

TRATADOS DE LIBRE COMERCIO, EDUCACIÓN Y EDUCACIÓN SUPERIOR

Hugo Aboites¹

Alrededor del comienzo de los años noventa en el continente americano comenzaron a producirse distintos acuerdos de libre comercio que traerían un cambio radical en la concepción general y profunda de educación y de la educación superior en particular. Un cambio que habría de influir profundamente en las políticas públicas referentes a la educación superior en concreto de los países latinoamericanos. Nos referimos a Acuerdos como el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (1989), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Canadá, Estados Unidos y México (TLCAN, 1992), el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Chile y luego en otros países, así como a la iniciativa de crear el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) como respuesta de Estados Unidos a la tendencia al “regionalismo cerrado” que ya estaban experimentado Europa y Japón. Finalmente, la consolidación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), sobre todo, vino a establecer un dinamismo en la discusión y acuerdos parciales sobre comercio a nivel mundial que está afectando directamente a la educación.

I. LAS NECESIDADES EMPRESARIALES Y LA EDUCACIÓN

Esta moderna generación de acuerdos sobre comercio son muy diferentes a los anteriores que desde el siglo diecinueve (sobre todo) se regulaban el intercambio de mercancías entre países. Grieshaber-Otto y Sanger (2002:6), por ejemplo, enfatizan que en esta nueva época y a diferencia de lo que ocurría hace cincuenta años o aún menos (como el ejemplo del GATT (por las siglas en inglés del Acuerdo General en Aranceles y Comercio de mediados de los ochenta), ahora resalta la inclusión de la categoría de servicios, incluyendo el de educación en estos acuerdos: “las reglas de la OMC, no están limitadas a la cuestión del comercio de mercancías, sino [incluyen otras] que se aplican ahora a estándares, propiedad intelectual y servicios.” ‘Servicios’, como una enorme categoría donde se incluye a la educación.

¹ Doctor en Educación. Profesor/Investigador del Dpto. de Educación y Comunicación de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Este texto fue presentado como ponencia en el taller “Las universidades públicas frente a los desafíos de la globalización” organizado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), en el Foro Internacional de la UNESCO “El Nexo entre Políticas y Ciencias Sociales” Buenos Aires, Argentina 20-24 febrero, 2006.

Lo distinto de esta época estriba por un lado en que ahora el comercio comprende los productos de la investigación y creatividad humana, así como la vasta e intangible actividad de los servicios, pero también porque el enfoque con que se abordan es muy diferente. Las reglas de la OMC no se limitan a la cuestión de aranceles en las fronteras, sino que “van al corazón de la facultad normativa de los gobiernos” dicen Grieshaber-Otto y Sanger (2002:6). Se trata, explica Sinclair, de “una reestructuración radical del papel de los gobiernos, de tal manera que se sujeten a la supervisión de la Organización Mundial de Comercio”, en educación y otros temas (2000:Summary). En el ámbito de la educación, esta reestructuración es imperativa porque para el libre comercio representa un problema el que en los países latinoamericanos la educación no es simplemente un servicio como el de la electricidad o la recolección de basura, sino que, mucho más que esos, es una actividad social profundamente enraizada en la constitución misma de las sociedades. Está envuelta en una tupida masa de relaciones sociales e históricas que nace desde las comunidades y sus luchas por tener escuelas. Viene desde la independencia y la República en los países latinoamericanos, de las presiones de grupos sociales por educación al comienzo del siglo veinte, las luchas por la autonomía, el profundo sello nacional que tienen las profesiones, las escuelas normales, el desarrollo científico local y una verdadera red de leyes, constituciones, normas y reglamentos que expresan el papel que esta juega en los imaginarios sociales y que entrelazan a la educación con la vida diaria de estas sociedades.

Todo esto es incompatible, de fondo, con la idea de la educación como un campo de libre comercio de mercancías, inversiones y oferta de servicios desde el ámbito privado. De ahí que el propósito de los acuerdos de libre comercio significa desbrozar ese amplio territorio, acabar con esa tupida selva de relaciones, de tal manera que se abra paso a por lo menos a tres de las grandes presentes necesidades de desarrollo del capital. Esas necesidades, como las de los inversionistas e industriales, no son nuevas, pero se encuentran hoy en un contexto donde la herencia de los desarrollos nacionales y la idea misma de educación como ámbito público se ha vuelto un impedimento formidable. La conducción del desarrollo nacional -y la educación- que estuvieron en manos del Estado deben ahora ser desmantelados para dar paso a la urgente necesidad de ampliación que tiene el viejo y nuevo capitalismo.

Inversiones y mercancías

Por una parte, en una perspectiva que puede considerarse clásica, los capitales, empresas e instituciones educativas privadas tradicionalmente han mantenido la necesidad estructural de ampliar sus ámbitos de inversión y ventas de mercancías en países y regiones donde las tasas de retorno sean más altas. Bloqueados por los proteccionismos nacionales expresadas en altos aranceles y requisitos innumerables, los inversionistas y empresas encuentran en el libre comercio una llave que les permite establecer planteles escolares en otros países, asociarse con instituciones locales o incluso comprar universidades para formar consorcios internacionales. La educación como parte del proyecto de nación evidentemente choca con esta perspectiva.

Sylvian Universities, ahora transformada en el corporativo Carlyle, es una empresa transnacional universitaria estadounidense,² que desde hace poco adquiere instituciones en Chile, México, Suiza y España, se mueve en una lógica totalmente distinta a la de las grandes universidades públicas e incluso privadas que surgieron del proyecto nacional, y se convierte en

² Parte de *Carlyle Enterprises*, un poderoso conglomerado de origen estadounidense y que cotiza en Wall Street.

pionera del significado de este nuevo orden. Es decir, la inversión de capital en relación directa y abstracta con los consumidores, como independiente de los contextos nacionales.

En otro rubro, para las empresas estadounidenses, un acuerdo comercial amplía varias veces el mercado potencial, al añadir decenas de sistemas educativos, cientos de miles de escuelas, universidades, familias y estudiantes que pueden adquirir desde tizas o gises (tizas), mesa-bancos, libros de texto y hasta computadoras, aparatos y laboratorios de alta sofisticación. Pero ‘saca’ a la educación de su contexto nacional y vulnera radicalmente la industria y comercio que en América Latina creció en torno a los sistemas educativos nacionales.

Sólo el Área de Libre Comercio de las Américas significaría un mercado único de una población equivalente a tres veces la población estadounidense. Es decir, varios cientos de millones más de familias y estudiantes, cientos de miles más de escuelas, miles de instituciones de educación superior adicionales y varias decenas de sistemas educativos públicos nacionales como consumidores potenciales y con presupuestos que representan un poder de compra de varios miles de millones de dólares en recursos públicos y privados. Es como el descubrimiento de un nuevo continente, lleno de riquezas.

De ahí que la necesidad de ampliación de los mercados, algo estructural de los capitalismo industrial y financiero, por sí solo sería un factor suficiente para explicar las presiones, la insistencia y hasta la imposición por avanzar por la ruta del libre comercio.

Servicios y libre comercio

Capitales y mercancías, sin embargo, no son ya la actividad económica más importante del mundo. La misma Organización Mundial de Comercio señala que el área de servicios a nivel mundial actualmente representa más del 60 por ciento del Producto Doméstico Bruto (GDP, por sus siglas en inglés en la terminología de la OMC) y “desde 1985 el comercio de servicios crece a mayor velocidad que el de mercancías”. Entre otras cosas “...especialmente en la educación a distancia.”(WTO,2003: 25).³

Por esa razón, las grandes empresas transnacionales -directamente o a través de sus gobiernos anfitriones- consiguieron que se incluyera plenamente el rubro de Servicios en la Ronda de Uruguay junto con la propiedad intelectual (1994) y han continuado avanzando desde entonces hacia un territorio totalmente nuevo y de enormes dimensiones. Desde el nacimiento (servicios hospitalarios) y hasta la muerte (servicios funerarios) la vida de un segmento importante de la población de naciones y continentes gira en torno a una gran variedad de servicios. Una lavadora de ropa o un televisor (mercancías) no necesitan ser reemplazados constantemente, pero si requiere una actividad social constante en la forma de provisión de energía eléctrica, programación de eventos en la televisión, el trabajo de los autores de los libretos, de actores, directores, operadores, etc.

