

Reformas legislativas e internacionalización de la educación superior en México

Sylvie Didou Aupetit¹

didou@cinvestav.mx

12 de marzo 2016

Mi participación en la quinta de las seis mesas redondas (sobre internacionalización) organizadas, el 9 de marzo 2016, por el Senado de la República, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y la Secretaría de Educación Pública (SEP) sobre la reforma legislativa de la educación superior y la escucha de los otros ponentes, me llevaron a escribir esas reflexiones sobre el impacto de la normatividad en la internacionalización. Cabe advertir que este tema ha tenido escaso relieve en la discusión pública respecto de por qué y cómo internacionalizar la educación superior y la ciencia en México.

En la perspectiva de una evaluación de impacto, recordemos que las políticas gubernamentales y, en segundo término, institucionales para promover la internacionalización en esos ámbitos datan ya de más de dos décadas atrás. En ese plazo, los programas de fomento, principalmente a la movilidad hacia fuera, produjeron avances. En 2016, es mucho mayor el número de instituciones de educación superior que procuran imprimir un carácter internacional a sus actividades sustantivas que hace 20 años. Los establecimientos más avanzados en ese terreno equipararon internacionalización con movilidad estudiantil hacia fuera pero también hacia dentro. Propiciaron el diseño de carreras conjuntas y co-grados, la internacionalización del curriculum, el apoyo a la movilidad científica, incluyendo la de los pos-doctorantes, y académica. Ensayaron dispositivos innovadores de cooperación, como los colegios

¹ Investigadora del CINVESTAV. Coordinadora de la Red sobre Internacionalización y Movilidades Académicas y Científicas (RIMAC), Programa de Redes Temáticas, CONACYT.

bilaterales por áreas disciplinarias. Firmaron convenios con contrapartes no tradicionales: las universidades autónomas de los estados de Yucatán o Veracruz han así incursionado con la cooperación con China; las de Coahuila y Nuevo León hicieron lo mismo con Corea y las de Guanajuato y Aguascalientes con Japón.

No obstante los alcances, la propia dinámica de diversificación institucional del Sistema de Educación Superior (SES), su expansión y los alcances expansivos de la internacionalización implican que, hoy, sea necesario contar un balance de logros y limitantes. Eso es importante porque sólo con una reflexión retrospectiva, será posible vincular mejor los proyectos institucionales con los procesos de internacionalización. Asimismo, lo es porque la situación de crisis económica y social por la que atraviesa el país tendrá probablemente impactos negativos en una actividad que no está del todo institucionalizada es decir legitimada en tanto responsabilidad y función sustantiva de las IES.

Para sugerir reformas a la legislación respecto de la internacionalización, es preciso centrar la mirada en tres dimensiones: la primera concierne los fenómenos vinculados a la internacionalización, principalmente los derivados de la movilidad de personas, grados y servicios educativos, que no son objetos de una normatividad adecuada en el país. La segunda versa sobre los procedimientos, de orden jurídico, que habría que revisar para optimizar los programas de intercambio, en ambos sentidos. La tercera, más prospectiva, está vinculada con la manera de articular la internacionalización con la resolución de algunas problemáticas de fondos para el SES nacional.

Un primer vacío de regulación concierne la internacionalización del curriculum, una actividad que ha cobrado un relieve mayor tanto en el actuar de las instituciones y de las asociaciones universitarias como en los programas de cooperación universitaria y en la investigación especializada. Un repaso a los sitios Web de las instituciones, públicas y privadas, indica que el número de carreras para modalidades en co-tutela, compartidas o con títulos duales o múltiples se ha incrementado, en licenciatura y posgrado (Didou y Fazio, 2014). Sin embargo, México carece de un registro nacional de esos programas, cuyas condiciones de funcionamiento y costos son dispares, en función de las normas de los establecimientos ofertantes. Hay allí una necesidad acoplada de regulación gubernamental, vía la expedición de criterios de habilitación y de producción de

información sistematizada. Otra cuestión es la de la inversión extranjera en el sector de la educación superior, con su corolario, la del aseguramiento de calidad de las universidades corporativas transnacionales. Aunque el tema haya perdido vigencia después de un periodo de sobreexposición mediática, consecutiva a la reunión de Doha de la Organización Mundial del Comercio, estudios recientes (Álvarez Mendiola, 2016; Didou, 2015) muestran que la inversión extranjera en la educación a distancia y en la privada no ha cesado en los pasados 10 años, ni en México, ni en América Latina. La Secretaría de Economía es la instancia que autoriza esas inversiones de los consorcios transnacionales o extranjeros, conforme con la Ley de Inversión Extranjera, siendo la SEP un organismo consultor y de información al público interesado en averiguar si algunas de esas IES tienen el Registro de Validez Oficial de Estudios (RVOE)².

