de internacionalización de la educación superior sugeridas en este trabajo, se rescatan tres puntos principales; marco institucional, actores relevantes y principales problemas.

### **Marco institucional (la política educativa y científica)**

La dimensión internacional se ha ido incorporando progresivamente a la política educativa y científica de México, sin embargo, debe anotarse que el tema de la internacionalización de la educación superior como tal tiene una muy reciente incorporación en dichas políticas.

El Programa Sectorial de Educación Superior 2007-2012 y el PECiTI han sido los primeros documentos de política que refieren “el impulso de la internacionalización de la educación superior y la de sus instituciones” como una estrategia para mejorar la calidad de la educación superior, sin embargo, las líneas estratégicas contempladas en los mismos documentos continúan centradas en actividades tradicionales y con bajo potencial de innovación (movilidad e intercambio académico, convenios, investigación conjunta).

### **Actores relevantes**

De acuerdo con lo expuesto en el primer capítulo, los actores relevantes para impulsar la internacionalización de la educación superior en México son: las agencias gubernamentales (representados por SEP y CONACyT), las asociaciones civiles (AMPEI, ANUIES, CUMEX, entre otras) y las Instituciones de Educación Superior.

A partir del trabajo de campo que sirvió para dar una base empírica a este trabajo se encontró que en todos los sectores se argumentó la importancia de la internacionalización de la educación superior, no obstante, cada uno expuso diferentes razones para sustentar dicha importancia. Las cuales, en buena medida se relacionan con el tipo de actividad que cada sector desarrolla en torno al tema. Finalmente, sobresale que desde cada institución, ya sea gubernamental o social, hay una percepción similar respecto a las funciones y/o

competencias que otros actores deberían asumir en la tarea del fomento a la internacionalización de la educación superior, a continuación se presenta un cuadro que sistematiza estos puntos:

**Cuadro 4.1 Opiniones y posturas de actores clave sobre el tema de la internacionalización de la educación superior**

Sector	Actores relevantes	Razones para internacionalizar la educación superior de acuerdo a los entrevistados	Rubros que abarca su actividad en materia de internacionalización	Expectativa de su actividad
Gubernamental	SEP	Formación de recursos humanos Creación de alianzas estratégicas generación de ingresos/comercio	Docencia Difusión y extensión	Asignar un mayor presupuesto a los programas que actualmente se operan. Generar condiciones institucionales propicias para la internacionalización, atendiendo, entre otras cosas, la enseñanza del idioma inglés en las escuelas públicas.
	CONACyT	Formación de recursos humanos Creación de alianzas estratégicas Generación de ingresos/comercio Desarrollo cultural y entendimiento mutuo	Docencia Investigación Difusión y extensión	
Social	ANUIES	Formación de recursos humanos Construcción de instituciones Desarrollo cultural y entendimiento mutuo	Colabora en actividades de docencia e investigación. Difusión y extensión Discusión del tema	Se definen como asociaciones con la representatividad para liderar procesos de discusión y negociaciones interinstitucionales que reditúan en la generación de proyectos estratégicos de mayor alcance para impulsar la internacionalización de la educación superior.
	AMPEI	Formación de recursos humanos Creación de alianzas estratégicas Construcción de instituciones Desarrollo cultural y entendimiento mutuo	Colabora en actividades de docencia e investigación. Difusión y extensión Discusión del tema	
	CUMEX	Formación de recursos humanos Creación de alianzas estratégicas Construcción de instituciones	Colabora en actividades de docencia. Difusión y extensión	
Educativo	IES	N/D	N/D	Se espera que asuman un papel más activo para promover su propia internacionalización, y un papel colaborativo en la discusión, formulación e implementación de proyectos de internacionalización a nivel macro.

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a actores relevantes (capítulo II).

Lo destaca del cuadro de arriba es que tanto el sector gubernamental como el sector social argumentan diferentes razones por las que debería impulsarse la internacionalización de la educación superior en México, una diferencia sustancial es que en el sector gubernamental se cita la importancia de impulsar la internacionalización de la educación superior a modo

de potenciar el desarrollo académico, social y económico del país, mientras que en el sector social, el aporte y razón para impulsar la internacionalización de la educación superior se centra en el propósito de mejorar los perfiles y capacidades de las IES para que ésta puedan desenvolverse de manera más pertinente y competitiva a nivel mundial. Razones expuestas en la tercera columna.

En cuanto a las actividades, el sector gubernamental centra su acción en los rubros de investigación, docencia y extensión, con lo que espera impactar positivamente en la formación de capital humano de modo que los egresados de las IES puedan integrarse en forma competitiva al mercado de trabajo ya sea en el sector empresarial o académico. Mientras que la acción del sector social se enfoca, en mayor medida, a la difusión y discusión del tema de la internacionalización.

Finalmente, en la última columna del cuadro 4.1 se abordan las mutuas percepciones sobre competencias y responsabilidades de los tres sectores identificados en el capítulo primero. Así por ejemplo, del sector gubernamental se espera, por una parte, pueda realizar una mayor inversión a través de los programas que actualmente opera, y por la otra, generar entornos institucionales propicios para la internacionalización de la educación superior; de las asociaciones que componen al sector social se espera que se desempeñen como líderes activos en la organización y representación de intereses institucionales en la materia; y de las IES que adopten una postura menos reactiva y desarrollen acciones que a nivel de políticas institucionales y organización interna propicien su internacionalización.

Es importante mencionar que tanto en el sector gubernamental como el sector social se señala que la internacionalización de la educación superior no es responsabilidad de un solo actor, sino que requiere de la colaboración de los diferentes actores implicados, que en el ámbito de sus competencias, deberían contribuir a que las IES tengan la capacidad de dirigir sus propios procesos de internacionalización.

Asimismo, sobresale la postura autocrítica de actores respecto a la insuficiencia de actividades para impulsar la internacionalización de la educación superior en México, la

cual, coincide en afirmar que la mayor parte de IES no ha sabido asumir el papel que les corresponde en torno al tema, incluso se mencionó que algunas universidades tienen una actitud poco positiva respecto de la internacionalización, tienden a depender exclusivamente de los apoyos que se les ofrece externamente y no se han comprometido con la internacionalización, por lo que en general han avanzado poco respecto de los cambios de gestión que se requieren, la adecuación de sus políticas institucionales y el necesario destino de recursos al tema.

### **Principales problemas**

Tres son los problemas que de manera recurrente los entrevistados refirieron:

1.- El conocimiento de una segunda lengua, principalmente el inglés, es identificado como uno de los problemas más importantes que enfrentan las IES para desarrollar actividades de internacionalización, no sólo en lo que se refiere al envío de estudiantes o profesores al extranjero para realizar estudios o estancias sino en la posibilidad de acceder a la información y el conocimiento que se genera en otros contextos nacionales.