La educación, en concreto, es uno de los servicios más “nobles” para los inversionistas, por su capacidad de desdoblarse en un formidable abanico de sub-servicios. Son inimaginables los ingresos que significarían miles de planteles privados, asesorías, cursos remediales y de preparación de exámenes de ingreso, servicios médicos, de comedor, de lenguas, de becas y préstamos. Sobre todo si se tiene en cuenta que la educación es una de las actividades más

³ Aunque también “transporte, servicios bancarios y de salud a distancia”. Agrega la OMC que “hay un fuerte proceso de liberalización unilateral de servicios, mucho más allá de lo acordado en el GATS. Los compromisos de 1995 reflejan las condiciones del mercado de entonces y tienden a ser más rígidos que la situación actual” Es decir, que el mercado avanza a mayor rapidez que los acuerdos. (WTO,2003: 25)

intensivas que existen, que involucra a decenas o cientos de millones de personas e igual número de familias, cinco días a la semana y prácticamente todo el año. Es además sumamente variada y llena de facetas y, además, de muy larga duración (por lo menos los seis o nueve de educación básica). Y, finalmente, es uno de los servicios más importantes y significativos en el imaginario de nuestras sociedades. Si en algo vale la pena invertir -piensan muchos padres de familia- es en educación.

Vista desde los ojos del comercio, la escuela y la universidad reúnen cada día a una enorme clientela cautiva que requiere complejos y cada vez más amplios servicios.⁴ Basta ver algunas universidades en Estados Unidos y Canadá cuyos patios centrales asemejan un *mall* comercial lleno de establecimientos con las franquicias de grandes trasnacionales (*Microsoft, McDonalds, ScotiaBank*, etc.) para entender que si la vida escolar es vista con ojos emprendedores y desde la perspectiva de la venta de servicios, viene a ser uno de los campos más prolíficos y estratégicos.

Lehman Brothers, uno de los más grandes operadores de fondos de inversión de Wall Street, recalca poco después de la firma del TLCAN lo importante que era pensar a la educación como un promisorio campo de inversión y de negocios.

...la industria educativa...-decía- es un sector con un crecimiento sumamente dinámico, con indicadores financieros y de mercado que sugieren una oportunidad significativa para la inversión. El momento de entrar a este mercado nunca ha sido mejor, dado que los problemas que existen en la educación la han elevado a una alta prioridad política. Los empresarios se quejan de que no pueden dar empleo a un producto que sale de las escuelas que no sabe leer ni escribir, y por tanto demandan (y a veces ellos mismos ofrecen) una reforma inmediata. Los padres de familia están escandalizados ante los estudios que muestran que la generación que ahora sale de la escuela está menos educada que sus padres, por primera vez en la historia de este país. Todos estos indicadores apuntan al hecho de que la industria de la educación va a reemplazar a la de atención a la salud en 1996 como la industria líder, y, si lo que ocurrió con atención a la salud es un buen indicador, las compañías privadas se van a ver beneficiadas en gran medida por este clima que enfatiza el cambio. (Lehman:c.1995).

En la educación superior, un acuerdo comercial a nivel latinoamericano ciertamente vendría a impulsar poderosamente las todavía modestas iniciativas que se perfilan ya en la globalización de los servicios. Como la todavía incipiente educación virtual que proviene desde Estados Unidos (*Phoenix*) y México (ITESM), y como la asociación -en México- entre empresas como *Microsoft* y ministerios de educación para proveer de pizarrones electrónicos a decenas de miles de escuelas. Los acuerdos harían más terso el liderazgo educativo que ya buscan grupos empresariales.,

⁴ El *Channel One* en Estados Unidos, es un ejemplo de cómo se puede aprovechar la institución escolar. Esta empresa productora de programas consiguió permiso para colocar un televisor en cada aula de miles de escuelas públicas, para, con el pretexto de algunas decenas de minutos de "televisión educativa e informativa" bombardear con publicidad a los estudiantes. En México, la revista del ministerio de educación (Secretaría de Educación Pública) que es el órgano oficial de un programa de financiamiento a las más prometedoras escuelas (Escuelas de Calidad), además de artículos sobre trabajo en el aula, nuevos libros y anuncios de eventos, contiene abundante propaganda comercial que muestran en qué pueden ahora los maestros gastar esos recursos adicionales que reciben.

Un ejemplo importante es el poderoso grupo financiero Santander de España que a través de la entrega de equipos y asesorías para sistemas a distancia, aulas inteligentes, etc. ya agrupa cerca de mil universidades públicas y privadas de Latinoamérica asociadas a través de *Universia* en el Grupo de Universidades Santander. Esta fundación convoca a reuniones, lanza iniciativas de educación a nivel continental, y con todo eso no sólo logra millones de clientes sino que crea la cultura de la nueva educación como campo esencialmente empresarial y privado. Con un tratado se expandiría aún más la necesidad de evaluación y, por consiguiente, la demanda de los servicios de medición de aspirantes a la educación media superior y superior, como los que ya ofrece en Bolivia y Paraguay el organismo privado mexicano CENEVAL. A través de la liberalización progresiva de los servicios -por fuera o por dentro de un acuerdo nacional- los gastos de familias y de naciones en educación se convierten en ingresos potenciales para empresas y agencias privadas de todo tipo. La riqueza de hoy, capaz de inyectar un nuevo dinamismo a una economía mundial de capitalismo en crisis está en gran parte en la educación.

Libre comercio y conocimiento

Los modernos acuerdos de libre comercio también responden a la urgente necesidad que tienen las grandes trasnacionales de ampliar y proteger para su beneficio los flujos mundiales del capital-conocimiento.

El conocimiento efectivamente se materializa en propiedad intelectual (patentes, diseños, productos, programas de estudio, acervos) y este es cada vez más importante en la producción de mercancías y servicios sofisticados. Los nuevos acuerdos y las rondas de negociación al interior del GATS de la OMC incorporan ahora estrictas disposiciones jurídicas para proteger la propiedad intelectual que hasta en niveles cercanos al 90 por ciento está en manos de corporaciones y empresas, y límites también estrictos a los ámbitos de dominio público. Áreas antes protegidas, como medicinas, vegetales, alimentos, organismos vivos, fertilizantes, son ahora propiedad privada, y esto ha llevado a situaciones extremas. Hace poco, por ejemplo, se descubrió que el padrón electoral mexicano (lista y datos de votantes) era propiedad de una empresa estadounidense. Asimismo, que el himno nacional de ese mismo país estaba registrado (*copyright*) como propiedad de un particular estadounidense y que en la misma situación se encontraba la imagen de la venerable Virgen de Guadalupe.⁵

El capital humano también -y más ahora- es capital-conocimiento. Anteriormente "...el valor era fundamentalmente resultado de la inversión en capital físico y financiero", pero ahora "se le sustituye por otro, caracterizado por el predominio de la propiedad intelectual y el capital humano. (Barrow *et al*:3). Es decir, un conocimiento que se materializa en personas concretas (profesionales, expertos, analistas, consultores, investigadores) que desarrollan una gran diversidad de funciones estratégicas como parte de una economía que en mucho ya no está constituida de empresas nacionales sino de grandes consorcios internacionales. Sin estas personas, entre otras muchas cosas, es imposible aprovechar de manera cada vez más productiva los acervos de propiedad intelectual.

Este "conocimiento materializado en los trabajadores, gradualmente se está convirtiendo en una proporción muy grande de la capacidad productiva de las empresas en comparación con las materias básicas, capital fijo, e incluso las habilidades gerenciales"(OCDE

⁵ Como se reporta en el Diario *La Jornada* (México, D.F.) julio 11 de 2004.

citada por Barrow *et al.*:3). De ahí que el flujo de conocimientos de un país a otro adquiera una gran importancia y, también, lo que explica que se impulsen normas en los tratados de libre comercio que hacen posible el libre tránsito de aquellos que lo portan, es decir, el capital humano.

Con la integración de esta vertiente a los acuerdos de libre comercio se trata además de responder al hecho de que no sólo la producción sino la estructura misma del comercio internacional ha cambiado radicalmente desde la Segunda Guerra Mundial. El intercambio comercial internacional, entendido como la transferencia de mercancías entre una poderosa empresa y los consumidores de otro país, cada vez menos representa lo fundamental del mercado mundial. Para aprovechar las ventajas que ofrecen distintos países para la generación de bienes y servicios (un país puede tener excelentes centros de investigación; otro puede ofrecer mano de obra especializada; otro una posición estratégica para el manejo de mercancías y servicios, etc.) se ha dado un fortalecimiento y ampliación de las firmas subsidiarias y las asociaciones entre grandes empresas, que están localizadas en otro país.

