

Globalización y educación: una interrelación multifacética

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), vol. XXX, núm. 1, pp. 67-87

Sylvie Didou Aupetit*

RESUMEN

El propósito de este artículo es discutir el estado actual de las políticas de internacionalización en México, en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Uno de los rasgos característicos de la situación actual consiste en el hecho de que los cambios habidos a finales de los noventa fueron en su mayor proporción la consecuencia de intervenciones del gobierno federal, de lo que resultaron compromisos institucionales, a diferencia de lo que ocurría en Canadá y, en menor medida, en Estados Unidos. El artículo examina tanto los resultados obtenidos como los efectos perversos del proceso de internacionalización en los últimos años a escala del sistema de educación superior. Presenta asimismo una serie de consideraciones relativas a su planeación institucional y critica algunas de sus consecuencias negativas, por lo general derivadas del hecho de que los incentivos para la reforma de las políticas de internacionalización han sido financieros y no han significado compromisos institucionales.

ABSTRACT

The aim of this paper is to discuss the state of the internationalization's policy in the institutions of higher education in Mexico, in the framework of North American Free Trade Agreement (NAFTA). A remarkable feature of the present situation is that the changes were obtained in the late 1990's as a consequence of a federal government intervention more than of an institutional action, in contrast which was happening in Canada, and, at a less extent, in The United States. This article examines both the intended and unintended results of the recent process of internationalization of higher education at the system level. It presents too a range of considerations relevant to assess its institutional management and question many of its trends and negative consequences, mainly because the restructuring of the internationalization's policies has been driven by financial incentive more than through institutional concerns.

* Investigadora de tiempo completo del Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del IPN.

INTRODUCCIÓN

La globalización es un concepto cuyas aristas y efectos no están todavía bien definidos, pese al uso intensivo de la palabra en gran parte de los discursos sobre los cambios de las sociedades y de las economías modernas. Para utilizar una definición de consenso mínimo, plantearemos que es un proceso económico que resulta de políticas de integración financiera y comercial combinadas con un uso intensivo de las telecomunicaciones. En este sentido, el proceso no es similar, ni por analogía ni por extensión, a la internacionalización, tal y como se desarrolló históricamente. No obstante su carácter reciente y su evolución interna, la globalización tuvo consecuencias más o menos claramente reconocidas en el ámbito económico.¹ Implicó la transnacionalización de los capitales y un aumento de las inversiones extranjeras en las economías nacionales; en un volumen creciente, la producción de mercancías y de servicios dependió de empresas multinacionales, con facilidades para mover espacialmente materiales, capitales, productos manufacturados y servicios. Desde mediados de los ochenta pero sobre todo en los noventa, como reacción, los gobiernos nacionales firmaron acuerdos preferentes de cooperación económica, con el propósito de construir macrobloques fundamentados en la contigüidad geográfica o en el reconocimiento de un pasado común. La remoción de las barreras proteccionistas y la intensificación de los intercambios comerciales han sido el origen de las macrorregiones de la Unión Europea, de América del Norte y de la Cuenca del Pacífico.

Pero la globalización, concepto escurridizo en sus vertientes, ha sido también de una gran plasticidad. Rápidamente, ha dejado de ser utilizado sólo en su ámbito original de pertinencia; fue trasladado y aplicado como causa explicativa de muchos fenómenos en las esfe-

¹ “La ola actual de globalización —la tercera del siglo— está actualmente transformando tanto a los países de la OCDE como a los que no le pertenecen. Tiene varias características que ayudan a distinguirla con respecto de fases anteriores: desregulación en las economías más importantes; nuevas tecnologías con la innovación que acompaña su disseminación; globalización financiera; cambios en las políticas en los países que no pertenecen a la OCDE (privatización, liberalización y desregulación), y las dinámicas alteradas de la competencia entre grandes empresas en las economías de punta” (Oman, 1996:5).

ras política, social, cultural y educativa. En la primera, desencadenó una discusión acerca del Estado-Nación, principalmente después de que Francis Fukuyama anunciara el fin de la historia (Fukuyama, 1992). Si bien casi diez años después de que se difundieran esas ideas hoy se tiende a considerarlas con prudencia, mientras sigue en pie la polémica sobre el concepto de nación forjado en el siglo XIX, y sobre sus avatares actuales. La principal discusión versa sobre las atribuciones de los gobiernos nacionales, en cuanto a política de salud y de trabajo, así como a la capacidad de decisión endógena en materia económica, debido a que la globalización auspicia el desarrollo de acuerdos internos entre las firmas, más que un intercambio internacional de productos. La pérdida de soberanía en ámbitos que antes eran de estricta incumbencia nacional afecta, entre otros, a los sistemas educativos que tradicionalmente difundieron ideologías nacionales y nacionalistas.

Otro terreno en el cual se mencionan frecuentemente las transformaciones arrastradas por la integración económica es el social: ha sido analizado el papel desestabilizador de las migraciones masivas por razones económicas o por inestabilidad política en sociedades anteriormente homogéneas y hoy impelidas a encaminarse conflictualmente hacia un modelo multicultural. Esa perspectiva interpeló a los especialistas en educación, que han atendido las consecuencias de esa transición en lo que concierne a proyecto educativo y a valores para grupos que tienen orígenes étnicos, religiosos y lingüísticos diferentes y que, además, se caracterizan por rechazar una asimilación sin raíces. Ese debate es crucial en los países desarrollados, donde la integración de comunidades extranjeras es un tema delicado desde lo social y lo político, hasta en el salón de clases.