2.- La falta de datos actualizados, lo que impide tener un conocimiento certero de nuestro nivel de internacionalización, y de lo que se está haciendo a nivel gubernamental, de las IES y del sector social en México. Elemento esencial para respaldar la toma de decisiones. De donde resulta conveniente que además de ampliar y difundir la información relativa a las oportunidades en el exterior, que se ofrezcan cursos de capacitación para que los académicos, estudiantes y funcionarios de las IES aprendan a acceder a mayores fuentes de información.

3.- El aspecto cultural; el cual es relacionado con la resistencia de algunas IES al cambio, concretamente para transformar su estructura organizativa, normatividad, visión y políticas institucionales en pro de su internacionalización. Así como la falta de participación en proyectos conjuntos, entre IES, y con agencias sociales y gubernamentales.

Por lo antes expuesto, y respondiendo a la pregunta que guió a esta investigación referente a: ¿de qué manera los programas implementados por SEP y CONACyT contribuyen a la internacionalización de la educación superior?, se encuentra que sólo acceden a fondos públicos para fines de internacionalización de educación superior, las universidades que tienen capacidades de gestión y condiciones institucionales más favorables o sólidas, de modo que más que promover la internacionalización dentro de la institución estos programas apoyan el trabajo que ya se venía haciendo.

Aspecto que permite confirmar la hipótesis de que los programas implementados por SEP y CONACyT tienden a apoyar la internacionalización de la educación superior de las IES que ya se encuentran inscritas en este proceso, sin embargo no han logrado trascender a otras IES, cuya agenda institucional está más alejada de los procesos de internacionalización.

En consecuencia, resulta necesario formular políticas públicas que más allá de otorgar incentivos personales, contribuyan a generar entornos institucionales propicios para la internacionalización, en la medida en que ello permitirá sentar las primeras bases para que un mayor y diversificado número de IES cuente con las condiciones mínimas para echar a andar proyectos de internacionalización y contribuir a que otros más se consoliden. Lo anterior, atendiendo problemas de fondo, ya antes señalados, como el de la enseñanza del inglés, la falta de información actualizada y sistematizada, y la generación de sinergias interinstitucionales para desarrollar proyectos conjuntos que impulsen actividades de internacionalización en las IES mexicanas.

### **RECOMENDACIONES DE POLÍTICA**

De conformidad con los puntos conclusivos antes expuestos es importante preguntarse ¿qué queremos lograr con la internacionalización de la educación superior? , y si ¿es posible impulsar en un sentido amplio la internacionalización de la educación superior bajo un sistema de incentivos que promueva un acceso más amplio de IES a los beneficios de los programas operados desde el nivel gubernamental? (Ver capítulo 3).

Transitar hacia modelos educativos y de cooperación académica internacional que sirvan al desarrollo de nuestras instituciones de educación superior y en general a que nuestro país sea más competitivo en el marco de la sociedad del conocimiento es uno de los propósitos planteados por los actores clave entrevistados en el sector gubernamental y social.

Por tanto, si partimos del supuesto que a nivel nacional lo que se busca lograr a través de la internacionalización de la educación superior es promover la inserción de nuestro país en la sociedad del conocimiento, de acuerdo con Albornz ello implicaría la transformación profunda de nuestras instituciones de educación superior hacia modelos de vinculación internacional, con una fundamentación epistemológica, científica y tecnológica mediante la cual se abarque el universo del saber y se constituyan en miembros activos de la comunidad internacional (Cfr. Albornoz, 2003). En consecuencia, al tomar en cuenta el tamaño de nuestro sistema de educación superior mexicano se observa la necesidad de que un mayor número de IES cuente con perfil internacional. Ya que de ello dependerá la capacidad de nuestras instituciones de incrementar su producción en conocimiento al efficientar el uso de recursos y complementar capacidades con instituciones de diferentes partes del mundo.

Por lo anterior y considerando la multiplicidad de factores que inciden en la mayor o menor internacionalización de las IES, en este apartado se plantean tres propuestas de política. Dos de ellas orientadas a generar entornos institucionales propicios para la internacionalización, de modo que pese a las diferencias en intereses o modelos específicos de internacionalización las IES tengan las capacidades mínimas y generales para incorporar en su actividad la dimensión internacional, y una tercera propuesta orientada a generar sinergias de trabajo conjunto entre IES y agencias gubernamentales para promover actividades de internacionalización en las instituciones de educación superior, en este caso, orientado a la venta de servicios educativos.

*Propuesta uno:*

**Reestructuración del sistema de enseñanza de inglés en el nivel medio superior**

Si bien la enseñanza del inglés en México se encuentra establecida como materia obligatoria dentro de la currícula en los niveles medio y medio superior, algunos estudios como el de Competencia Lingüística en Inglés de Estudiantes de Primer Ingreso a Instituciones de Educación Superior realizado por González, Vivaldo y Castillo (2004) muestran que los alumnos que ingresan al nivel superior adolecen de un correcto dominio de inglés. Uno de los resultados de este estudio es que del universo de entrevistados en la ciudad de México tan sólo 10.6% de los estudiantes acreditó la prueba.

Por tanto, la situación es que los alumnos de escuelas públicas han pasado como mínimo seis años estudiando inglés antes de llegar al nivel superior y sin embargo no lograron alcanzar un nivel de inglés medianamente satisfactorio. Ante este contexto se plantea una serie de cambios en la enseñanza del idioma inglés en el nivel medio superior, cuyo propósito es dotarla de mayor efectividad:

1. Implementar un sistema flexible de enseñanza de inglés en sustitución a las clases tradicionales.
2. Establecer como obligatorio un determinado puntaje del TOEFL (Test Of English as a Foreign Language) al egresar.
3. Reforzar la formación del profesorado e incorporar un sistema de evaluación periódica para los docentes de inglés

1. Implementar un sistema flexible de enseñanza de inglés en sustitución a las clases tradicionales, implica hacer una revisión de los contenidos y metodología que actualmente opera y adaptarlos a un sistema de niveles de inglés estandarizado que asegure el progresivo avance de los estudiantes, lo que evitara que se dupliquen temas entre grados y niveles escolares. También se propone que funcione como un curso externo a las materias escolares pero con igual obligatoriedad, contemplando un examen de colocación inicial. El

propósito es hacer que los alumnos puedan elegir entre diferentes horarios y resulte adaptable al nivel de inglés con el que ingresan los alumnos de bachillerato.

2. Establecer como obligatorio un determinado puntaje del TOEFL (Test Of English as a Foreign Language) en cada ciclo escolar: Uno de los problemas de los sistemas flexibles es que algunos alumnos pueden atrasarse al tener dificultad para asistir en los horarios en que se imparte el nivel de inglés que le corresponde. Para evitar que el atraso se convierta en abandono de los cursos se propone que anualmente se realice un examen en el que los estudiantes tengan que acreditar un determinado puntaje TOEFL de modo que al egresar aseguren tener un nivel de inglés satisfactorio.