En otras palabras, las empresas se han mundializado y de allí que el “comercio internacional” viene a ser en gran parte una transferencia dentro de una misma empresa-extensa, que tiene plantas en varios países. Sony-Estados Unidos recibe de Sony-México televisores ya ensamblados y los reexporta a sus subsidiarias en México y otros países. Es una forma de comercio que se realiza “al interior de las empresas y ya no tanto ‘entre naciones.’”

En consecuencia, la internacionalización de la economía es cada vez más un proceso que ocurre dentro de las empresas mismas -independientemente de los países en que residen- para las que el libre paso de mercancías y de la provisión de servicios es importante, pero mucho más los flujos de conocimiento que permiten una producción muy sofisticada y que están materializados en personas concretas (Barrow *et al.*:5).

II. LAS DISPOSICIONES CONCRETAS PARA EL LIBRE COMERCIO

Las necesidades y presiones de inversionistas, industriales y de grandes empresas internacionales constituyen la lógica interna fundamental de los acuerdos de libre comercio. Es una lógica que apunta a la mayor apertura posible de los mercados, pero hace responsables de esta apertura a los gobiernos e incluso a los Estados.⁶ Para eso, comprometen a los gobiernos a colocar también los recursos públicos destinados a educación en el circuito del comercio internacional, a promover y ejercer una estricta vigilancia del cumplimiento de las nuevas reglas e incluso a restringir sus funciones en educación a fin de no interferir en el libre flujo de servicios y conocimientos.

En ese sentido amplio y como coinciden varios analistas arriba citados, los acuerdos de libre comercio en realidad vienen a ser una reorganización de las relaciones entre los gobiernos y la sociedad, aquí concretamente en el caso de la educación. Gobiernos, Estados y, en la medida en que también se incluye, el ámbito de lo público, aparecen como profundamente subordinados y restringidos por la lógica comercial. Es “una falacia”, dice Mac Donald, “que el GATS es nada más que el comercio entre países, cuando en realidad es la eliminación de la capacidad de los gobiernos de regular su actividad económica nacional o decretar medidas que prevengan que proveedores e inversiones de servicios extranjeros establezcan una presencia comercial dentro de las economías nacionales para arruinar la educación pública.”⁷

⁶ Aunque se trata de negociaciones y compromisos entre gobiernos, en algunos países estos acuerdos son ratificados luego por el Congreso y llegan a adquirir el estatus de leyes constitutivas.

⁷ Por su parte, Calvert y Kuehn analistas canadienses dicen que “aunque para confundir son llamados acuerdos de libre comercio, ni el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos, ni el TLCAN se refieren fundamentalmente

Mercancías, inversiones y compras gubernamentales

Así, por ejemplo, en estos acuerdos es común que se establecen las reglas para el libre paso de mercancías (incluyendo las directamente relacionadas con la educación), pero, además, también se obliga a los gobiernos federales y provinciales a que utilicen los recursos públicos para la compra de mercancías o servicios, es decir, compras de todo tipo, rentas, arrendamientos. Y estas deben estar sujetas a un proceso de licitación en el que las empresas foráneas serán consideradas como nacionales.

Así, se establece en el TLCAN en el capítulo décimo dedicado al rubro de “Compras del Sector Público” que “durante el procedimiento de licitación, ninguna entidad de una Parte [país] podrá discriminar entre proveedores de las otras Partes, ni entre proveedores nacionales y proveedores de las otras Partes” (Art.1009). Y, esto, como lo restante del capítulo, “se aplica a las medidas que una Parte adopte o mantenga con relación a las compras: a) de una entidad de un gobierno federal...; una empresa gubernamental...; o una entidad de gobiernos estatales o provinciales...”, y se refiere a todas las adquisiciones de esos gobiernos, incluyendo la educación pública (Art. 1001).

Ese mismo tratado ejemplifica también lo que debe hacerse respecto de las inversiones. Así, se señala que los gobiernos estarán obligados a “otorgar a los inversionistas de otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a sus propios inversionistas en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de las inversiones.” (Art. 1102). De tal manera que “ninguna de las partes (países) podrá imponer ni hacer cumplir ... requisitos...en relación con... a) exportar un determinado nivel o porcentaje de bienes o servicios; b) adquirir o utilizar u otorgar preferencia a bienes producidos o a servicios prestados en su territorio...; f) transferir a una persona en su territorio, tecnología, un proceso productivo u otro conocimiento reservado...” Esto último, por cierto, en abierta protección a la propiedad intelectual de las firmas transnacionales y, también como respuesta involuntaria, a la ilusión de muchos gobiernos de que la inversión extranjera productiva difundirá nuevas tecnologías y conocimientos en el país huésped. Finalmente, se establece que “cada una de las Partes permitirá que todas las transferencias relacionadas con la inversión... se hagan libremente y sin demora.”(Art. 1109)

Servicios y limitación de la educación pública

Por lo que se refiere al ámbito de los Servicios, las normas que en este terreno se han venido consolidando también apuntan en dirección a poner el énfasis en lo que los gobiernos deben o no hacer. Esto es especialmente perverso, porque obliga a que sean precisamente los responsables de la educación de cada país los que impongan las nuevas reglas de comercialización y privatización en la educación. . Un ejemplo sumamente ilustrativo es la cláusula que aparece en el TLCAN en el capítulo que se titula precisamente “Comercio Transfronterizo de Servicios.” Esta cláusula utiliza una redacción digna de llamar la atención porque en una primera parte ‘otorga’ permiso a los

al libre comercio en el sentido convencional. Más bien se trata de establecer un nuevo marco legal, reglamentario y de inversiones para los negocios internacionales que protege los intereses de las corporaciones y garantiza un clima de negocios estable a través de la imposición de nuevas y permanentes restricciones para los futuros gobierno de Canadá y México (Calvert y Kuehn,1993:152).

gobiernos para ejercer sus facultades como responsables de la educación pública, pero en una segunda parte expresa que se trata de un permiso que está condicionado a que al hacerlo los gobiernos respeten el Tratado y, en particular, el capítulo donde aparece dicho artículo.

Así, señala que

ninguna disposición de este capítulo se interpretará en el sentido de: ...b) impedir a una Parte prestar servicios o llevar a cabo funciones tales como la ejecución de las leyes, servicios de readaptación social...bienestar social, *educación pública*, *capacitación pública*, salud y protección de la niñez, *cuando se desempeñen de manera que no sea incompatible con este capítulo*” (Art.1201).

Y el capítulo se titula precisamente “Comercio Transfronterizo de Servicios.” Se establece también que a los prestadores de servicios de otros países deberá ofrecerseles trato de nacionales (Art. 1202) y que ni siquiera se “exigirá a un prestador de servicios de otra de las Partes que establezca o mantenga una oficina de representación ni ningún tipo de empresa, o que sea residente en su territorio como condición para la prestación transfronteriza de un servicio.” (Art.1205).

En el fondo de este tipo de acuerdos está la concepción base que guía el Tratado, en el sentido de que todo lo que no está abierto al libre comercio es de alguna manera un *monopolio* que inhibe el dinamismo comercial y que si bien por el momento no puede ser eliminado debe ser sucesivamente restringido lo más posible. Y la educación pública representa usualmente uno de los más extensos territorios de lo público. De hecho en este tipo de acuerdos se incluye también un capítulo sobre Monopolios, que llega a extremos dignos de citarse. Así, por ejemplo, una vez más comienza el artículo concediendo permiso: “ninguna disposición de este tratado se interpretará para impedir a las Partes *designar un monopolio*”, pero luego establece que debe dar aviso por escrito y debe limitar lo más posible sus efectos nocivos: “Cuando una parte pretenda designar un monopolio y esta designación pueda afectar los intereses de *personas* de otra Parte, la Parte:

- a) siempre que sea posible, notificará la designación a la otra parte, previamente y por escrito;
- b) al momento de la designación, procurará introducir en la operación del monopolio condiciones que minimicen o eliminen cualquier anulación o menoscabo de beneficios” establecidos para las partes en el Tratado. (Art. 1502).

Capital humano y conocimiento

Además de lo referente a mercancías, inversiones y servicios el Tratado aborda también directamente la cuestión de libre paso del capital humano, es decir del conocimiento materializado en personas.