A su vez, la creciente diferenciación interna de las sociedades nacionales y la difusión de una cultura de masas dominada por la "cultura mundo" estadounidense, mediante la distribución de productos culturales de consumo masivo como el cine o la música, han producido dos reacciones que los antropólogos han estudiado en sus peculiaridades y en sus interacciones, a saber, la homogeneización de los referentes culturales y el repliegue sobre lo regional o lo grupal. En los referentes de las "tribus urbanas" descritas por M. Maffesoli, coexisten lo propio y lo ajeno como rasgos de una identidad que no

pasa por las instituciones nacionales ni depende de ellas. Retornando a la perspectiva escolar, esa tendencia inhibe en parte la posibilidad de una cultura académica única, dominante y escolarmente transmitida.

Más allá de esos ejes de incidencia, el uso del concepto de globalización en ámbitos no económicos no se ha visto exento de problemas: ha propiciado una vulgarización del concepto y abordajes ideologizados del mismo. Como la lengua de Esopo, la globalización tiende a ser considerada, sin matices, como única vía de resolución de problemas o bien como fuente de todos los males. Se ha vuelto el esquema ideal de interpretación para dar cuenta simplificada de problemas complejos. Si bien es cierto que se vive hoy en un mundo menos insular, más interrelacionado e interdependiente, y que han surgido dinámicas de rejerarquización regional y de transfronterización, es arriesgado hablar de un mundo sin fronteras y subvalorar, desde ahora, el peso de lo nacional.

Considerando lo anterior, en este artículo quisiéramos reflexionar sobre la manera como ha repercutido el ingreso de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en ciertas orientaciones de las políticas nacionales e institucionales de educación superior. En una primera parte, expondremos cuáles son, a decir de los especialistas, los principales ámbitos de repercusión de la globalización en la educación superior, diferenciando ese concepto general y el específico de macrorregionalización. En una segunda parte, consideraremos las políticas federales que expresan una posición al respecto de ambas: nos centraremos luego en las políticas de internacionalización, en sus diversos aspectos, como reacción primero ante la macrorregionalización y después ante la globalización. En una cuarta parte, esbozaremos las reacciones institucionales frente a esa coyuntura y los retos que genera, principalmente en las instituciones universitarias. En conclusión, presentaremos un balance de un proceso de internacionalización incipiente, de sus resultados y de sus límites.

I. GLOBALIZACIÓN Y EDUCACIÓN SUPERIOR

En una etapa inicial, la globalización interpeló sobre todo a las instituciones de educación superior (IES): en efecto, la emergencia de

economías posindustriales ancladas en el desarrollo de tecnologías y en la expansión de industrias de servicios, propició una reestructuración de los modelos de distribución de los empleos, agravó las brechas salariales entre trabajadores más y menos escolarizados, transformó los patrones convencionales de valoración laboral y sustentó la emergencia de nuevas élites profesionales. Bajo todos esos aspectos afectó los establecimientos a cargo de la formación de cuadros medios y superiores. Al elevar los beneficios adicionales garantizados a algunos por la obtención de una credencial educativa de alto nivel y, por ende, al erosionar las ventajas de una educación promedio para la gran mayoría,² acentuó la pugna de amplios grupos sociales por acceder a la educación superior.

Tanto el concepto de economías basadas en el conocimiento como el de sociedades cognitivas llevó a los actores sociales, productivos y universitarios, a intentar redefinir el perfil de desempeño de los recursos altamente calificados: desde intereses y puntos de vista diferentes, reflexionaron acerca de los conocimientos pero también de las habilidades y de las capacidades requeridas. Revisaron las teorías sobre el capital humano con la convicción de que los saberes dominados por los individuos y utilizados para producir bienes, ideas y servicios, determinaban significativamente el nivel de producción de las empresas. A mediados de los noventa, el éxito económico de las empresas flexibles “toyotistas” *versus* la productividad decreciente de las tailoristas, organizadas según un modelo tradicional, dio realce a las consideraciones sobre la contribución de las habilidades intelectuales, de los conocimientos y de la inteligencia del capital humano al valor de los capitales empresariales.³

² En economías desarrolladas como la de Estados Unidos, el valor de los grados de educación postsecundaria aumenta (en 1980, un graduado de licenciatura percibía un sueldo en promedio 30% más elevado que uno de secundaria; en 1993, la ganancia adicional giraba en torno al 70%).