3. Reforzar la formación del profesorado e implementar un sistema de evaluación periódica para los docentes: Uno de los problemas que enfrenta la enseñanza del inglés en México es que no se cuenta con los recursos humanos de calidad suficientes. A pesar de que no hay estudios que señalen cuál es el nivel de competitividad de los profesores de inglés de las escuelas públicas en nuestro país, en diversos foros y mesas de discusión se ha señalado que muchos de los profesores que imparten clases de inglés no lo dominan, no lo saben hablar y en casos extremos tampoco lo leen correctamente. Eso es un gran problema ya que esas carencias se reproducirán en los estudiantes y será imposible un avance real.

En consecuencia se plantea que los profesores en turno sean capacitados e invitados a participar en programas como el de *“programa de intercambio de asistentes de idioma con Gran Bretaña e Irlanda”*, coordinado la Dirección General de Relaciones Internacionales (DGRI) de la SEP, a fin de que tengan un dominio del idioma. Paralelamente se propone la implementación de un sistema de evaluación de los profesores en el que se corrobore su competitividad para impartir clases, el cual, servirá como referente para asignar a los profesores el grupo y nivel de inglés que puedan impartir, además de ser un requisito para la recontractación.

***Ventajas:***

- Su implementación en este nivel asegura que los estudiantes cuentan con antecedentes en el aprendizaje del idioma inglés, de modo que aquellos que tengan un nivel más avanzado al ingresar puedan ser colocados en grupos más adelantados y presentar el examen TOEFL antes de su egreso escolar.
- Se podrán aprovechar los recursos institucionalmente ya asignados a este rubro.
- Es más factible políticamente impulsar estos cambios en el nivel medio superior que en el nivel de educación básica donde existen actores políticos más reticentes al cambio y la negociación.
- Debido a que la deserción de estudiantes entre el nivel básico, medio y superior es muy alta, la implementación de estos cambios en el nivel medio implica que la inversión (en capital humano y recursos financieros) será menor que si se implementa en el nivel básico, además de estar mejor focalizada ya que se asegura que un importante número de estudiantes del nivel medio ingresará al nivel de educación superior y otra parte se integrará al mercado laboral con un valor agregado en sus habilidades.
- Los centros de lenguas que operan en las instituciones de educación superior podrán especializarse en el perfeccionamiento del inglés y terceras lenguas.

***Efectos:***

- Los alumnos podrán ingresar al nivel superior con un dominio del inglés suficiente para poder participar en actividades de movilidad o intercambio estudiantil, incrementar sus posibilidades de continuar con estudios de posgrado en México o en el extranjero, así como tener mejores competencias para conocer y hacer uso de diversas fuentes de información generadas en otros contextos nacionales.
- Quienes al terminar el nivel de educación media superior decidan incorporarse a mercado laboral tendrán mayor oportunidad de ser empleados en el mercado formal.

*Propuesta dos:*

**Apoyo al Sistema de Información sobre la Movilidad en la Educación Superior  
(SIMES) de ANUIES**

La falta de información sistematizada y actualizada sobre las actividades de las IES y programas sobre el tema de internacionalización de la educación superior, constituye uno de los principales problemas que enfrentan los estudiosos y tomadores de decisiones que se ocupan del tema.

En México, después de la implementación de las encuestas ANUIES sobre cooperación académica internacional, el Sistema de Información sobre la Movilidad en Educación Superior (SIMES) representa una de las más recientes e innovadoras iniciativas para generar información sobre la participación de las IES en los programas de movilidad nacional e internacional.

Entre los aspectos que hacen del SIMES una propuesta innovadora se encuentran los de:

1. Basarse en un sistema electrónico donde el cuestionario que responden las IES, da origen a una base de datos electrónica que puede ser consultada posteriormente por las propias IES.
2. Tener un alcance nacional
3. Reduce tiempos, costos y errores de transcripción, en comparación con los cuestionarios aplicados de manera tradicional.
4. Es flexible en su capacidad de inclusión de nuevas variables
5. Permite hacer consultas estadísticas agrupadas y generar automáticamente gráficas.
6. Es una base que puede ser alimentada periódicamente, lo que le convierte en un sistema de monitoreo de las IES.

No obstante, se considera que el SIMES puede fortalecerse dadas las características del sistema electrónico bajo el que opera, y constituirse en un instrumento para recuperar

información relevante y diversa sobre el tema de la internacionalización de la educación superior. Para lo cual, se propone lo siguiente:

1. Que en una segunda etapa el cuestionario aplicado a las IES a través del SIMES sea similar al de las encuestas de cooperación académica internacional que ha operado ANUIES a fin de obtener información relevante no sólo de movilidad, sino también de actividades como las de investigación conjunta, difusión y extensión, así como las de características internas de las IES en la materia (estructura, políticas, planes etc.).
2. Puesto que uno de los problemas del SIMES ha sido la baja respuesta que ha tenido de las IES en su primera etapa de implementación. A modo de atender este problema, se propone generar un acuerdo interinstitucional para que el SIMES se reconozca como un instrumento del PNPC, en la medida en que éste permita conocer el grado de internacionalización de las IES y sus programas de posgrado, con lo cual, por una parte se evitará solicitar por duplicado a las IES información sobre sus actividades y características que den cuenta de su internacionalización, y por la otra, se garantizará que las IES con algún programa registrado en el PNPC se vean obligadas a responder de forma periódica el cuestionario a modo de actualizar sus datos.

### *Ventajas*

- Recuperación de mayor información sobre el tema de la internacionalización de la educación superior, aprovechando el sistema sobre el que opera el SIMES.
- Se propiciará que un número mayor de IES participe en el llenado del cuestionario en forma continua.
- La concentración de este tipo de información facilitará el análisis y elaboración de estudios en el tema y sobre todo servirá de apoyo para la toma de decisiones en la materia.

***Efectos:***

- Se avanzará en la generación, sistematización y actualización de información relativa a la internacionalización de la educación superior.
- Se facilitará la realización de estudios y por tanto del mayor conocimiento del tema.
- El trabajo e información generada por ANUIES fortalecerá su liderazgo en el tema.

***Implicaciones:***

- Reformulación de cuestionario
- Negociación con SEP/CONACyT, (coordinadores del PNPC) para establecer los indicadores que serán útiles al programa y reconocer a estas agencias gubernamentales como usuarios externos del SIMES.

***Propuesta tres:***

**Promover los estudios de posgrados y estancias cortas en México**

En las últimas reuniones organizadas por la IESAL-UNESCO para discutir el tema de la internacionalización de la educación superior se ha dado cuenta de que México no es un país atractivo para realizar estudios de licenciatura completos, entre otras cosas por considerar que la didáctica en muchas universidades aún es anticuada, sin embargo, nuestro país es atractivo para realizar cursos, estancias cortas y programas de posgrado, lo que puede explicarse por tres factores: el atractivo turístico de nuestro país, el ser un país barato, comparativamente hablando y contar con un Programa Nacional de Posgrados de Calidad que cada vez más cuenta con mayor presencia y reconocimiento a nivel internacional.