Esto lo hace, en primer lugar, mediante el establecimiento una serie de normas orientadas a facilitar el paso *temporal* a través de las fronteras, que es la fórmula más común que utilizan las grandes corporaciones. De ahí que todo el capítulo XVI se refiere íntegro a la “Entrada temporal de personas de negocios”, definidas estas en categorías que reflejan distintos propósitos y modalidades y niveles del conocimiento. Así, habla de los “visitantes de negocios”, “comerciantes e inversionistas”, y “profesionales”, que define como “investigadores, técnicos, científicos y estadísticos que realicen investigaciones independientes o para un empresa ubicada en territorio de

otra Parte”, “analistas de mercado, personal de ferias y de promoción”, “representantes de ventas”, “personal de instalación, reparación, mantenimiento y supervisión que cuenta con los conocimientos técnicos especializados esenciales...” “profesionales que realicen actividades de negocio a nivel profesional”, “personal gerencial y de supervisión”, “personal de servicios financieros”, etc.(TLCAN, Anexo 1603.A.1)

También se refiere al flujo de conocimiento dentro de empresas transnacionales ya que se habla de “las transferencias de personal dentro de una empresa.” Así, dice que se “autorizará la entrada temporal... a la persona de negocios empleada por una empresa que pretenda desempeñar funciones gerenciales, ejecutivas o que conlleven conocimientos especializados, en esa empresa o en una de sus subsidiarias o filiales.” (TLCAN, Anexo 1603, Sección C). Para todos estos ingresos no será necesario que la persona obtenga un permiso para trabajar, tampoco se le exigirá alguna certificación laboral, e incluso bastará su palabra para garantizar que su trabajo fundamental está en otro país: “la parte, aceptará normalmente una declaración verbal sobre el lugar principal del negocio...” (TLCAN, Anexo 1603).

Para facilitar aún más los flujos de conocimiento de un país a otro, acuerdos como el TLCAN además incluyen el caso del personal calificado que, contando ya con un título profesional, desea obtener una licencia permanente para ejercerla en el otro país. Aunque esta disposición se utiliza para mostrar que el Tratado abre la puerta a que profesionales mexicanos puedan ofrecer sus servicios profesionales en Estados Unidos, como se verá este no es el caso. Tanto en el ALCA como en el TLCAN y en las discusiones en el seno del GATS se incluye, un texto que vale la pena citar completo porque define con mucha claridad la manera como la evaluación de la formación profesional se subordina a la dinámica comercial.

En el párrafo que a continuación se cita, el énfasis se coloca en eliminar todas las restricciones innecesarias y atender sólo a criterios “objetivos y transparentes” para asegurar que efectivamente la persona que solicita una certificación cuenta con “la capacidad y aptitud” para ejercer la profesión en el país en cuestión.

Art.1210.Otorgamiento de licencias y certificados.

Con el objeto de garantizar que toda medida que una Parte adopte o mantenga en relación con los requisitos y procedimientos para el otorgamiento de licencias o certificaciones a los nacionales de otra Parte no constituya *una barrera innecesaria al comercio*, cada una de las partes procurará garantizar que dichas medidas:

- a) se sustenten en criterios objetivos y transparentes, tales como la capacidad y la aptitud para prestar un servicio;
- b) no sean más gravosas de lo necesario para asegurar la calidad de un servicio, y
- c) no constituyan una restricción encubierta a la prestación transfronteriza de un servicio.

Se especifica también que la autoridad educativa deberá responderse a las solicitudes de certificación “en un plazo razonable” y, más importante aún, que los países signatarios deberán establecer un espacio de discusión para determinar los criterios para la expedición de licencias.

Dice, “alentarán a los organismos pertinentes en sus respectivos territorios a elaborar *normas y criterios mutuamente aceptables* para el otorgamiento de licencias y certificados a los prestadores de servicios profesionales, así como a presentar a la Comisión recomendaciones sobre su reconocimiento mutuo.”

Como una muestra del detalle con que se maneja este tema, vale la pena citar cuáles son las normas y criterios que ya incluye el texto del Tratado. Es decir, que finalmente los “organismos pertinentes” sólo acordarán la parte operativa de un marco para el otorgamiento de licencias que ya determinaron los negociadores del Tratado. Así, el acuerdo expresa que para certificar a un profesional de otro país deberán tener en cuenta si la escuela de donde proviene el solicitante pasó o no por un proceso de acreditación; deberán aplicar un examen y/o entrevista oral, y así sucesivamente. En concreto el texto dice que las “normas y criterios... podrán elaborarse con relación a los siguientes aspectos:

- a) educación: acreditación de escuelas o de programas académicos;
- b) exámenes: exámenes de calificación para la obtención de licencias, métodos alternativos de evaluación, tales como exámenes orales y entrevistas;
- c) experiencia: duración y naturaleza de la experiencia requerida para obtener una licencia;
- d) conducta y ética: normas de conducta profesional y la naturaleza de las medidas disciplinarias en caso de que los prestadores de servicios profesionales las contravengan;
- e) desarrollo profesional y renovación de la certificación: educación continua y los requisitos correspondientes para conservar el certificado profesional;
- f) ámbito de acción: extensión y límites de las actividades autorizadas;
- g) conocimiento local: requisitos sobre el conocimiento de aspectos tales como las leyes y reglamentos, el idioma, la geografía o el clima locales, y
- h) protección al consumidor: requisitos alternativos al de residencia, tales como fianzas, seguros sobre responsabilidad profesional y fondos de reembolso al cliente para asegurar la protección de los consumidores.

Es este precisamente uno de los artículos que más repercusiones directas ha tenido en la educación superior mexicana. Sus efectos son los siguientes:

En primer lugar, este texto excluye a las universidades e instituciones de educación superior del proceso de otorgamiento de licencias y certificaciones. Algo que anteriormente estaba a cargo de ellas, bajo la forma de revalidación de estudios. Todo el asunto sobre la certificación de profesionales de otros países queda ahora a cargo de funcionarios gubernamentales y de “organismos pertinentes” que estos decidan y, además, claramente regido por la prioridad de facilitar el libre comercio.

En concreto en México resultó que los “organismos pertinentes” fueron algunas asociaciones de profesionales y, como líder del proceso, el Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL).⁸

En segundo lugar, incluso lo poco que pueden decidir los “organismos pertinentes” respecto de las normas y criterios, queda expresamente sujeto a la aprobación de las autoridades ejecutivas del TLCAN, es decir la Comisión de Libre Comercio, integrada por funcionarios de cada uno de los gobiernos. En efecto, se establece que las normas y criterios que sean mutuamente aceptables quedarán sujetas a la revisión y aprobación final por parte de la Comisión de Libre Comercio. Así lo señala el Anexo 1210.5:

4. Al recibir una recomendación [sobre normas y criterios], la Comisión revisará en un plazo razonable para decidir si es congruente con las disposiciones de este Tratado. Con fundamento en la revisión que lleve a cabo la Comisión, cada Parte alentará a sus respectivas autoridades competentes, a poner en práctica esa recomendación...

Integrada por representantes gubernamentales de los tres países en el área de Economía, esta Comisión está lejos de ser un órgano académico, de ahí que sin duda eliminará cualquier criterio académico más riguroso que la Comisión considere es una “barrera innecesaria” al libre comercio.

En tercer lugar, casi de inmediato resultó claro que el otorgamiento de una certificación para el ejercicio profesional permanente no iba ser más que un mero trámite. En efecto, lo medular del procedimiento es un examen de opción múltiple con algunos cientos de reactivos. Los otros criterios aparentemente se cubrirán con un mero análisis documental.

En retrospectiva, hay que tener en cuenta que esto se acordó y firmó de manera definitiva en 1992. De ahí que de inmediato fue evidente que era necesario crear una agencia que se encargara de estos exámenes. Por eso no es coincidencia que precisamente el año de 1994 en que entra en vigencia el Tratado, se funde el mencionado Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior, CENEVAL como organismo privado encargado de elaborar, además de pruebas para la selección de estudiantes al nivel medio superior y superior, exámenes de opción múltiple para determinar la calidad de los egresados en treinta profesiones distintas. Exámenes que muy pronto se convirtieron en la base para comenzar el trabajo de discusión y elaboración de los exámenes trinacionales, de tal manera que diez años más tarde se informaba que

En coordinación con el Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP) -decía el CENEVAL en su Informe de actividades-, se elabora y aplica el Examen Uniforme de Certificación Profesional (EUC). Este examen, cuyo objetivo es apoyar y dar

⁸ Aunque este centro está integrado en parte por representantes de instituciones públicas, es difícil argumentar de ahí que estas tienen entonces una participación directa. Al contrario, su presencia en ese Centro avala que ya no sean estas las que directamente determinen las normas y criterios, sino que sea el CENEVAL el que lo haga.

reconocimiento a la certificación profesional del gremio de los contadores públicos, es producto de un acuerdo entre *los tres países firmantes* del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)” (CENEVAL, 2004f:16. Sub. nuestro).