³ Una definición de ambos términos se propone en un documento escrito por Charles Oman para la OCDE: Las empresas tailoristas se caracterizan por “a) la tendencia a separar la concepción de la ejecución en la organización del trabajo; b) un grado elevado de especialización de las tareas y c) la prioridad acordada acerca de la noción de ‘la mejor manera’ de cumplir con una tarea”. En contraste, “Las empresas que han adoptado métodos flexibles reducen los sobregastos y acrecientan la productividad del trabajo y del capital invirtiendo la lógica del tailorismo. Lo hacen sobre todo porque integran el ‘concebir’ y el ‘realizar’ en todos los niveles, lo que les permite eliminar varios niveles de cuadros intermedios, productores de

En esa perspectiva, se asignó a las instituciones de educación superior y de investigación un rol estratégico tanto en la formación como en la actualización de los recursos humanos de alto nivel; en paralelo, el interés por garantizar oportunidades de educación inicial (escolarizada en todos los niveles) fue parcialmente sustituido por esfuerzos para brindar acceso a la formación permanente (*life long learning*). Las IES, por su parte, sin entrar muy significativamente en la formación permanente, revisaron su oferta de carreras y los componentes básicos de sus planes y programas de estudio, mediante procesos de “internacionalización del currículo” y de adaptación a las sociedades del aprendizaje permanente.⁴ Adoptaron soluciones, traducidas en planes estratégicos de formación/recalificación para los recursos humanos de alto nivel (atención a los *skills gaps* en Estados Unidos y en Japón) o en estrategias de reorganización sistémica en torno a la flexibilización, y de articulación de las propuestas educativas con las formativas (Francia con el programa Universidades 2000). México, por cierto, intentó atender ambas vertientes: el sistema tecnológico de educación superior, por ejemplo, lanzó una reforma de sus planes y programas de estudios de gran envergadura, con el fin de ampliar el perfil de competencias profesionales.

En forma más particular, en los bloques con economías integradas, la educación superior, independientemente de que sea o no objeto de

disfuncionamientos en cuanto a flujos de información. Las empresas flexibles evitan tanto la especialización como la compartimentación excesivas, al ampliar las responsabilidades individuales (lo que implica trabajadores polivalentes), el trabajo en equipo y la rotación de los puestos de trabajo... Las empresas flexibles conjugan niveles de productividad más elevados y una mayor adaptabilidad a las demandas de mercado —adaptabilidad que se traduce no sólo por una mayor diversificación de los productos y de las características de los productos en un momento dado o por un nivel dado de producción, sino también por reacciones más rápidas a los cambios en las preferencias de los consumidores... La producción flexible es un sistema dinámico en permanente evolución, sobre todo debido al lugar que otorgan estas empresas a la innovación continua en materia de productos y de procesos de producción” (1996: 12 y 25-27).

⁴ En Estados Unidos, se definió como los principales objetivos de las universidades los siguientes: enseñanza: adquisición de habilidades interdisciplinarias y simbólicas; investigación: prestar servicios a organismos externos más que realizar investigaciones sobre temas de interés propio; vinculación: desarrollar esquemas específicos con agencias gubernamentales y empresas (WICHE, 1992).

cláusulas específicas (Unión Europea *versus* TLCAN), ha recibido una atención sostenida, sea porque se la considera un bien estratégico para la prosperidad de las naciones, sea porque garantiza la calidad de la formación de profesionistas móviles, sea porque sirve para difundir los “valores de la globalización” (democracia, ciudadanía macrorregional, comprensión mutua, etc.). El interés que se le dedica remite a los ámbitos de la ideología, de la competitividad y de movilidad laboral. Entonces, cobran una relevancia inaudita cuestiones que tienen que ver con las garantías de calidad profesional y con los cauces de una cooperación multilateral preferente; suelen destacar propuestas en materia de:

- Acreditación de carreras.
- Reconocimiento mutuo de periodos cortos de estudio.
- Homologación de títulos y grados.
- Condiciones para el ejercicio profesional de ciudadanos móviles (que pertenecen al macrobloque, pero no son oriundos del país en el cual laboran).

En los noventa, debido a preocupaciones compartidas en torno a la definición del proyecto de enseñanza y de formación, a los rumbos de la internacionalización y al aseguramiento de la calidad educativa y profesional, los gobiernos han trabajado conforme a agendas estratégicas que se han caracterizado por temas transversales. Independientemente de las soluciones elegidas en cada país, prácticamente todos han atendido como hechos problemáticos:

- La calidad de los procesos de formación.
- La pertinencia de los esquemas de alternancia formación-trabajo.
- La flexibilidad de las salidas/reingreso a los sistemas de educación.
- El ensayo de nuevas modalidades de conducción del sistema.
- La obligatoriedad de la rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las funciones sustantivas.

Lo anterior evidencia que las repercusiones de la globalización, como fenómeno general, no son las mismas que las de la macrorregionalización, como proceso circunscrito y como producto de una

opción de política. Las primeras se inscriben en el orden de la producción y tienen que ver con la eficiencia profesional. Las segundas están relacionadas, como lo mostraremos a continuación, con la cooperación. En este sentido, globalizarse o mejor dicho mundializarse no es igual ni plantea las mismas preguntas que internacionalizarse con contrapartes seleccionadas. Después de haber esbozado las primeras, nos centraremos específicamente en la forma como la firma de un acuerdo de libre comercio de América del Norte creó un nuevo escenario de proyección para las IES, con desafíos particulares.