Si se toma en cuenta que la idea que se tenga de la calidad de vida en el país huésped (clima, atractivos turísticos, y culturales), la calidad de los programas educativos y el costo de estudiar en el extranjero son factores que de acuerdo a Larsen y Vincent-Lancrin (2005),

son de importante valor en el proceso de sopesar costos monetarios y no monetarios de los alumnos internacionales para decidir en qué país realizar estudios, tendremos que nuestro país a pesar de tener problemas para ofertar programas de licenciatura a nivel internacional, cuenta con un importante marco de oportunidades para impulsar la internacionalización de la educación superior, en principio mediante la oferta de programas de posgrado y estancias cortas. Actividades a través de las cuales, es posible contribuir, entre otras cosas, al desarrollo de redes académicas y/o la obtención de recursos para las IES mexicanas.

Con la región latinoamericana a través de la oferta de posgrados, en donde la demanda de estos es mayor, y otras regiones como la norteamericana y europea a través de cursos y/o estancias cortas.

Además de promover la internacionalización hacia adentro, México puede verse beneficiado en diferentes sentidos, entre ellos: la obtención de recursos económicos por pago servicios educativos, la posibilidad de establecer contactos entre estudiantes nacionales e internacionales que sirvan al futuro desarrollo de proyectos de investigación conjunta, dotar de mayor presencia internacional a los programas de posgrado e instituciones de educación superior de nuestro país, promover el turismo en México y fortalecer las economías locales.

Como ha venido argumentándose a lo largo de este trabajo de investigación, es importante que las actividades tendientes a lograr una mayor internacionalización de la educación superior de nuestro país sean producto de una acción conjunta de las instituciones que representan al sector gubernamental, civil y de las Instituciones de Educación Superior (IES), una de las formas de intervención aquí propuestas es:

1. Desarrollar un trabajo conjunto entre las IES que ofertan servicios educativos, la Subsecretaría de Educación Superior (SES), la Secretaría de Turismo (ST) y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). El propósito es mantener un trabajo constante de difusión a nivel internacional de los programas de posgrado y estancias cortas que ofertan las IES mexicanas, destacando las ventajas de estudiar en nuestro

país como las de calidad de programas, las posibilidades de desarrollo académico, la infraestructura de las instituciones receptoras, los servicios públicos en los diferentes estados, los atractivos turísticos, ventajas económicas, entre otras.

2. Por parte de la SRE se pide que participe tanto en la difusión como en la simplificación de trámites migratorios a estudiantes.

***Ventajas:***

- Se fomenta la internacionalización hacia adentro (recepción de estudiantes) de las diferentes IES mexicanas, posibilitando el establecimiento de contactos entre estudiantes para el desarrollo futuro de proyectos académicos o de investigación conjunta (esto principalmente a través de los programas de posgrado).
- Se fortalece la capacidad financiera de las IES por la obtención de recursos a través de la oferta de cursos o estancias cortas. Además de fomentar la participación activa de las IES en el desarrollo de actividades de internacionalización.
- Se fomenta la presencia de las IES a nivel internacional.
- Se generan sinergias entre IES e instituciones gubernamentales para el desarrollo de iniciativas que impulsen de manera amplia la internacionalización de la educación superior.
- Implica el desarrollo de un trabajo conjunto con bajo costo y beneficios para cada una de las partes.

***Efectos:***

- Se incrementará el número de actividades de movilidad en las que participan las IES mexicanas.
- Mejorar el acercamiento entre instituciones gubernamentales y de educación superior para discutir y atender el tema.
- Mantiene el tema en la agenda de gobierno.

## **Limites de las recomendaciones de política**

Aún cuando el análisis aquí expuesto y las recomendaciones de política se fundaron en los argumentos ofrecidos por diferentes actores clave en el tema de la internacionalización, así como en un análisis de datos estadísticos, vale decir que el contexto real en que operan las políticas públicas tiende a ser más problemático y complejo de lo que aquí se sugiere, por tanto cabe señalar que prever la postura y contra sentidos de cada una de las instituciones involucradas en las propuestas dependerá de un análisis de factibilidad política y técnica que este trabajo no aborda.

## **Agenda pendiente de investigación**

La amplitud que implica el tema de la internacionalización de la educación superior hace que este trabajo de investigación, pese al esfuerzo realizado, haya dejado varios aspectos sin abordar y que resultaran de gran interés y utilidad para avanzar en el conocimiento del tema de la internacionalización de la educación superior, así como de las decisiones y acciones emprendidas desde el nivel gubernamental para impulsarla.

Hacer un análisis de las opiniones y posturas de las IES mexicanas respecto a la forma en que perciben el tema de la internacionalización de la educación superior, las acciones y dificultades que enfrentan para su desarrollo y la manera en que consideran estar siendo afectadas (positiva o negativamente) por los programas y actividades desarrolladas desde el nivel gubernamental es una actividad pendiente para completar el cuadro de “opiniones y posturas de actores clave” que se expone en el apartado de las conclusiones.

Lo cual, sin duda ofrecerá más elementos para la formulación de propuestas de política pública que sean más inclusivas y de mayor impacto entre las diferentes IES.

Un segundo aspecto que actualmente está tomando gran importancia en torno al tema de la internacionalización de la educación superior es el de la construcción de un piso común (reconocimiento de títulos, revalidación de estudios, compatibilización de períodos

escolares, sistema de créditos, etc.) y que aquí no fue abordado pese a ser una de las actividades en la que han participado las asociaciones y agencias gubernamentales aquí analizadas, como en la formulación y aprobación del Proyecto de Sistema de Asignación y Transferencia de Créditos Académicos -SATCA.