Como es evidente, toda una década para acordar y elaborar un solo examen es demasiado tiempo. La razón ha sido porque el proceso de negociación con Canadá y Estados Unidos no ha resultado fácil en este punto. Los actores de esos países han mostrado en muchas ocasiones verdadera indiferencia o abierta resistencia respecto de la modificación de sus propios procedimientos de certificación.

Impaciente, en el 2000 la Secretaría de Educación Pública de México (el ministerio de educación federal) de manera totalmente unilateral estableció un procedimiento de certificación *express* que aunque se presenta como dirigido a los habitantes del país, no excluye a solicitantes de otros países.

De tal manera que en unos cuantos días no consecutivos, es posible obtener no una simple licencia para ejercer, sino un título profesional mexicano. En efecto, basta una revisión de la documentación escolar que presenta el candidato, un examen de opción múltiple exitoso, la elaboración de un ensayo por escrito y una entrevista satisfactoria con varios especialistas, para que sea posible obtener un título oficial de Médico General, Ingeniero Civil, Abogado, etc. expedido ya no por una universidad sino directamente por el ministerio, es decir, la Secretaría de Educación Pública de México. Este procedimiento es tan generoso que incluso permite que incluso personas que sólo hayan cursado parcialmente sus estudios puedan obtener un título profesional reconocido en todo el país.

Continuando con los efectos que tiene este artículo, hay que señalar que en cuarto lugar, varias de las normas y criterios que contiene el Anexo del artículo 1210 arriba citado, ya se han convertido en norma para el país, al haber sido retomados como parte de la agenda oficial de iniciativas en la educación superior.

Así, aunque ha habido una fuerte resistencia de estudiantes y académicos (la huelga de la UNAM de 1999-2000 en parte fue provocada por este motivo), la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), ha decidido

incorporar los exámenes de calidad profesional elaborados y operados por el Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior en sus reglamentos de exámenes y titulación, de tal forma que *todo egresado* sustente el examen respectivo como *requisito* previo a la titulación (ANUIES:1997. Subrayado nuestro)

También a partir de ese artículo del TLCAN la misma ANUIES y la autoridad educativa decidieron adoptar los procedimientos de acreditación. El Comité Mexicano de Acreditación Agronómica dice que

se ha hecho necesario constituir organismos de asociación civil que atiendan con responsabilidad los compromisos contraídos ante la sociedad, el sistema de educación nacional y *los acuerdos comerciales de México con otros países*, mediante los procesos de acreditación de programas y certificación de profesionales.” (AMEAS:8. Sub. nuestro).

Con esto las autoridades mexicanas estaban reaccionando ante lo que asumen como una situación de asimetría. Si los otros dos países tienen mecanismos de acreditación, y si además el propio gobierno mexicano estuvo de acuerdo en incluirlos como requisito en el Tratado, entonces México es el que tiene un problema y debe remediarlo de inmediato. La acreditación se convierte así en el estándar regional.

Estados Unidos y Canadá tienen una educación superior dotada de un *ethos* privado y comercialmente competitivo, en México, sin embargo, la responsabilidad de la calidad de la educación no descansa en el mercado, sino en el Estado y en las comunidades de las instituciones públicas autónomas que reconocen y “certifican” o no escuelas privadas. Las autoridades mexicanas, aparentemente deseosas de mostrar su interés en el libre comercio, no dudaron en echar por la borda el modelo propio y adoptar el de los países del norte.

Como señalaban los encargados de la evaluación en México hablando en 1996 en una reunión con evaluadores estadounidenses y canadienses:

Hace poco -decían funcionarios del Ceneval- hemos comenzado el proceso de evaluación de la educación superior. La acreditación de profesionales entre Estados Unidos, Canadá y México es asimétrica. Nosotros [los mexicanos] *hemos llegado tarde* a la cultura de la evaluación, *pero somos de rápido aprendizaje*. Con la ayuda de expertos canadienses y americanos, hemos adaptado sus modelos para crear el nuestro. (Ruiz de Chávez y Gago.:54. Traducción nuestra)⁹

Como consecuencia, crece explosivamente el número de agencias acreditadoras privadas autorizadas. Tienen una fuerte orientación comercial, un dudoso fundamento legal, y, bajo el pretexto de un estándar de calidad, establecen un patrón único de cómo debe ser la formación profesional.

Un solo ejemplo permite atisbar la regimentación extrema a la que se llega. El tema de la relación entre teoría y práctica, por ejemplo, que en todo caso debería ser algo flexible, adaptado a la naturaleza de cada uno de los cursos, a la preparación de los estudiante y a los énfasis que imponen las condiciones locales, se establece como un cartabón inmodificable. A tal punto que en el caso de Agronomía y Veterinaria se llega al extremo de plantear que también los cursos de filosofía y ética -cuya inclusión no cabe objetar- deben tener relación con la práctica agropecuaria (j). Así, se dice que “en el plan de estudios *deberán* incluirse contenidos de ciencias sociales y humanidades (filosofía...ética...) que habrán de guardar un balance adecuado para que *no sean cursos desvinculados* de la *producción agropecuaria*. Comprenderán *10% del programa*.” (De aquí en adelante, AMEAS,2001).

Como se ve, subrayamos la reiterada aparición del ‘debe’ como estilo perentorio e insoslayable que tienen los criterios. Por otro lado, se establece que la actividad de los académicos de todas las carreras de Veterinaria y Agronomía, de todas las instituciones y de todo el país deberán ser las siguientes : “los profesores...*deberán* distribuir sus horas semanalmente como sigue: 10 a docencia, 15 a asesoría y tutorías y 15 horas a investigación, extensión, vinculación...”

⁹ En otra versión de esta misma idea, el director del CENEVAL agrega que “comenzar tarde nos ha permitido aprovechar las experiencias de otros y hemos podido acortar los caminos. Ciertamente hemos sido más ‘reproductores’ que ‘creadores’, pero ésta es una circunstancia obligada para todos los que comienzan algo. Aquí debo agradecer los apoyos generosos que los expertos y los funcionarios de Canadá y Estados Unidos nos han dado a los colegas mexicanos para desarrollar nuestro programas de evaluación educativa.” (Gago Huguet,1996:2)

“Al menos 30% de los académicos de tiempo completo *deberán* participar en las líneas de investigación registradas y aprobadas...”. Más importante, aún el marco de referencia único de estas evaluaciones abraza la globalización en manos de transnacionales como la única perspectiva para el país. Así, señala el documento *Marco* que México estaría pasando de una economía construida de fronteras adentro, a una situación de “difícil emergencia.” Y estaría entrando, junto con otros países en desarrollo, “a la escena internacional”, en el marco de “procesos *irreversibles* de integración económica” y de “la aparición de una fuerza nueva: las corporaciones multinacionales.” (CONPES,2000:21 Sub. nuestro).

Además de los exámenes y la acreditación, el sistema de educación superior mexicano también está retomando otras normas señaladas por el TLCAN. Por ejemplo, lo que se refiere a la cuestión ética ya aparece como parte integral de la iniciativa de nueva Ley del Ejercicio Profesional de 1997. En el Título Octavo, De la Ética, parte de la propuesta de Ley del Foro Nacional de Colegios, se señala que “cada colegio [de profesionales] emitirá su código de ética profesional para regir el desempeño profesional ajustándolo a los más elevados valores humanos, científicos y morales de la Nación Mexicana. El código incluirá las normas consignadas en los artículos 22 al 28 de esta Ley...”, mismas que se refieren a el desempeño profesional. El proyecto de Ley también contiene, en el artículo 57 la declaración de que “las infracciones de un profesionista al código de ética de su colegio, constituyen faltas que serán sancionadas por el Consejo de Honor y Justicia del propio Colegio.” Con esto se cumple expresamente con lo señalado en el inciso d) del citado Anexo respeto de normas de conducta profesional y las medidas disciplinarias.