II. GLOBALIZACIÓN E INTEGRACIÓN MACRORREGIONAL: ZONAS DE IMPACTO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Antes de analizar cómo se han ubicado las universidades mexicanas (a partir de qué situación inicial, en qué contexto institucional y con qué objetivos) ante la globalización y, sobre todo, ante la integración macrorregional, es preciso hacer algunas puntualizaciones. Aunque el tópico de globalización haya cobrado visibilidad a partir de los noventa, cuando el gobierno de Carlos Salinas de Gortari negoció el TLCAN, el proceso de apertura era anterior.⁵ En ese marco, el debate mexicano sobre la globalización no fue tanto teórico como político: concomitante a la firma del TLCAN, fue estrechamente ligado a la discusión de un acuerdo regional que revivía los espectros de una dependencia acrecentada de Estados Unidos más que refrendaba una silenciosa integración económica, ya añeja.

En materia de educación superior, la integración trinacional fue el pretexto para introducir nuevos temas en la mesa de debate sobre los rumbos del proyecto educativo; sirvió de escenario para sobrelegitimar programas de mejoramiento de la calidad y para reformular otros ensayados con poco éxito anteriormente (formación de profesores, educación a distancia y continua, vinculación). Los prolijos diagnósticos de asimetrías, frecuentes a principios de los noventa, corroboraron adicionalmente la pertinencia de cambios cuya necesidad estribaba en diagnósticos propios de disfuncionamientos. Sin

⁵ México ingresó al GATT a mediados de los ochenta. En los noventa, firmó acuerdos con organismos de la región de la Cuenta del Pacífico, con América Central y recientemente con la Unión Europea.

embargo, lo anterior no implicó que la selección de áreas prioritarias de intervención gubernamental haya obedecido sólo ni exclusivamente a recomendaciones de organismos extranjeros; en los noventa, aunque haya habido una mayor circulación nacional de los reportes y de las recomendaciones de organismos internacionales, aunque intervinieron directamente algunos de éstos en la definición de las políticas que financiaban (fondos del Banco Mundial para la certificación de competencias y para el Programa de Apoyo a la Ciencia en México, por ejemplo) y aunque México haya sido objeto de las sugerencias de los expertos internacionales que evaluaron su sistema educativo, no por esto los temas de su agenda han sido “exodeterminados”. Tanto los enfoques como los ejes estratégicos dependieron en buena parte del juego interno de fuerzas entre los diversos actores sociales y políticos, dentro y fuera de los establecimientos de tercer nivel, y de las tradiciones del medio educativo. Por ejemplo, han sido abordadas las cuestiones de adaptación del perfil profesional de los egresados a las nuevas formas de producción, así como de integración de los sistemas de educación y de formación. Sin embargo, sus resultados son todavía de escasa magnitud, sobre todo en el nivel superior. Los esfuerzos han ido en la dirección tradicional de la revisión curricular más que en la de la flexibilización del sistema.

En cambio, los avances con relación a la forma como se situaban las IES ante la integración macrorregional han sido mayores. La instauración de una cooperación preferente fue apoyada por medidas específicas con el surgimiento de programas, de redes y de organismos especializados en América del Norte. No obstante, paradójicamente, el interés por la internacionalización no implicó el diseño de políticas *ad hoc* de alcances,⁶ ni en ámbito federal ni en el institucional. Esa situación merece un análisis en los dos niveles en los cua-

⁶ “La internacionalización es un proceso mediante el cual las funciones de enseñanza, investigación y servicios en un sistema de educación superior se vuelven internacionalmente e interculturalmente compatibles” (OECD, 1995). Supone reformas en diversos niveles: en cuanto a los planes y programas de estudios, implica asegurar la existencia de áreas especializadas en lo internacional, medidas para el aprendizaje de idiomas y la sensibilización cultural y un currículo con elementos internacionales. Implica garantizar condiciones de movilidad, con oportunidades de trabajo/estudio fuera, con programas de intercambio académico, estudiantil y administrativo, con una presencia e integración de estudiantes extranjeros en el *campus* y en las comunidades estudiantiles y programas específicos de asistencia/sensibilización a los académicos en situación de movilidad. A su vez, lo anterior depende de una organización institucional

les se plantea, para dar cuenta adecuadamente de cómo se ha desarrollado y, a la par, sesgado en México una política de internacionalización lanzada en un contexto de integración macrorregional.

III. LAS CARACTERÍSTICAS Y LOS PENDIENTES DE LAS POLÍTICAS DE INTERNACIONALIZACIÓN EN MÉXICO EN EL MARCO DEL TLCAN

Uno de los rasgos más sobresalientes de la política de internacionalización de la educación superior en México ha sido su hincapié en la cooperación y, por consiguiente, la tardía emergencia de una reflexión acerca de cómo contribuían los procesos en sí a mejorar las funciones sustantivas de las instituciones.⁷ Ese enfoque implicó un desperdicio evidente del potencial de la cooperación en muchas instituciones que incursionaron en actividades de internacionalización bajo la presión de las circunstancias, pero sin experiencia previa ni asesoría conveniente. No obstante la gravedad de este problema, que apenas empieza a ser considerado, se produjeron cambios circunstanciales pero importantes en el sistema y en las instituciones. Entre los que afectaron al primero, cabe destacar:

- La suscripción intensiva de convenios intergubernamentales en materia de cooperación y, sobre todo, de movilidad. Según la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), entre 1992 y 1995 el número de convenios de

que contribuya a la independencia y a la efectividad de la oficina de relaciones internacionales (situación adecuada en el organigrama institucional, recursos, capacitación adecuada del responsable), a la gestión adecuada de los intercambios, a la ligazón de las prioridades de cooperación internacional con las de desarrollo institucional y a la inclusión de la internacionalización como una de las prioridades institucionales.