Lo anterior, debido a que para construir una mejor radiografía de la acción del sector gubernamental respecto a la internacionalización de la educación superior en México, es importante atender también la actividad que agencias como SEP, SRE y CONACyT ha venido desarrollando para la construcción de un piso común para la internacionalización, comprendiendo que este es uno de los aspectos, cuya ausencia merma la capacidad de las IES para avanzar con mayor celeridad en el tema, incluso de aquellas con mayor actividad a nivel internacional.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- AGUILAR, L., (1993), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México: Porrúa.
- ALBORNOZ, O., (2003), *La búsqueda del conocimiento en tiempos de Revolución*, Venezuela, 2003 V1 N1 ene-jul P22-51. [En línea:] [www.lacatedra.com/isid/.../file.../LibroCalidadAcademicaVol1.pdf](http://www.lacatedra.com/isid/.../file.../LibroCalidadAcademicaVol1.pdf)
- ANUIES (2006-2007), *Encuesta de cooperación académica internacional, Base de datos*, México.
- ANUIES (2007), *Informe de resultados del diagnóstico de la cooperación académica en las IES afiliadas a la ANUIES*, Documento de trabajo, México: ANUIES.
- ANUIES, (2000). *La Educación Superior en el Siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*. Una propuesta de la ANUIES, México.
- BARCELÓ, M., (dir.) (2001). *Hacia una economía del conocimiento*, Madrid: ESIC Price Waterhouse Coopers.
- BRUNNER, J., Santiago Paulo, et.al.,(2006), *Análisis temático de la educación terciaria*, OECD, [En línea:] <http://ses4.sep.gob.mx/wb/ses/estudios>.
- BURGEN, A., (1996), *Metas y proyectos de la educación superior. Una perspectiva internacional*. España: Fundación Universidad Empresa.
- CARIMAN, B., (2006), *El Proceso de Bolonia y la Europeización de Políticas Públicas*, [En línea:] <http://www.mecesup.cl/informativo/paginas/cuerpo.php>
- CASALET, M., (2010), *El tránsito de México hacia la economía basada en el conocimiento*, Entrevista en: “La construcción del conocimiento en la sociedad del conocimiento”, Ide@s CONCYTEG, Núm. 56, 28/02/2010, México.
- CASAS, M., (2006), *Políticas públicas de comunicación en América del Norte*, México: LIMUSA.
- DE WIT, (2005), *América Latina y Europa ante el fenómeno de la internacionalización, En: Educación superior convergencia entre América Latina y Europa*, Argentina: Comisión europea.
- DELORS, J., (1998), *La educación contiene un tesoro*, Paris: UNESCO.
- DIDOU S., Mendoza Rojas, (2005a), *La comercialización de los servicios educativos. Retos y oportunidades para las instituciones de educación superior*, México, ANUIES.

- DIDOU, S., (2000a), *Sociedad del conocimiento e internacionalización de la educación superior en México*, México: ANUIES.
- DIDOU, S., (2000b), *Globalización, Integración macroregional y Políticas de Internacionalización en el Sistema Mexicano de Educación Superior*, [En:] Education Policy Analysis Archives, Volumen 8 Número 11, febrero 14, 2000, ISSN 1068-2341.
- DIDOU, S., (2005b), *Internacionalización y proveedores externos de educación superior en América Latina y el Caribe*, México: ANUIES.
- DIDOU, S., (2007), *La internacionalización de la educación superior: programas o políticas*, México: ANUIES.
- FELDFEBER, M. (2008), *La educación en las cumbres de las Américas: un análisis crítico de las políticas educativas de la última década*, Buenos Aires: Miño y Davila.
- GACEL ÁVILA, J., (1999), *La dimensión Internacional de las Universidades Mexicanas*, [En] Revista de educación superior, México: ANUIES.
- GACEL-ÁVILA, J., (2003), *La Internacionalización de la Educación Superior-Paradigma para la ciudadanía Global*, México: Centro Universitario de Cs. Sociales. Universidad de Guadalajara.
- GACEL-ÁVILA, J., (2004), *Reestructuración organizacional y programática de la coordinación de cooperación académica para la puesta en marcha de la política institucional de internacionalización*, México: Coordinación de Cooperación Académica.
- GACEL-ÁVILA, J., (2005a), *Internacionalización de educación superior en Chile*, [En:] *Educación superior en América Latina, La dimensión internacional*, México: BM.
- GACEL-ÁVILA, J., (2005b), *La internacionalización de la Educación en América Latina: El caso de México*, Universidad de Puerto Rico, Cuaderno de la Investigación en la educación, Número 20, diciembre de 2005, <http://cie.uprpr.edu>.
- GIDDENS, A., (1990), *The consequences of modernity*. California: Stanford University Press.
- GONZÁLEZ J., (2007) *Internacionalización de la educación superior*, México, universidades 33.
- GOROSTIAGA, X., (2000), *Hacia una prospectiva participativa. Esquema metodológico*, [En:] López Segreer Francisco y Flmus Daniel (Coord.). América Latina 2020: Escenarios, alternativas, estrategias, Argentina: Grupo editorial.

- GUY, P., (2003), *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*, Barcelona: Gedisa.
- HANS DE WIT, I., et.al (Edit), (2005), *Educación Superior en América Latina. La dimensión internacional*, Colombia: Banco mundial, Mayol.
- HERAS, L., (2002), *Internacionalización de las universidades: el caso de la UAEM*, Centro de Estudios de la Universidad, [En línea en:] <http://www.uaemex.mx/ceu/publi/univers/univer28.pdf>
- IESALC-UNESCO. Disponible en: <http://www.iesalc.unesco.org.ve/>
- JARAMILLO, I., (2006), *Las redes como herramienta para el fortalecimiento de la cooperación internacional. El caso de la red PIHE*, Argentina: PIHE Network
- KARL-OTTO A., (2003), *Globalización y necesidad de una ética universal. El problema a la luz de una concepción pragmático-trascendental y procedimental de la ética discursiva*, [En:] CORTINA, Adela, Domingo García Marzá, (Editores), *Razón pública y éticas aplicadas*, España: Tecnos.
- KNIGHT, J., (1999), *Internationalization of higher education*, [En:] OECD, *Quality and internationalization in higher education*, France: imhe.
- KNIGHT, J., (2002), *Comercialización de Servicios de Educación Superior: Implicancias del GATS. The Observatory on Borderless Higher Education*, Canada.
- KNIGHT, J., (2005), *Un modelo de internacionalización: Respuesta a nuevas realidades y retos*, [En:] Hans de Wit, Jaramillo, et.al., *Educación Superior en América Latina. La dimensión internacional*, Colombia: Banco Mundial, Mayol.
- LARSEN, K., Vincent-Lacrin, (2005), *Comercio internacional, en los servicios educativos: bondades y riesgos*, [En:] Didou, *La comercialización de los servicios educativos. Retos y oportunidades para las instituciones de educación superior*, México, ANUIES.
- LASWELL, H, (1992), *El estudio de las políticas públicas*, México: Porrúa.
- MARGINSON, S., (2010), *Global: Research: force for globalisation*, [on] University World News. *The global Windows on higher education*, ISSUE: 117.
- MORONES, G., María Luisa Reynoso, (2006), *Cooperación internacional desarrollada por las Instituciones afiliadas*, México: ANIUES.
- OECD, (2008), *Actividades de la IMHE*, [En línea:] [http://www.oecd.org/document/61/0,3343,fr\\_2649\\_35961291\\_35881149\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#internacionalizacion](http://www.oecd.org/document/61/0,3343,fr_2649_35961291_35881149_1_1_1_1,00.html#internacionalizacion).