Otra norma o criterio que se adopta para México, directo desde el Anexo 1210.5 del TLCAN es el que se refiere al “desarrollo profesional y renovación de la certificación” (inciso e). Y así, el proyecto de Ley del Ejercicio Profesional incluye el “Título Séptimo de la Capacitación” que contempla el desarrollo de los profesionales. Por lo que toca a la renovación de la certificación, en México hasta la fecha la cédula profesional se expide una sola vez, y es permanente. Por lo tanto, para ajustarse al texto del Anexo, la propuesta de nueva Ley señala en el artículo 14 que “la vigencia de las cédulas dura cinco años y su renovación podrá solicitarse en cualquier tiempo, cubriendo las formas de actualización o capacitación o aprobando el examen de capacidad profesional que señala esta Ley.” En efecto en otro punto habla del Certificación de capacidad profesional, obviamente referido a la certificación de profesionales mexicanos pero que no excluye a los foráneos, y lo define como “un documento expedido por el consejo de certificación de un colegio, que acredita mediante la evaluación y calificación de conocimientos aptitudes y habilidades, que el profesionista ha demostrado poseer los conocimientos y la experiencia requerida para el ejercicio de una profesión.” La frase “evaluación de conocimientos, aptitudes y habilidades” en el *argot* de los encargados de la medición psicométrica es equivalente a examen estandarizado de opción múltiple. También puede verse que aquí ya se incluye expresamente la experiencia (inciso c del Anexo citado) como otro de los requisitos para la renovación de las cédulas profesionales.¹⁰

¹⁰ La propuesta de Ley del Ejercicio Profesional no es tímida a la hora de explicar cuál es el referente que le da origen. Así, en lo que parece la Exposición de Motivos señala que “la contratación de servicios profesionales foráneos se da predominantemente en México, tanto por los inversionistas extranjeros, como por una buena parte de los nacionales; el libre comercio en este capítulo opera en un solo sentido y no se avizora un mercado libre en consecuencia por lo que a los Estados Unidos y Canadá se refiere.” Contradictoriamente, la propuesta no tiene una respuesta a esta situación y pasa a plantear normas que regulan y facilitan la continuación de lo que ocurre. También contradictoriamente señala que “más que influido por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y por la inmediata y consecuente

De esta manera, el impacto del Tratado es sumamente importante y directo en la educación superior mexicana. Sin embargo, hasta ahora estos esfuerzos no han generado las condiciones de un flujo mutuo de profesionales a través de las fronteras. La parte mexicana ha ajustado muchas de sus prácticas a la letra y espíritu del Tratado y está en proceso de reformar el marco legal de las profesiones, pero semejante movimiento no se percibe en Canadá y Estados Unidos. Estos no están dispuestos a modificar los elaborados y complejos procedimientos de certificación de profesionales (que son por estado y provincia) y se rechaza la presencia de profesionales mexicanos ejerciendo en ese país.¹¹

III. OTRAS IMPLICACIONES PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Además del impacto que se deriva de un solo artículo y su anexo para la educación superior y el ejercicio de las profesiones en México, hay otras implicaciones más generales que vale la pena señalar de manera sumaria. Así, se puede constatar que a partir de la firma del Tratado (1992) se generan una serie de tendencias.

1. *Una radical transformación del marco legal.* La integración de México al circuito del libre comercio en 1992 inmediatamente hizo necesario cambiar a fondo la legalidad que sostiene el modelo de educación y el conocimiento público. Así, se modificó la Constitución y se aprobó la Ley General de Educación para dar pleno acceso a la inversión de los particulares en educación. Se expidió una nueva Ley de Inversión Extranjera para incluir a la educación como campo de inversión, por cierto, sujeto a menos limitaciones que la inversión en fábricas de fuegos pirotécnicos o en el servicio de taxis aéreos. También se incluyó en la nueva Ley de Educación General un lugar más destacado a la evaluación como función oficial del ministerio de educación (SEP), normas sobre la certificación de conocimientos, y la apertura de algunos niveles la conducción de la educación pública a través de la participación y financiamientos de particulares. Se modificó la legalidad sobre propiedad intelectual, de tal manera que se redujo sustancialmente los rubros del conocimiento que anteriormente eran de dominio público y por otro lado se establecieron fuertes sanciones a los infractores. Se modificó la Ley de Telecomunicaciones y con ella el Estado se convirtió en mero proveedor de redes e infraestructura de transmisión.

2. *El estancamiento de los recursos destinados a educación pública y la restricción de la matrícula.* La llegada del Tratado, dio pie a un estancamiento y hasta retroceso en el porcentaje del PIB que el Estado destina a educación. En 1982 este era el 5.3 por ciento y en 1990

presión económica y comercial sobre las profesiones y sus contenidos y prácticas éticas...” propone la Ley como “el apoyo que pueden brindar los profesionistas a la sociedad mexicana para su mejor desempeño en la mundialización.” (Foro de Colegios, 1997:3).

¹¹ En el año 2002, por poner un caso concreto, se daba la noticia de que el Senado del Estado de California rehusaba aprobar una ley que ya tenía el apoyo de la Asamblea de Representantes (diputados) de ese mismo estado. Esta ley disponía que 150 doctores certificados por la UNAM y 100 dentistas irían a prestar sus servicios a las comunidades de origen mexicano en esa entidad de la Unión Americana. Detrás de la resistencia del Senado estaban no sólo los conservadores portavoces de la Asociación Médica de California, también organizaciones impulsoras de causas progresistas sobre todo en favor de los México-americanos y los inmigrantes “el Sindicato de Trabajadores Agrícolas, el Foro de Asuntos Latinos y la Raza” (Martínez Ortega:A22).

la cifra era muy similar, pero en la década de los noventa esta proporción se redujo a 4.9 y en el tramo 2000-2006 se puede estimar en un 4.6. Los efectos más evidentes de esta reducción, además del creciente rezago y la insuficiente cobertura en educación básica, son el escaso crecimiento de la educación superior. México tiene una de las tasas más bajas de escolaridad de los jóvenes en educación superior en América Latina.¹² Como inesperada repercusión, los mismos rectores de las universidades públicas acordaron en el 2000 que “todas las instituciones de educación superior, especialmente las públicas deberán establecer límites a la matrícula escolarizada.” Como alternativa explícita propone la educación privada y “los programas cortos y las modalidades no presenciales”, es decir, las universidades empresariales tecnológicas de carreras de dos años y la educación a distancia comercializada. (ANUIES, 2000: 198). Ya no se construyen escuelas y universidades de formación completa, y los salarios de los académicos siguen muy bajos en comparación con el nivel de dos décadas atrás.

3. *La privatización de la matrícula.* En parte consecuencia de la escasez de fondos y de la factual desregulación de la educación privada, esta ha crecido de manera sustancial. De tal manera que si en los años ochenta la educación privada tenía una presencia muy reducida, de 1990 a 2002 pasó de 464 instituciones^{a 1,366} y en esa fecha atiende a casi 800 mil de los 2.3 millones de estudiantes del nivel superior en México.¹³ La apertura de la educación a la inversión privada ciertamente no se tradujo en la creación masiva de universidades y escuelas procedentes de los países socios. Las altas colegiaturas (aranceles) que estas deben cobrar hasta ahora han impedido su desarrollo y seguirá así mientras no encuentran fórmulas para ofrecer sus servicios en un país con un ingreso per capita mucho más bajo. Sólo presenciamos la compra de algunas universidades por consorcios internacionales; el establecimiento de sucursales de instituciones privadas estadounidenses (*Endicott College*, por ejemplo); la asociación de algunas instituciones mexicanas y estadounidenses (U.C. Berkeley, Harvard, Yale) para ofrecer diplomados y especializaciones, y un desarrollo bastante más generoso de servicios educativos vía internet. La apertura fue más bien aprovechada por una gran multitud de pequeños empresarios locales de la educación.

4. *El rápido deterioro de la calidad de la educación superior.* La privatización de la educación se tradujo de inmediato en una fuerte caída en la calidad de la formación a nivel superior. La Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPE), por ejemplo, sólo considera como de calidad aceptable a menos de cien instituciones, el resto, reconocen, ofrece una cuestionable formación. Generalmente no cuentan con maestros de tiempo completo, tienen grupos demasiado grandes, y carecen de bibliotecas, laboratorios y otros apoyos. Lo que significa que alrededor del 25 por ciento de los jóvenes estudia en condiciones sumamente deficientes.

Por otro lado, se puede estimar en cerca de un millón los jóvenes que se forman en instituciones públicas que tienen enormes carencias. La escasez de recursos ha sido acompañada

¹² Así, México tiene una cobertura de poco más de 20 por ciento de los jóvenes en edad de ingresar a la educación superior, pero este porcentaje es mucho menos que el de Chile (42%), Venezuela (40%), Bolivia (39%), R. Dominicana (34%), Perú (32%), Uruguay (37%), Colombia (24%), Cuba (34%), Argentina (60%). Llama la atención en especial estos dos últimos países, porque han logrado tal cobertura con prácticamente sólo la educación pública. http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/html/Exceltables/education/ger_tertiary.xls, consultada en febrero 2006.