⁷ De hecho, una posición oficial al respecto apareció claramente en 1999 cuando la ANUIES, en su documento *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*, insertó en su capítulo sobre calidad e innovación, un apartado sobre cooperación internacional, en el cual se asentó que: "la cooperación con instituciones del extranjero también se ha vuelto un elemento estratégico cuyo fin primordial es el fortalecimiento de las instituciones mediante el aprovechamiento de las ventajas comparativas existentes en cada uno de ellos" (ANUIES, 1999: 2.5.7).

cooperación aumentó de 379 a 1 368. Dicha explosión formal no implicó forzosamente que lo internacional se volviera parte de las actividades relevantes de las IES, primero, porque no todos los acuerdos se tradujeron en actividades académicas (Pallán, 1996) y segundo, porque frecuentemente lo internacional siguió operando en un espacio institucional de autoconsumo o de consumo excluyente. En otras palabras, benefició con mayor intensidad a los actores tradicionales de la internacionalización (élites de investigadores), pero casi no involucró a otros actores académicos, estudiantiles o administrativos: sin embargo, al propiciar una reformulación de los criterios de prestigio profesional, agravó los sesgos entre ese grupo y el resto de sus colegas y acrecentó los efectos de segregación selectiva.

- El apoyo a la creación de fundaciones (Fundación México-Estados Unidos para la Ciencia y la Colaboración en América del Norte), centros o programas de estudios (Fideicomiso para Estudios de la Región Norteamericana) especializados en la promoción de investigación y de actividades en la macrorregión de América del Norte o en sus subdivisiones (relaciones bilaterales o regiones transfronterizas). Éste funcionó en el mismo sentido de recompensar a instituciones/individuos en condiciones previas que les permitían ingresar a la competencia por recursos; en cambio, no ayudó a ampliar los círculos de los interesados en la internacionalización.
- La canalización de recursos financieros a programas orientados a internacionalizar la plantilla académica, como los del Programa de Apoyo a la Ciencia en México (PACIME), principalmente los de Cátedras Patrimoniales II de invitación a académicos residentes en el extranjero o de repatriación de investigadores mexicanos, así como los de estancias sabáticas o de formación de posgrado del Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP). Sirvieron para sustentar una internacionalización pasajera de las comunidades académicas de los estados. Sin embargo, la dificultad por ofrecer a los académicos así reclutados plazas definitivas, restringió sus alcances en el mediano plazo, sobre todo en las instituciones menos consolidadas.

Por su parte, en las IES, se constata:⁸

- Una insistencia discursiva creciente sobre los temas de internacionalización y, sobre todo, de globalización por parte de los altos funcionarios y, en particular del rector, sin que ésta se concrete en estrategias, en plazos y en asignaciones presupuestarias específicas, ni constituya realmente un eje de agrupación y un punto de convergencia (*rallying point*) para la comunidad académica.
- La permanencia de una concepción tradicional de lo internacional, como un señuelo de prestigio y, por tanto, como una actividad valorada pero prescindible: a consecuencia, las IES (salvo algunas instituciones privadas de prestigio) no han procurado integrar sus actividades internacionales a sus proyectos institucionales de mejoramiento y desarrollo, ni a profesionalizar los responsables de las oficinas de asuntos internacionales (Gacel y Rojas, 1999).
- Una revisión de la concepción tradicional de la movilidad estudiantil y una diversificación de los esquemas: en los noventa, el modelo anteriormente predominante, numéricamente restringido a estudiantes de posgrado, de larga duración, escolarizado y orientado a la obtención de un título, empezó a combinarse con opciones que involucraban en mayor grado a las instituciones y permitían atender a estudiantes de licenciatura. El uso del programa de movilidad entre la ANUIES y la Confederación de Rectores y Presidentes de Universidades de Quebec es un buen ejemplo del esfuerzo por multiplicar oportunidades de movilidad corta (León García, Matthews y Smith, 1999).
- El *boom* de carreras especializadas en la gestión de lo internacional o en el aprendizaje de idiomas, principalmente del inglés. En 1990 la población inscrita en áreas disciplinarias ligadas a lo internacional representaba 0.56% del total de la matrícula de licenciatura y 1.28% del posgrado. En 1997, las proporciones alcanzaron res-

⁸ Parte de los comentarios vertidos aquí son el producto preliminar de un trabajo de campo realizado gracias a un fondo del Fideicomiso de Estudios sobre América del Norte administrado por El Colegio de México, para la realización del trabajo comparativo sobre Globalización, TLCAN y políticas de educación superior: los casos de Canadá, Estados Unidos y México, coordinado por Sylvie Didou (DIE-CINVESTAV), con la participación de John Mallea (Universidad de Brandon/Manitoba, Canadá) y Clyde Barrow (Darmouth College/Massachusetts).

pectivamente 2.27% y 1.38%. El número de establecimientos involucrados pasó de 22 a 151 en licenciatura, en todo el país, y de 21 a 30 para el posgrado, siendo la oferta todavía restringida territorialmente. A este respecto, merecen ser mencionadas dos características: primero, la explosión de la demanda en las licenciaturas cuando, convencionalmente, suele darse en posgrado, y segundo, el hincapié sobre lo macrorregional en vez de en lo internacional.