Esos dos casos son paradigmáticos de fenómenos que habría que regular. Otros en contraste merecerían ser desregulados, en la medida en la que las normas vigentes no corresponden con el funcionamiento de un sistema universitario que, para ser permitente y eficaz, en términos internacionales, debería ser flexible y ágil en su administración en lugar de padecer reglas burocráticas estrictas hasta colindar con lo absurdo e inhibir cualquier atisbo de innovación: como botón de pruebas, cítense, entre muchos otros ejemplos posibles, un sistema de rendición de cuentas sobre gastos de movilidad amparados por facturas fiscales y auditado cuando la tendencia en los países desarrollados es por montos pre-establecidos y no comprobables, la imposición por parte de Hacienda de un tope de viáticos por día de estancia en México muy insuficiente para invitar a académicos extranjeros en actividades de “internacionalización en casa”, la contratación por parte de las IES de seguros que cubren en forma muy insatisfactoria accidentes o problemas de salud durante las estancias de movilidad, entrante o saliente, o el escaso número de días autorizados de ausencia de la institución. Internacionalizar a las IES implica trabajar según una lógica de co-producción de conocimientos y co-formación de estudiantes incompatible con esas disposiciones miopes que, más allá de discursos rimbombantes, están asfixiando las IES y desalentando a los académicos y científicos.

Finalmente, sería indispensable introducir en la legislación criterios que obliguen ciertas dependencias a dar cuenta de sus resultados y a producir indicadores sobre su qué hacer.

² <http://www.sirvoes.sep.gob.mx/sirvoes/reportes/jspRepInstituciones.jsp>

Si bien muchos investigadores han señalado que el reconocimiento de créditos y diplomas adquiridos en el extranjero es un asunto sensible, cuyos disfuncionamientos restringen la expansión movilidad internacional, ignoramos cuántas demandas de reconocimiento, convalidación y transferencia de diplomas y créditos están depositadas ante la SEP u otras instancias habilitadas por año, qué países e instituciones conciernen o a qué áreas disciplinarias se adscriben. Tampoco sabemos cuál es la nacionalidad de origen de los solicitantes ni los porcentajes de solicitudes aceptadas en relación a las presentadas.

En suma y retomando lo que la ANUIES ha marcado como una prioridad, sería preciso revisar el aparato normativo de la educación superior para reunir realmente las condiciones de una internacionalización en casa, sustituyendo lo que son procedimientos de control por normas que enmarquen una labor de fomento a la internacionalización que realmente estén adecuadas a sus lógicas.

A su vez, la optimización de las políticas y programas de internacionalización pasa por la aplicación de evaluaciones de impacto: para que los resultados sean de utilidad, es indispensable dejar atrás el uso indiscriminado de matrices por indicadores tipo FODA, realizar evaluaciones cualitativas y establecer líneas base para medir los productos en función de los insumos pero, sobre todo, rastrear las repercusiones positivas y negativas. Otro tema importante al respecto es el del financiamiento a la internacionalización de la educación superior y la ciencia. Muchos programas están basados en recursos fiscales, lo que pone en permanente duda tanto su continuidad como su carácter multi anual. Ninguna actividad científica sería, y menos en red internacional, puede ser llevada a cabo conforme con programaciones de actividades por año fiscal, regidas conforme con procesos de evaluación y auditoría tardados y rígidos que acortan los 12 meses del año civil a un periodo de ejercicio de los recursos que, raras veces, sobrepasa los seis meses.

Otro tema relevante, apuntado en varias ocasiones por los especialistas, es la formación de directivos y operadores de las oficinas de internacionalización (Samoilovich, 2016). La definición de requisitos mínimos para ocupar esos puestos que suelen ser de confianza y asignados en forma discrecional constituiría una base para su profesionalización y aseguraría cierta continuidad en las prácticas.