¹³ Segundo Informe de Gobierno, 2002. Anexo estadístico Educación.

desde 1992 de la creación de esquemas de asignación de fondos a las universidades con base en criterios de competencia o concurso. Con esto se ha dado una profunda diferenciación entre las instituciones, que es visible en el gasto por estudiante. Las instituciones más prestigiadas pueden llegar a recibir alrededor de 6,500 dólares por alumno al año, las instituciones de las regiones del sur y de otros estados, apenas logran obtener 650 dólares.

Está también el caso de los cerca de 100 mil estudiantes que están matriculados en un nuevo modelo de educación superior surgido al calor del TLCAN. Con el fin de atraer al país inversiones productivas, se creó un nuevo subsistema público de educación superior, que consta de cerca de cien universidades tecnológicas con carreras cortas y bajo la dirección de funcionarios y empresarios. La formación que ahí se ofrece es más similar a la de un centro superior de capacitación para el trabajo que a la científica y tecnológica que se encontraría en una universidad. Finalmente, las acreditaciones han sido más eficaces en establecer un patrón único de referencia de requisitos y estándares burocráticos, que como un mecanismo que provoque un dinamismo de mejoramiento en los programas de formación universitaria.

Finalmente, el establecimiento de vías *express* para la titulación, como el ya mencionado acuerdo 286, ya está generando cientos de graduados de nivel medio superior y superior cuya formación y evaluación son, como se explicaba, sumamente dudosas.

5. *La creación de un aparato de evaluación y su fracaso.* En el contexto creado por los acuerdos comerciales, la evaluación aparece como el mecanismo regulador fundamental e indispensable para poner límites a los abusos que puedan cometerse en un ambiente de libertad del mercado. El más común, el que las instituciones, llevadas por la lógica de la ganancia o el prestigio (en el caso de las públicas) ofrezcan servicios cuya calidad no corresponde ni al precio ni a las expectativas que generan. Ofrecen entonces información valiosa a los consumidores que, a su vez, habría de llevar al cierre de las instituciones fraudulentas por la simple falta de clientela. La evaluación, además, al revelar cuáles son las buenas escuelas e instituciones, los buenos maestros y alumnos, se convertiría en un instrumento que incentivaría a la calidad. De esta manera, se la propone implícitamente como la expresión de autoregulación del mercado, su mano visible. Desaparecida la función pública del Estado como responsable de la calidad, su papel es asumido por entidades privadas encargadas de evaluar y acreditar.

Quince años más tarde en México es evidente que la evaluación tuvo éxito en crear un enorme aparato capaz de evaluar a casi veinte millones de jóvenes, miles de programas de licenciatura, decenas de miles de académicos (sin contar a casi un millón de docentes de nivel básico), pero se demostró incapaz de contener los profundos efectos de la todavía incipiente apertura al libre mercado. Yendo más lejos, la evaluación entendida fundamentalmente como la utilización de la opción múltiple hizo posible crear procedimientos *express* que vinieron a facilitar el libre comercio de talentos, pero pusieron en duda la seriedad académica de tal procedimiento. Al mismo tiempo, la aplicación masiva de la evaluación para incentivos económicos a los académicos¹⁴ y para acreditar programas de licenciatura generó resultados que, como se veía,

¹⁴ La combinación de bajos salarios a los trabajadores universitarios y, por otro lado, la implantación de programas de *estímulo* o de pago según el mérito significaron la introducción de la lógica del mercado -"la codicia es más eficaz que el poder" para hacer un buen trabajo, dice un consultor empresarial- trajo fuertes distorsiones en el quehacer institucional. Como resultado, decenas de miles de académicos de nivel medio superior y superior en instituciones públicas y privadas son evaluados (generalmente cada año) para asignarles un monto adicional a sus ingresos. Además de la profunda individualización que esto está trayendo y al rompimiento del tejido institucional, esta evaluación hace que el quehacer se oriente a aquellas actividades mejor recompensadas y establece un ambiente sumamente burocrático

conspiran contra el mejoramiento de la educación. La asignación de fondos a las instituciones a partir de las decisiones de comités gubernamentales trajo también sus propios problemas, como ya se mencionaba. En ese sentido la evaluación nacida del libre comercio no sólo está contribuyendo al ambiente de la certificación comercial, sino también al deterioro de la calidad de la educación.

La evaluación se constituyó también en un importante cargo económico adicional a la sociedad, al establecerse, paradójicamente, como un monopolio privado, comercial y de dudosa legalidad. Como resultado, una agencia privada impulsada por el Estado controla la evaluación de programas universitarios¹⁵ y otra la evaluación de millones de jóvenes, lo que les genera importantes sumas de ingresos económicos.¹⁶

De esta manera, colocada la evaluación como esencialmente externa y ajena a los maestros y a las instituciones esta ha generado innumerables estadísticas e ingresos a agencias privadas, pero ha sido incapaz de contener los rasgos de deterioro de la educación que ha traído consigo la reducción del gasto, la irrupción del mercado salvaje en la forma de escuelas de mala calidad, y la restricción de la matrícula en la educación pública. Ha convertido a los antiguos evaluadores, maestros e instituciones, en objeto de evaluación (como dice Raquel Glazman) y con esto los ha convertido en meros espectadores. Ha enfatizado el individualismo y ha insistido en distinguir de manera sistemática y 'científica' entre 'los mejores', 'los regulares' y 'los mediocres', docentes, alumnos, egresados, instituciones y programas. Al aplicar instrumentos estandarizados (opción múltiple) de medición a los aspirantes y estudiantes en el nivel superior, ha introducido además fuertes rasgos de discriminación en el acceso a la educación por razones de género, origen socioeconómico, cultura distinta, lugar de origen campo-ciudad y escolaridad previa de los padres. Con esto ha comenzado el retorno a la educación como un privilegio social.

El uso de la medición estandarizada para la aplicación de mecanismos de 'ingeniería social' en la que los alumnos son seleccionados para educación técnica o universitaria con base en un solo examen, ha profundizado los costos sociales en deserción, desesperación de los jóvenes y ha traído consigo suicidios entre las jóvenes. La práctica de un examen de egreso único para cada

de recopilación de constancias y comprobantes. A tal punto que un grupo de analistas a quienes el rector de Universidad Autónoma Metropolitana un análisis del resultado de quince años de aplicación de estos programas, llegó a la conclusión de que "existe duda razonable en cuanto a si esta política ha significado concomitantemente, una mejoría en la calidad del trabajo que se hace en la UAM y en su fortalecimiento como institución" y agrega que "el paquete de incentivos, acumulables, ha generado cambios muy fuertes en las conductas de los académicos, pero sin la necesaria relación de compromiso con la institución, lo que hace al proceso ineficaz". (Gil Antón, 2005a:42). En el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, otros investigadores llegan a la conclusión de que la recopilación de enormes volúmenes de información que generan años de evaluación traiga beneficios institucionales. "Existe escasa evidencia -dicen- de que la información contenida en los reportes de productividad de los investigadores, ...aumenten la capacidad de los actores institucionales para desarrollar nuevas ideas e implementar cambios. En general, los líderes institucionales consideran que esta compilación y reporte de información no es más que un requisito administrativo. (Bensomin y Bauman, 2004:107).

¹⁵ Se trata del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), que se encarga de autorizar una agencia privada de acreditación en cada campo profesional. Estas agencias se constituyen por su cuenta y cobran por sus servicios. Se trata de cerca de 6 mil programas de nivel superior que deben evaluarse de nuevo cada cinco años.

¹⁶ El CENEVAL tiene a su cargo los exámenes nacionales de ingreso a la educación media superior y superior; los exámenes de avance intermedio; las pruebas nacionales de egreso de la educación superior; las de ingreso al posgrado; los exámenes trinacionales, y, en el futuro, los exámenes de revalidación periódica (cada cinco años) de todos los profesionales en ejercicio en el país. Todos son exámenes de opción múltiple. Hasta el momento ha aplicado cerca de 20 millones de *tests*, que representan ingresos estimados en 350 millones de dólares.

profesión y para todos los egresados, a cargo de una sola agencia, es algo que está proponiendo un modelo abstracto y único de “calidad” y proyecta un futuro de un solo patrón de referencia, una manera única de entender a la sociedad desde cada profesión, a pesar de las enormes diferencias culturales, sociales, de base económica que existen en las muchas regiones de México y en prácticamente cada país latinoamericano. La pretensión de exámenes profesionales únicos ahora a nivel trinacional abre la perspectiva de una homologación de la visión universitaria bajo la hegemonía estadounidense. En una discusión sobre cuáles serán los temas y énfasis que hará el examen, es muy difícil que, por ejemplo, en Medicina las autoridades norteamericanas acepten incluir el perfil de enfermedades de un país como México y la orientación social y pública del ejercicio de la medicina que todavía existe en países como el mío.