A un quinquenio de firmado el TLCAN, los principales resultados de las políticas y de los procesos de internacionalización son los siguientes (Didou, 2000):

- La constitución de un espacio norteamericano llamó la atención sobre una esfera de actividad institucional poco y, en ocasiones, mal atendida, pero no desembocó en la reformulación de las políticas específicas en el ámbito, salvo en las instituciones privadas y en las dos únicas públicas, que a la fecha han realizado una evaluación de sus procesos de internacionalización, a saber, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Universidad de Guadalajara (Mallea *et al.*, 1999).
- Pese al auge de las oportunidades de movilidad, las opciones no son suficientes ni cuantitativa ni cualitativamente. Esto lleva a interrogarse sobre la garantía de equidad que ofrecen estos programas: organismos trinacionales como la Fuerza Trilateral de Discusión en Educación Superior (FTDES) recomendaron tomar en cuenta las asimetrías de la situación entre los socios, pero sin establecer cuotas numéricas de participación, acciones de discriminación positiva o umbrales mínimos de cobertura. En ausencia de esta regulación, el acceso a la movilidad depende de estrategias familiares o de ofertas institucionales circunscritas. Más que representar insumos para la calidad de la educación pública, de impacto general, la movilidad funge como un mecanismo más de discriminación sectorial para las instituciones e individual para los estudiantes. Contribuye a diferenciar establecimientos de primera y de segunda, así como a fortalecer “élites circulatorias”.
- México es un país exportador de estudiantes migrantes más que receptor de alumnos extranjeros: en 1997, la ANUIES registra sólo a

1 459 de éstos en la matrícula de primer ingreso a licenciatura. No obstante la baja capacidad de hacer atractivas opciones escolarizadas fue compensada por un repunte de los estudiantes inscritos en estancias cortas, con fines de aprendizaje lingüístico o multicultural: aunque el país se mantiene en el quinto orden de preferencia de los estudiantes estadounidenses desde hace diez años, pasó de recibir el 5.3% en 1989-90 al 6.9% en 1996-97 (ANUIES, 1998).

- La constitución de un mercado norteamericano abrió, en el ámbito educativo, nichos de legitimación para el activismo de asociaciones civiles y consorcios especializados, pero ninguno se ha constituido como una fuerza articuladora de esfuerzos (Fundación México Estados Unidos para la Ciencia, 1999; Marmolejo, 1998). La falta de una rectoría visible dificulta la definición de prioridades transversales, la racionalización de esfuerzos y la economía de medios, consolidándose proyectos paralelos más que embonados. Sin apoyos organizados, tanto lo internacional como lo trilateral son ámbitos circunscritos de acción en y para las universidades mexicanas, cuya promoción involucra sólo a pequeños núcleos estudiantiles y académicos.
- Los datos disponibles sobre aspectos medulares de la internacionalización son insuficientes para analizar el fenómeno en todas sus dimensiones (Wit y Knight, 1997). Existe un alto grado de confidencialidad y de dispersión en la información, así como grandes dificultades para apreciar cuantitativa y cualitativamente los resultados de las acciones emprendidas.

Los avances de las IES en materia de internacionalización son llamativos y frágiles. Han sido llamativos por su explosión cuantitativa y por su focalización sobre Estados Unidos y Canadá, sobre todo en el primer quinquenio de los noventa.⁹ Pero son todavía frágiles debi-

⁹ "Aproximadamente, la mitad de los participantes mexicanos en actividades de cooperación se dirigen a instituciones estadounidenses, un tercio a las europeas (de Gran Bretaña, Francia y España) y un 15% a otros países, fundamentalmente latinoamericanos... Las universidades de los Estados Unidos de Norteamérica son el destino principal de los estudiantes de posgrado becados por el CONACyT, que representan el 49% del total. En segundo lugar, le siguen Gran Bretaña con el 19%, España y Francia con el 11% cada uno, Canadá con el 4% y el resto de los países en conjunto con el 6%" (ANUIES, 1999: 2.5.7).

do a la escasa institucionalización y al personalismo hipertrofiado que predominan en materia de internacionalización. Por tanto, no hay, salvo excepciones, continuidad en las políticas ni estrategias congruentes que afecten el conjunto de las actividades de docencia, de investigación y, también, de administración; tampoco hay concertación en el interior de las IES acerca de las finalidades del proceso, ni de sus condiciones de implantación, ni de la distribución de ventajas y costos que provoca; finalmente, no hay una definición clara de los niveles de inversión deseables en función de las características de los proyectos de desarrollo institucional y de los beneficios esperados de la política de internacionalización, ni seguimiento adecuado de los gastos/resultados. En este sentido, las políticas de internacionalización distan mucho todavía, en México, de articular horizontalmente las actividades institucionales y no son objeto ni de consensos internos, ni de negociaciones externas.