- OPPER, S. (1987) Editorial, *European Journal of Education*, vol. 22 núm. 1.
- PALLÁN, C., (2004), *La educación superior en México*, México: ANUIES.
- PALLÁN, C., et. al., (1996), *El intercambio académico internacional de México*, México: ANUIES.
- PARSONS, W. (2009), *Problems, Puzzles and Messes*, Session 5, Policy Analysis, Course to Flasco 2009.
- PECK, R., (1998), *Experiencias de internacionalización en universidades estadounidenses*, [En:] *La internacionalización de las universidades: Realidades y perspectivas. Educación Global*, Volumen 1, México: AMPEL.
- Programa de Ciencia y Tecnología 1995-2000
- Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000
- Programa Especial de Ciencia y Tecnología 2001-2006
- Programa Especial de Ciencia, Tecnología e innovación 2008-2012
- Programa Nacional de Ciencia y Modernización Tecnológica 1990-1994
- Programa Nacional de Educación 2001-2006
- Programa para la modernización educativa 1989-1994
- Programa Sectorial de Educación 2006-2012
- Programas de Posgrado en el Padrón de Excelencia de CONACyT 1991-2001
- RUBIO, J., (2006), *La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006. Un balance*, México: FCE.
- SEBASTIÁN, J. (2003), *Cooperación e Internacionalización de las Universidades*, Argentina: Editorial Biblos.
- SUBIRATS, J., Knoepfel Peter, et.al., (2006), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel.
- SUBSECRETARIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR E INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA, (1993), *Agenda estadística de la educación superior (1993)*, Tomo I, Tomo II, México: ANUIES/SEP.

- SVED, P., (1998), *La internacionalización y las universidades canadienses*, [En:] La internacionalización de las universidades: Realidades y perspectivas, *Educación Global*, Volumen 1. México: AMPEI.
- TEICHLER, U., (2002), *Internacionalización de la Educación Superior en Europa*, *Centro de Investigación en Educación Superior y Trabajo*, Universidad de Kassel [Trad. Cora V. Bunster].
- UNESCO, (1998), *La educación superior en el siglo XXI: Visión y acción*, 9 de octubre de 1998, [En línea en:] <http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration>
- UNESCO, (2009), *Compendio mundial de la educación 2009. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, Canadá: Instituto de estadística de la UNESCO. [En línea en:] [http://www.uis.unesco.org/template/pdf/ged/2009/GED\\_2009\\_SP.pdf](http://www.uis.unesco.org/template/pdf/ged/2009/GED_2009_SP.pdf)
- UNESCO, Disponible en: [www.unesco.org/es](http://www.unesco.org/es)
- VARGAS, M., (2005). *Presentación de análisis temático: Educar en el Conocimiento* [En:] *Revista de la Educación Superior* No. 136 Oct-Dic, México: ANUIES.
- WEIMER, D. y AIDAN, R. (1999), *What is policy Analysis?* Policy Analysis, USA: Prentice Hall.
- YARZÁBAL, L., (1999) *Globalización neoliberal y educación superior*, en *Universidad Iberoamericana. Globalización e Identidad*. Colección Extremamérica.
- YARZÁBAL, L., (Ed), (2001) *La educación superior en el siglo XXI, Visión de América Latina y el Caribe*, Caracas Venezuela: Cresal/UNESCO.

# ANEXOS

<b>TABLA I. PORCENTAJE ANUAL DE MIEMBROS DEL SNI POR CATEGORÍA Y NIVEL (1992-2008)</b>				
<b>AÑO/NIVEL</b>	<b>Candidato %</b>	<b>Nivel 1 %</b>	<b>Nivel 2 %</b>	<b>Nivel 3 %</b>
1992	40.20	43.30	11.80	4.70
1993	36.40	45.10	12.80	5.60
1994	28.60	51.20	13.70	6.40
1995	26.50	52.40	14.30	6.70
1996	22.60	55.60	14.40	7.30
1997	20.60	56.50	15.20	7.70
1998	18.20	59.00	15.30	7.40
1999	18.20	57.80	16.00	8.00
2000	16.30	58.20	17.10	8.30
2001	14.10	58.40	19.40	8.10
2002	14.40	58.50	18.80	8.30
2003	14.40	58.50	18.80	8.30
2004	16.00	56.80	18.60	8.50
2005	17.20	54.90	19.00	8.90
2006	17.40	54.20	19.00	9.30
2007	17.70	56.10	18.00	8.10
2008	17.60	55.60	19.10	7.60

Fuente: Elaboración propia con base en: Reportes estadísticos CONACyT 2004, 2007 y datos en línea:  
<http://www.siiicyt.gob.mx/siiicyt/indicadores/SerieEstadistica>

<b>TABLA 2. NÚMERO DE BECAS NACIONALES Y AL EXTRANJERO ADMINISTRADAS POR EL CONACYT</b>			
<b>AÑO/TIPO</b>	<b>NACIONALES</b>	<b>AL EXTRANJERO</b>	<b>TOTAL</b>
1995	12,840	3,360	16,200
1996	14,333	3,748	18,081
1997	14,402	3,839	18,241
1998	13,602	3,519	17,121
1999	14,023	3,828	17,851
2000	13,791	4,237	18,028
2001	8,902	3,032	11,934
2002	9,399	2,972	12,371
2003	11,098	2,386	13,484
2004	14,038	2,778	16,816
2005	16,598	2,645	19,243
2006	17,660	2,451	20,111
2007	19,294	3,045	22,339

Fuente: Elaboración propia con base en datos en línea:  
<http://www.siiicyt.gob.mx/siiicyt/indicadores/SerieEstadistica>

TABLA 3. NÚMERO DE REPATRIACIONES POR AÑO (CONACYT)	
Año	Número de repatriaciones
1992	244
1993	142
1994	251
1995	97
1996	185
1997	192
1998	213
1999	212
2000	256
2001	236
2002	137
2003	240
2004	70
2005	168
2006	136
2007	106
2008	88
2009	98
<i>Fuente: Elaboración propia con base en: Datos CONACyT (Solicitud de información número 1111200009710).</i>	

TABLA 4. ESTANCIAS POSDOCTORALES Y SABÁTICAS AL EXTRANJERO			
Tipo de estancia/ Año	2007	2008	2009
Estancia posdoctoral	153	79	111
Estancia sabática	179	121	82
Renovación estancia posdoctoral	0	23	34
Renovación estancia sabática	0	0	1
<i>Fuente: Elaboración propia con base en datos del CONACyT (Solicitud de información número 1111200009710).</i>			

**TABLA 5. PADRÓN PNPC (2007-2010)**

Año	2007			2008			2009			2010		
	D	M	E	D	M	E	D	M	E	D	M	E
Reciente creación	51	54	0	69	88	9	69	88	9	102	183	14
En desarrollo	30	49	1	34	93	21	37	93	21	56	139	41
Consolidado	207	371	52	201	385	106	195	381	103	198	384	109
Competencia Internacional	31	26	0	36	29	1	39	33	1	40	35	2

D: Doctorado, M: Maestría, E: Especialidad.