6. *Un efecto más amplio en la universidad.* En México el Tratado de Libre Comercio se entendió como una de las más importantes vías de acceso concreta a la globalización neoliberal y contribuyó a fortalecer una nueva perspectiva del quehacer universitario. En muy diversos ámbitos de la educación superior se fortaleció la tesis y la práctica de que los empresarios debían tener un papel protagónico en la educación superior del libre comercio. Así, no es raro que para acreditar un programa se ponga como requisito la participación de empresarios en la revisión y modificación de planes de estudio. Es también común que los empresarios participen directamente en la elaboración de los exámenes de egreso (que buscan ofrecer información sobre los productos universitarios al empleador). En las universidades, la Asociación de rectores, la ANUIES insiste en que se establezcan programas de *vinculación*, como una cuarta función (además de las de docencia, investigación y difusión) de las universidades públicas para estrechar lazos con las empresas y gobiernos mediante “alianzas estratégicas”. Además de la participación en la conducción de las ya mencionadas universidades tecnológicas y la participación en la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior, se ha enfatizado fuertemente que la docencia e investigación deben tener como referencia al sector empresarial. La normatividad es tal que ni siquiera excluye que en todos estos ámbitos participen empresarios estadounidenses.

En consecuencia, ha cambiado drásticamente el horizonte exterior e interior en que se mueven las instituciones. Los convenios con empresas se convierten en un símbolo de éxito en la inserción social, aunque representen muchas veces un subsidio a empresas nacionales y en el caso de alguna universidad pública, incluso a subsidiarias de la industria militar estadounidense. El cobro de altas colegiaturas (aranceles), la venta de servicios universitarios (diplomados, cursos de extensión, especialidades, investigaciones, cursos de capacitación) y las investigaciones patentables se vuelven prioridades importantes para obtener recursos adicionales. Esto último afecta de manera importante la capacidad de la universidad pública para generar ciencia y tecnología al servicio de la sociedad toda y no de unas cuantas empresas. En el marco de las evaluaciones que se realizan para el otorgamiento de fondos, la relación con los gobiernos se vuelve sumamente subordinada y el foco de atención de la docencia, investigación y difusión se privatiza y se aleja del deber de responder a “los grandes problemas nacionales” como rezan muchas de las leyes orgánicas de las universidades públicas. Hacia el interior, los estudiantes son considerados como clientes o consumidores; los trabajadores académicos y administrativos como empleados, y la participación de estudiantes y trabajadores universitarios, académicos y administrativos, en la conducción de la universidad viene sustituida por una administración gerencial que subordina o margina los procesos de democracia interna. La introducción de las nuevas tecnologías también ha venido a fortalecer las tendencias autoritarias y a aumentarle a los estudiantes los costos de permanencia en la universidad. Ha comenzado a desplazar a los docentes, y a fortalecer la relación con grandes empresas externas. En

un marco como este, el importante papel que la tecnología de la información puede jugar como apoyo al proceso educativo y como recurso de investigación viene limitado.

Las perspectivas a futuro

En términos políticos, las resistencias, movimientos de protesta y las críticas han hecho que el avance de los acuerdos de libre comercio en servicios y en educación no haya procedido a la velocidad prevista entre los impulsores del libre comercio. Pero no se han detenido. Aunque el ALCA como un todo está en suspenso, es claro que se está optando por sustituirlo o armarlo “desde abajo” a través de pactos bilaterales. En el seno de la OMC, el tema de los subsidios agrícolas y del campo, en general, ocupa la atención las protestas y los progresos en los acuerdos sobre servicios están libres de la atención pública. En este contexto de claroscuros, es posible sin embargo comenzar a oponer algo más que críticas y protestas, y pasar a la construcción de espacios regionales con una orientación distinta. En tres rubros fundamentales.

1. Si en América Latina hay la suficiente conciencia y la capacidad de respuesta desde maestros, académicos, estudiantes, comunidades, familias, autoridades universitarias, los cambios que hoy presenciamos en las conducciones nacionales de varios países, pueden convertirse en espacios en el terreno de la economía y la educación que hagan posible discutir alternativas a la globalización neoliberal. Para esto es necesario que estos gobiernos demuestren ante quienes los han electo, que se deben fundamentalmente a los intereses de sus pueblos. En concreto la firma y decisión de continuar participando en acuerdos de libre comercio no puede seguirse considerando como una facultad exclusiva y unilateral de los gobiernos.

2. En el marco anterior es posible establecer procesos de convergencia económica entre las naciones latinoamericanas, que puesto que establecen relaciones simétricas donde países grandes y pequeños obtienen ventajas, crean polos de poder que se contraponen a la presión de la globalización neoliberal. En esos procesos, la educación debe ser uno de los puntos más importantes de discusión con la mira de preservar el carácter de patrimonio social, pero además obtengan ventajas concretas para sus sistemas educativos y universidades. Un marco común que haga posible crear redes de apoyo solidario entre sistemas educativos e instituciones, fondos compensatorios multilaterales que apoyen a escuelas y universidades que lo necesiten.

3. Una educación superior dotada de una reforma con una orientación social que busca llegar a la sociedad toda, hoy es crucial para desatar procesos de integración de los viejos y nuevos conocimientos que hoy recorren América Latina. Es la ciencia y la tecnología producto de su historia republicana y del desarrollo nacional de los dos siglos pasados inmediatos, pero también producto de una renovada interacción con el mundo actual y sus corrientes más civilizatorias. Gracias a la presencia viva y profunda de sus pueblos originarios, es producto también de su interacción con su pasado originario de miles de años.

Para la revitalización económica de nuestros países hay muchas variables, sin embargo, la que no puede faltar es la de la educación superior. Llevar al campo y las comunidades el conocimiento superior es una tarea impostergable para construir desde abajo una prosperidad fincada en el beneficio de las grandes mayorías de los pueblos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANUIES, 2000, *La Educación Superior en el Siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*. México, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.

AMEAS, 2001 “Sistema Mexicano de Acreditación de Programas de Licenciatura para la Educación Agrícola Superior del Comité Mexicano de Acreditación Agronómica” México, Asociación Mexicana de Educación Agrícola Superior, A.C. Noviembre. Mimeo

Barrow, Clyde, Didou-Aupetit, Sylvie and Mallea, John 2003 *Globalisation, Trade Liberalisation, and Higher Education in North America. The emergence of a New Market under NAFTA*. The Netherlands, Kluwer Academic Publishers

de
Congreso

Bensomin, Estela María y Bauman, Georgina, 2004 “¿Aprenden las universidades la rendición de cuentas? en Ordorika, Immanol (coord.) *La academia en jaque*. Perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México. México, D.F. Cámara de Diputados del de la Unión, CRIM-UNAM, Miguel Ángel Porrúa.

Calvert, John & Kuehn, Larry, 1993 *Pandora's box. Corporate Power, Free Trade and Canadian Education* Toronto, Canada, Our Schools-Our Selves.

CENEVAL, 2004 , *Informe de Actividades 2003* , México, D.F. Centro Nacional para la Evaluación de la Educación, A.C..

CONPES, 2000: *Marco de Referencia para la Evaluación*. Comité de Ciencias Agropecuarias. México, ANUIES, Coordinación para la Planificación de la Educación Superior- Consejo Nacional para la Evaluación de la Educación- SEP.

Foro Nacional de Colegios, 1997 *Ley del Ejercicio Profesional* México, D.F. Documento de Trabajo (Proyecto).

Gil Antón, Manuel (coord.) 2005a *La carrera académica en la Universidad Autónoma Metropolitana. Un largo y sinuoso camino*. México, D.F. Universidad Autónoma Metropolitana.

Lehman Brothers, “*Investment Opportunity in the Education Industry*”, 1996.Mimeo

Mac Donald, Lew “Efectos del GATS: la promesa de la educación pública

amenazada por la OMC y el ALCA” Canadá.

Martínez Ortega, Araceli, 2002 “Persiste oposición estadounidense a importación de médicos” Diario *El Universal* 15 de abril.

Sinclair, Scott 2000 *GATS. How the World Trade Organization’s new ‘services’ negotiations threaten democracy* Ottawa, Canada, Canadian Center for Policy Alternatives.

TLCAN,1994 *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, D.F.
Miguel A.Porrúa, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

WTO, 2003 *World Trade Organization, 2003 Annual Report*.