IV. LA INTERNACIONALIZACIÓN: UN PROCESO EN CIERNES Y UNA REFORMA NECESARIA

El inicio o la consolidación de centros/programas enfocados a la región norteamericana, el dinamismo de organismos especializados, la realización en México de varios encuentros de la Fuerza Trilateral de Discusión en Educación Superior y la participación de un número creciente de IES en actividades de intercambio, han propiciado que el fenómeno tenga mayor relieve ante la opinión pública, aun cuando no era nuevo. También ha fortalecido, en las comunidades de investigación, el desarrollo de una línea de investigación sobre el tema general de globalización y educación más que el particular sobre la macrorregionalización y sus repercusiones educativas y culturales. Sin embargo, la escasa tradición en materia de cooperación universitaria internacional, sobre todo a escala institucional, el alto grado de centralismo en el tratamiento de lo internacional, las dificultades que suponen el manejo y la administración de relaciones bi o trilaterales en términos de establecimiento de lazos profesionales continuos, de integración de grupos y de adaptación mutua a patrones de trabajo diferentes, así como su elevado costo, explican ciertas características organizacionales preocupantes en la cooperación internacional de México:

- Es una cooperación reciente, ampliada con premura y todavía superficial. No ha detonado actividades complejas (tipo internacionalización del currículo), ni ha afectado la organización institucional o la calidad de la docencia, de la investigación y de la administración, en forma significativa. Se ha traducido en la instalación de procesos de internacionalización, muchas veces publicitados pero en la mayoría de los casos circunscritos a sus alcances institucionales.
- Es una cooperación bilateral, cuyos alcances numéricos siguen obedeciendo a las pautas históricas de focalización sobre Estados Unidos. Lo trilateral sigue siendo poco desarrollado y poco respaldado, considerando sus dificultades propias.
- Es una cooperación sesgada y polarizada. Es sesgada con respecto a sus rubros y es polarizada con relación a las IES que involucra. El campo de especialización/legitimación abierto por el TLCAN fue ocupado, con base en criterios territoriales o sectoriales de interés, por pocos establecimientos y el número de instituciones proactivas es reducido en relación con el de los potencialmente susceptibles de involucrarse. Mientras las IES públicas autónomas concentran una elevada proporción de los convenios, las universidades privadas de prestigio son activas pero en una forma mucho más novedosa y racionalizada que las públicas. Los institutos tecnológicos (IT) mantienen, por su parte, una actividad de bajo perfil, pese a un ligero aumento en la participación.
- Es una cooperación de impacto restringido en los cuerpos académicos, por falta de costumbre, escaso dominio de idiomas extranjeros, carencia de asesorías en la materia y financiamientos insuficientes. Por ende, ha recortado nuevas élites, autodefinidas por su articulación con programas de intercambio o con organismos activos en el ámbito internacional, por su participación en redes y por su intervención en proyectos de investigación bi o trinacionales, más que propiciar la adopción de pautas menos domésticas de trabajo académico.

Ante ello, parece urgente revisar los objetivos de los procesos de internacionalización y recomendar algunas acciones que permitan aumentar el provecho individual y colectivo que es lícito esperar de ellos. Para ello, sería importante:

- Precisar y difundir los principios de la cooperación internacional y clarificar las ventajas y las obligaciones mutuas para las instituciones y para los individuos.
- Privilegiar las acciones de internacionalización susceptibles de traducirse en beneficios institucionales.
- Utilizar la cooperación para realizar economías de escala y para resolver problemas específicos.
- Mejorar la oferta institucional y los procesos de formación para los estudiantes nativos mediante una perspectiva global que les ayude a ser competitivos, adaptables y abiertos al cambio.
- Retroalimentar las plantillas docentes y de investigación y sus procesos de trabajo, dándoles más oportunidades de adquirir prestigio y legitimación en el campo disciplinar.
- Flexibilizar las formas de trabajo mediante la inserción en equipos con valores y modos de trabajo diferente.

Para acercarse al logro de esos objetivos, es indispensable reconocer los fuertes problemas que se plantean en las instituciones mexicanas en cuanto a gestión, organización y administración de lo internacional. Lo anterior, comprobado por prácticamente todas las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo, muestra la urgencia de:

- Organizar, de manera continua y articulada a escala interinstitucional, una capacitación para el personal administrativo y para los grupos académicos identificados como estratégicos en un proyecto de promoción de lo internacional. Esto ayudaría a las IES a asumir compromisos realistas, a no desperdiciar oportunidades y a dotarse de los instrumentos útiles para manejarse adecuadamente.
- Integrar sistemas centralizados de información y de seguimiento de acciones con el fin de establecer en qué medida contribuye la cooperación, internacional o macrorregional, a resolver problemas institucionales; en qué medida permite mejorar la prestación de los servicios educativos; en qué medida apoya un desarrollo endógeno y en qué medida fomenta un entendimiento mutuo.
- Instalar mecanismos de inducción específicos para las IES que demuestran dificultades tanto para situarse en los escenarios in-

ternacionales como para pensar en sus repercusiones con respecto de sus propios proyectos educativos.

- Precisar los costos y beneficios de la internacionalización, en términos tanto contables como institucionales.

V. CONCLUSIONES

El diagnóstico actual, por incompletos que sean los datos que lo legitiman, muestra que una “cultura de la internacionalización” requiere ser construida en términos de concepción, monitoreo, información y participación. Dicha construcción implicaría involucrar a nuevos actores en un movimiento que a la fecha ha sido excluyente y vertical. Supondría también pensar más integralmente la política de internacionalización en sus aspectos curriculares, financieros y organizacionales y reconocer que las culturas institucionales locales son las bases para hacerlo.