Finalmente, queda por señalar un pendiente, el de la cantidad y calidad de los datos sobre internacionalización: si bien el CONACYT produce anualmente sus resultados (becas al extranjero, etcétera), tal no es el caso ni para la SEP ni para las universidades. De esa manera, la información disponible está dispersa y heterogénea tanto para usuarios como para investigadores y tomadores de decisión. Sería entonces relevante que los legisladores elaboren directrices generales que conlleven una obligación de rendición de cuentas, con base en parámetros comparables: para ello, sería preciso establecer alianzas para mejorar el sistema de registro de los resultados producidos mediante los programas gubernamentales o asociativos de internacionalización pero también los derivados de ciertos fenómenos: por ejemplo, la pregunta ¿cuántos académicos nacidos fuera de un país laboran en los sistemas nacionales de educación superior y ciencia de otro país? está concitando cada vez más atención en naciones que apostaron realmente por la sociedad del conocimiento. Pero, aunque las IES en México suelen tener esa información, a escala interna, no la reportan en forma centralizada de tal manera que no se dispone de información base para ir revisando los programas de atracción y los convenios vigentes.

En esa perspectiva, y considerando la situación actual, una sugerencia sería que los legisladores consideren la oportunidad de crear una agencia para la conducción más eficiente de la internacionalización a efectos de producción de información y estudios estratégicos, seguimiento y elaboración de diagnósticos y emisión de recomendaciones sobre el estado que guarda el proceso. Implicaría una mayor responsabilización de las IES públicas en el diseño de su proyecto de internacionalización y en la generación de datos, sin menoscabo de su autonomía. Implicaría, como paso previo a ambos procesos, un balance integral de la internacionalización por expertos, con la participación de todos los organismos públicos involucrados con el propósito de realmente problematizar la situación actual y ver donde se sitúa México en relación a América latina y a los países que suelen ser mencionados como sus referencias.

Retro- y prospectivamente, mejorar los programas de internacionalización supone la resolución de problemáticas técnicas y legales. Pero sería un error olvidar que la internacionalización es, fundamentalmente, una decisión política: eso supone que los actores involucrados, en los distintos niveles decisionales involucrados, tengan claridad en cómo internacionalizarse, con cuales contrapartes, aquí y afuera, y para qué. Allí sí,

la trillada respuesta “Hay que internacionalizarse para mejorar la calidad, sea de la enseñanza o de la investigación” es pertinente pero insuficiente. En la coyuntura histórica y presente de México, la internacionalización debe estar conectada también con el fortalecimiento de las nuevas instituciones de educación superior que el gobierno y otros actores abrieron en los pasados 20 años, con la redistribución de oportunidades a nivel individual y con la formación de neo-elites sociales en lo colectivo.

En consecuencia, sería importante multiplicar los programas de internacionalización relacionados con procesos de construcción institucional, principalmente en las 13 universidades interculturales, las 23 universidades públicas estatales con apoyo solidario y parte de las 266 instituciones adscritas al Tecnológico Nacional de México. También, lo sería abrir las oportunidades de internacionalización a nuevos actores del campo universitario, principalmente a los docentes y a los administrativos. Sobre todo, sería fundamental diversificar los programas de movilidad a efectos de inclusión social de los jóvenes que procediendo de 50% de nuestra población en situación de pobreza o extrema pobreza llegan a la universidad pero no tienen los recursos ni para aprender un idioma extranjero, ni para co-invertir en su movilidad.

Lo anterior no sólo implica destinar recursos a nuevos programas sino también buscar contrapartes específicas en el extranjero que compartan esas preocupaciones, mutualizar las buenas prácticas consolidadas en algunas instituciones e implementar una política de diplomacia científica diferenciada en América Latina y Asia por lo pronto, además de la que México ha implementado tradicionalmente en Estados Unidos y los países centrales.

Bibliografía

Álvarez Mendiola G. (2016), “La educación superior transnacional en México”, RIMAC, <http://www.rimac.mx/la-educacion-superior-transnacional-en-mexico/>

Didou, S. « Fourniture transnationale de services d'enseignement supérieur en Amérique latine. Une première approche de ce phénomène ». *Revue Tiers Monde*, 2015, 3 (223): 111-126. [en línea] https://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=RTM_223_0111

Didou S. y M. Fazio, coords. (2014), *Titulaciones dobles y carreras compartidas en América Latina: un estado del arte exploratorio en Argentina, Colombia y Ecuador*. Venezuela, UNESCOIESALC: 182 p.

Samoilovich D. (2015), Entrevista realizada por Elia Catalina Cruz Barajas, RIMAC, <http://www.rimac.mx/columbus-collaboration-in-university-management-between-universities-and-scholars/>