Fuente: Elaboración propia con base en: Padrón PNPC 2007 y 2008, Ponce Ramírez (2009) y Álvarez Brunelliere (2010).

**TABLA 6. CUERPOS ACADÉMICOS POR NIVEL DE CONSOLIDACIÓN (2002-2008)**

Nivel de consolidación/ Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
CONSOLIDADO	34	54	68	105	239	295	360
EN CONSOLIDACIÓN	170	215	298	325	552	667	768
EN FORMACIÓN	1385	2702	2813	2888	2499	2424	2528

Fuente: Elaboración propia con base en: Rubio Oca (2006) y Urbano Vidales (2008).

**TABLA 7. BECARIOS CUBANOS EN INSTITUCIONES MEXICANAS**

Institución	Número de becarios	Institución	Número de becarios
BUAP	2	UCAM	1
CICY	1	UNACH	1
CICS	1	UACH	1
CIDETEQ	1	UANL	4
CICESE	1	UAS	2
CINVESTAV	3	UAT	1
COLEF	1	UADY	3
ECOSUR	1	UAEM	2
COLMEX	4	UAEMOR	3
INAOE	5	UAM	4
IPN	13	UNICACH	1
ITESM	6	UCOL	2
UAM	3	UDG	8
UNAM	14	UG	1
UAAAN	1	UMICH	1
UABC	2	UV	7
<b>TOTAL</b>			<b>101</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información de la SES 2010.

TABLA 8 IES CON MAYOR NÚMERO DE INTERCAMBIOS AL EXTRANJERO Y MAYOR NÚMERO DE BECAS CONACYT

Alumnos de licenciatura mexicanos de intercambio al extranjero 1997		BECAS CONACYT PARA REALIZAR ESTUDIOS EN EL EXTRANJERO 1997	
IES	Número	INSTITUCIÓN	Número (Becas)
ITESM	824	UNAM	162
UIA	604	ITESM	133
UDLAP	466	UIA	74
UDG	370	ITAM	67
UABC	360	UAM	36
ITESO	220	IPN	26
UCOL	180	UDLAP	23
BUAP	164	UACH	20
UASLP	129	UANL	18
UG	122	UDG	14
ULSA	95	UV	14
UR	68	UABC	13

Elaboración propia con base en: Encuesta ANUIES 2006-2007 y datos CONACYT.

Tabla 9. IES CON MAYOR NÚMERO DE DOCENTES E INVESTIGADORES EN EL EXTRANJERO Y CON MAYOR NÚMERO DE BECAS PARA REALIZAR ESTANCIAS SABÁTICAS Y POSDOCTORALES

IES	Docentes en el extranjero	IES	Investigadores en el extranjero	ESTANCIAS POSDOCTORALES AL EXTRANJERO	Número de apoyos	ESTANCIAS SABÁTICAS AL EXTRANJERO	Número de apoyos
UAT	46	UNAM	57	UDG	1	UAM	8
UNAM	53	COLSON	43	CINVESTAV	5	UNAM	7
ITESM	80	CICYT	4	UNAM	1	COLPOS	7
INAOE	0	INAOE	0	IPN	2	UDG	7
UDEG	12	UCOL	19	UANL	2	CICY	7
ITTOLUCA	0	UAEM	7	CIMAT	1	IPN	5
UACHIH	21	CIBNOR	6	IF	2	CINVESTAV	7
UQROO	13	UIA	0	UAT	1	UASLP	5
UAAAN	12	UDEG	1	UMICH	1	CICES	5
UMSNH	18	UAEH	0	COLEF	1	UDG	5
ITNOGALES	0	COLPOS	0			UV	5
UAEM	1	ITTIJUANA	0			COLEF	4
CIBNOR	5	FLACSO	14			UABC	4
ITTIJUANA	0	COLMICH	1			UQRO	4
UASLP	0	ITTOLUCA	0			UMICH	3
UDEM	0	UADY	5			UANL	3
UCOL	4	UMSNH	8			UAEMOR	3

Elaboración propia con base en: Encuesta ANUIES 2006-2007 y datos CONACYT.

## **LISTA DE ENTREVISTADOS**

**Dr. Luis Mier y Terán Casanueva**

Director Adjunto de Información, Evaluación y Normatividad de CONACyT, Ex -director del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), ex -titular de la Dirección Adjunta de Desarrollo Científico y Académico del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT).

*Entrevista realizada el 23 de abril de 2010.*

**Dr. Eugenio Cetina Vadillo**

Director Adjunto de Grupos y Centros de Investigación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT).

*Entrevistada realizada el 13 de abril de 2010.*

**Dr. Luis Gil Cisneros**

Director de Formación de Científicos y Tecnólogos y Director de Becas CONACYT.

*Entrevista realizada el 26 de marzo de 2010.*

**Lic. María Graciela Orozco Moreno**

Directora de Relaciones Bilaterales de la Secretaría de Educación Pública.

*Entrevista realizada el 31 de marzo de 2010.*

**Lic. Samuel Bourdeau Delalande**

Director de Relaciones Multilaterales de la Secretaría de Educación Pública.

*Entrevista realizada el 29 de marzo de 2010.*

**Dr. Arturo Nava Jaimes**

Ex – coordinador General de Universidades Tecnológicas de la Subsecretaría de Educación Superior (SES).

*Entrevista realizada el 07 de abril de 2010.*

**Mtra. Christina Guerrero Harmon**

Directora de cooperación internacional de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).

*Entrevista realizada el 23 de marzo del 2010.*

**Mtro. Guillermo Morones Díaz**

Director General de Cooperación de la Asociación Nacional de Instituciones de Educación Superior (ANUIES).

*Entrevista realizada el 23 de marzo de 2010.*

**Lic. Mercedes Pedroza Macías**

Coordinadora de la Región D.F. y Zona Metropolitana de la Asociación Mexicana para la Educación Internacional (AMPEI). Jefe del Departamento de Intercambio Académico y Relaciones Internacionales en la Universidad Pedagógica Nacional y miembro de la Red de Cooperación, Movilidad e Intercambio Académico de ANUIES.

*Entrevista recibida el 15 de abril de 2010.*

**Dra. Norma Angélica Juárez Salomo**

Ex-presidenta y vocal del consejo Directivo y Consultivo de la Asociación Mexicana para la Educación Internacional (AMPEI) y Directora de Cooperación y Desarrollo Internacional en la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

*Entrevista recibida el 20 de marzo de 2010.*

**Mtro. Thomas Buntru Wenzler**

Presidente de la Asociación Mexicana para la Educación Internacional (AMPEI) y Director de Programas Internacionales de la Universidad de Monterrey.