Más allá de la resolución de problemas organizativos, y a más de un quinquenio de firmado el TLCAN, sería necesario lanzar un debate abierto acerca de lo que ha significado (o no) la integración macrorregional para las diversas instituciones de educación superior. Para ello, sería útil primero clarificar cuáles son las expectativas que se tiene en materia de cooperación macrorregional y de sus objetivos sociales, de mercado o competitivos. De eso dependerá también la posibilidad de negociar programas adecuados a las contrapartes desiguales que interactúan en el marco de América del Norte.

Aunque el plazo de referencia sea corto para emitir un juicio severo sobre lo que ocurrió y sobre lo que no ocurrió, la dispersión de esfuerzos con respecto a las políticas de internacionalización, la discontinuidad de los apoyos financieros, la poca efectividad de los resultados, la ignorancia de lo que está realmente pasando en las instituciones más allá de la retórica, la escasa confiabilidad interna de la información y su incongruencia, han tenido ya consecuencias graves. Fomentan que los actores institucionales consideren la cooperación macrorregional de manera convencional, como un ámbito más de cooperación internacional. De allí que su importancia estratégica no fuera entendida cabalmente y no haya desencadenado cambios institucionales de envergadura. Así también que no fueran planteadas,

con rigor, preguntas importantes para México como “socio diferente”, en particular las concernientes a los riesgos de fuga de cerebros y de profesionistas calificados, debido a sus bajos niveles de retribución. De allí, finalmente, que la cooperación macrorregional haya sido percibida como gasto más que como inversión y mantenga un carácter a la vez visible y anecdótico. En esa coyuntura, el futuro de una cooperación macrorregional e internacional, que no ha logrado insertarse en el proyecto vigente de reforma estructural a la educación superior ni articular sus diversas facetas internas, se presenta muy incierto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANUIES. “Acuerdos y convenios entre instituciones de educación superior contrapartes de los Estados Unidos y Canadá”, en *Revista de la Educación Superior*, núm. 87, México, ANUIES, jul.-sept., 1993, pp. 39-188.

_____. *Acciones ANUIES: Programas de cooperación. Estudios estratégicos, selección de datos estadísticos nacionales e internacionales. Directorio de instituciones afiliadas*, México, ANUIES, 1998.

_____. *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo: una propuesta estratégica*, Jalapa, ANUIES, noviembre, 1999.

BARROW, C. *Economic globalization and the new economy: the United States of America*, México, draft, proyecto de investigación trilateral sobre globalización, TLCAN y educación superior, El Colegio de México, diciembre, 1998.

DIDOU Aupetit, S. *Sociedad del conocimiento e internacionalización de las instituciones de educación superior en México*, México, ANUIES, Biblioteca de la Educación Superior, serie Investigaciones, 2000 (en prensa).

DIDOU S. (coord.). *Integración económica y políticas de educación superior*, México, ANUIES, Biblioteca de la Educación Superior, serie investigaciones, 1998, 268 pp.

FUKUYAMA, F. *The end of the history and the last man*, Nueva York, Avon Books, 1992.

FUNDACIÓN MÉXICO ESTADOS UNIDOS PARA LA CIENCIA. "Reporte de actividades 1994-1998", México, 28 de abril de 1999, en <http://www.fumec.org.mx/docs/reporte1.htm>.

GACEL Ávila, J. y R. Rojas. "Las oficinas de intercambio académico en las instituciones de educación superior en México", en *Educación Global*, núm. 3, Guadalajara, AMPEI, 1999, pp.109-120.

LEÓN García, F., D. Matthews e I. Smith. *Academic mobility: towards new models of integration and collaboration*, Colorado, Boulder University/CONAHEC, Documento de trabajo, núm. 9, Series on Higher Education in Canada, Mexico and the United States, octubre, 1999, 19 pp.

MALLEA, J., M. Harari y T. Bates. Reporte "El proceso de internacionalización de la Universidad de Guadalajara, perspectivas y propuestas", Guadalajara, enero-marzo, 1999, en <http://148.202.2.214/dimenint.htm>.

MARMOLEJO, F. "Redes de colaboración en América del Norte: el caso del CONAHEC", en *Educación Global*, núm. 2, México, AMPEI, 1998, pp. 111-120.

OCDE. *Internationalization of higher education*, París, OCDE, 1995.

_____. *Exámenes de las Políticas Nacionales de Educación*, México, OCDE, 1996.

_____. *Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: la educación en México*, París, OCDE, 2000, en <http://www.unam.mx/coordhum/riseu/>.

OMAN, C. “Les défis politiques de la globalisation régionalisation”, en *Cahiers de politique économique*, núm.11, París, OCDE, 1996.

PALLÁN, C. et al. “El intercambio académico internacional de México”, en *Temas de hoy*, núm.12, México, ANUIES, 1996, 90 pp.

WIT, H. y J. Knight. *Quality and Internationalization in Higher Education*, París, OECD/Programm on Institutionnal Management of Higher Education (IMHE), 1997.

WESTERN INTERSTATE COMMISSION FOR HIGHER EDUCATION. *The WICHE Student Exchange Programs*, Boulder Colorado, WICHE, 1992.