*Entrevista recibida el 07 de mayo de 2010.*

**C. D. Luis Gil Borja**, Presidente del Consorcio de Universidades Mexicanas (CUMEX) y Rector de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

*Entrevista recibida el 07 de abril de 2010.*

## **CUESTIONARIO DE ENTREVISTA PARA REPRESENTANTES DE SEP Y CONACYT**

### **1. IMPORTANCIA OTORGADA A LA INTERNACIONALIZACIÓN**

- a) ¿El tema de la internacionalización de la educación superior es de interés para la (SEP/CONACYT)? De ser así ¿qué es lo que más destaca de su acción durante este sexenio para fomentarla (a nivel de programas sectoriales y de acciones específicas)?
- b) ¿Podría mencionar las dos razones más importantes por las que (SEP/CONACYT) tienen interés en promover la internacionalización de la educación superior?

### **2. CONTRIBUCIÓN DE LOS PROGRAMAS IMPLEMENTADOS POR LA SES Y EL CONCACYT A LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

- a) ¿Cuáles son los principales programas, implementados por la (SEP/CONACYT), que en su opinión contribuyen más a fomentar la internacionalización de la educación superior de México? y ¿Por qué?
- b) En su opinión, ¿ampliar el número de becas a estudiantes, profesores e investigadores para desarrollar actividades de movilidad, posgrados e investigaciones conjuntas, respectivamente, es suficiente para lograr que más IES se internacionalicen? o ¿Qué más habría que hacer?
- c) ¿Por qué los programas implementados por (SEP/CONACYT) se han centrado en mayor medida en dar “incentivos personales” (Otorgamiento de incentivos a través de becas a estudiantes, profesores, investigadores), y no institucionales?
- d) ¿Considera que es posible que una Institución de Educación Superior (IES) pueda desarrollar un proceso de internacionalización sin modificar su estrategia organizacional; es decir, sin modificar su misión, sus políticas generales y su organización interna?
- e) ¿Por qué los incentivos se han orientado más hacia el premio y menos a facilitar la internacionalización a través de programas? (Caso del PNPC, en el que se incorpora la internacionalización como criterio de evaluación).

### **3. ESTADO ACTUAL Y PROYECCIÓN SOBRE EL TEMA DE LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

- a) ¿Cree que si en este momento SEP y CONACYT suspendieran los programas que incentivan a la internacionalización (repatriaciones, becas al extranjero, sabáticos, financiamiento de investigaciones conjuntas) las Instituciones de Educación Superior podrían desarrollar por cuenta propia un proceso de internacionalización? De ser así ¿cuáles IES estarían en capacidad de hacerlo?
- b) ¿Cuál considera que es el principal problema en México para la construcción de un “piso común” para la internacionalización, (reconocimiento de créditos, estandarización de currículo, compatibilidad de períodos escolares), como se ha hecho en la Unión Europea?

- Si se menciona el caso de la autonomía ¿Por qué no se ha realizado en los institutos tecnológicos en donde el problema es menor?
- c) Desde su experiencia, ¿Quiénes han tenido un papel más activo en el fomento de la internacionalización de la educación superior: las redes personales, las asociaciones civiles, las agencias gubernamentales o las Instituciones de Educación Superior, por sí mismas?
  - d) ¿Cuál es su percepción respecto al futuro de la internacionalización de la educación superior en México? Considerando las condiciones y programas actualmente operando ¿Usted esperaría un avance, un retroceso o un estancamiento en el tema de la internacionalización de la educación superior en México?

### **CUESTIONARIO DE ENTREVISTA PARA REPRESENTANTES DE ANUIES/AMPEI/CUMEX**

#### **4. IMPORTANCIA DE LA INTERNACIONALIZACIÓN PARA LA ASOCIACIÓN.**

- c) En su opinión ¿Cuáles son las dos principales razones por las que la internacionalización de la educación superior es importante para México?
- d) ¿Podría mencionar las tres principales actividades que realiza (ANUIES/AMPEI/CUMEX) para promover la internacionalización de la educación superior?

#### **5. CONTRIBUCIÓN DE LOS PROGRAMAS IMPLEMENTADOS POR LA SEP Y EL CONACyT A LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

- f) ¿Considera que los programas de SEP, como: PROMESAN, PROMEP, Becas al extranjero y los intercambios docentes, han contribuido a la internacionalización de la educación superior en México? ¿Mencione las tres principales contribuciones?
- g) ¿Qué opinión tiene respecto de la contribución de los programas implementados por CONACyT como: Estancia sabáticas y posdoctorales al extranjero, repatriaciones, becas al extranjero y el SNI? ¿De qué manera cree que han contribuido a la internacionalización y por qué?
- h) ¿De los esfuerzos emprendidos por la SEP y el CONACyT, cuál consideraría usted que ha sido más exitoso para fomentar la internacionalización de la educación superior? ¿Por qué?
- i) En su opinión, ¿cuál ha sido el o los motivos por los que la mayoría los programas implementados por estas agencias se enfoquen a generar incentivos personales? *(Es decir: Los programas con mayor continuidad como el de becas al extranjero, PROMEP, repatriaciones, estancias sabáticas, SNI, se han enfocado a dar incentivos, en su mayoría monetarios, al estudiante, al profesor y al investigador, no así se han generado incentivos institucionales que motiven o faciliten a las IES emprender su propio proceso de internacionalización)*

- j) ¿Qué opinión le merece el Programa Nacional de Posgrado de Calidad (PNPC), que incorpora a la internacionalización como un criterio de evaluación? ¿Considera usted que deberían fomentarse más programas de éste tipo? ¿Por qué?
- k) Desde la perspectiva del avance de la Internacionalización de la educación superior ¿cuáles considera usted que han sido los principales problemas que han encontrado los esfuerzos emprendidos por SEP y/o CONACyT?

#### **4.- ESTADO ACTUAL Y OPORTUNIDADES PARA INTERNACIONALIZAR LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO.**

Respecto a los programas que han implementado SEP y CONACyT:

- e) Si en este momento SEP y CONACYT suspendieran los programas que incentivan y/o promueven la internacionalización, (repatriaciones, becas al extranjero, sabáticos, financiamiento de investigaciones conjuntas), ¿consideraría usted que las IES pudiesen desarrollar por cuenta propia un proceso de internacionalización? De ser así ¿mencione qué IES estarían en capacidad de hacerlo y por qué?
- f) ¿En qué rubros (iniciativas, programas, normatividades, etc.), considera usted que, tanto SEP como CONACYT, debieran mejorar y/o impulsar y no lo han hecho?
- g) Desde su punto de vista, ¿Quiénes han tenido un papel más activo: las redes personales, las autoridades gubernamentales (SEP/CONACyT), las asociaciones civiles o las propias IES?
- h) ¿Cómo percibe el rumbo que está tomado la internacionalización de la educación superior en México? Considerando las condiciones y programas actualmente operando ¿Usted esperaría un avance, un retroceso o un estancamiento en el tema de la internacionalización de la educación superior en México?