

LIBRE COMERCIO Y EDUCACIÓN SUPERIOR EN LATINOAMÉRICA Cinco temas para una discusión

Hugo Aboites¹

Cuando en 1992 se firmó el primer acuerdo de libre comercio en Latinoamérica entre Canadá, Estados Unidos y México,² muy poco se sabía -y muy poco se quería que se supiera- acerca de la manera como la educación quedaba incorporada.³ De hecho, la corriente más popular de interpretación por esos años era la del “desafío.” Ante la inminencia del Tratado, se decía, había que modernizar rápidamente la educación mexicana para cerrar la enorme brecha en calidad y cobertura que existía respecto de los otros dos países. De otra manera, se apuntaba, no sería posible competir exitosamente con esas dos importantes economías del mundo.

Esta interpretación resultó conveniente, porque vino a apoyar y justificar las políticas de ‘modernización’ de la educación que a partir de esos mismos años (1990-1992) comenzaron a aplicarse en México. Con iniciativas como la mayor selectividad para el ingreso a la educación media superior y superior, el pago por productividad a los docentes universitarios, la vinculación de instituciones a empresas, los aumentos en los montos en las colegiaturas, se decía, se podría mejorar la educación nacional y establecer una relación más horizontal con los nuevos socios comerciales. El Tratado, en ese sentido, no llegó solo.⁴ Enfatizar el ‘reto’ de la globalización trajo también como consecuencia que se desviara la atención del escrutinio público respecto de lo que en ese momento concretamente y a espaldas de las opiniones públicas, padres de familia, estudiantes, organizaciones de maestros y el Congreso, se discutía y firmaba sobre educación en las rondas de negociaciones del acuerdo. Oficialmente se esparcía la versión de que, salvo una provisión para otorgar licencias para el ejercicio de profesionistas de un país en los otros, no había cláusula alguna que implicara la educación en general. Fue sólo posteriormente que se conocieron las implicaciones.

Hoy, doce años más tarde, sabemos un poco más, y es posible advertir algunos de los riesgos que significa la inclusión de la educación como mercancía (y a los estudiantes como ‘consumidores’) en el borrador del ALCA -que continúa como proyecto pese a su actual impasse-,⁵ y también en las discusiones que hoy se llevan a cabo en el marco del Acuerdo General sobre Comercio y Servicios (GATS, por sus siglas en inglés) de la Organización Mundial de Comercio (OMC).⁶ Este último, por ser un acuerdo a nivel prácticamente

¹ Doctor en Educación. Profesor/Investigador del Dpto. de Educación y Comunicación de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. México, D.F.

² El nombre oficial es Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) firmado en 1992 y vigente a partir del 1o. de enero de 1994.

³ El texto mismo del Tratado sólo fue dado a conocer oficialmente un año después de su firma (en 1993).

⁴ Las iniciativas de los gobiernos neoliberales y los acuerdos comerciales son expresiones de una misma tendencia general. En ese sentido es posible vivir el clima de un acuerdo comercial -sólo con base en las políticas locales- sin que siquiera se haya firmado acuerdo alguno.

⁵ El resultado de las recientes elecciones en Estados Unidos y el papel cada vez más subordinado de gobiernos como el actual de México, es algo que puede fácilmente traducirse en renovadas presiones a otros países de Latinoamérica para avanzar por la vía del ALCA.

⁶ En la dinámica utilizada en este organismo, cada país sugiere los temas que deben ser incorporados a la discusión y eventualmente tomarse como acuerdos formales. Es un proceso que se lleva a cabo de manera permanente. Por ejemplo, el gobierno de Australia da a entender que la comercialización contribuye al mejoramiento de los niveles educativos de la población mundial, dado el papel que “la liberalización del comercio educativo [tiene] en el

mundial hará mucho más difícil que los acuerdos regionales -como los que hoy se intentan entre países latinoamericanos- puedan dejar de incorporar la educación como uno más de los ámbitos de intercambio comercial.

Por otro lado, urge esta discusión también para comenzar a pensar en términos de relaciones de la educación entre los países en términos distintos a los comerciales. Proyectos regionales que, haciendo a un lado el enfoque de la educación como mercancía, planteen relaciones entre países con raíces culturales e históricas semejantes y problemáticas también similares de desarrollo nacional en el marco de una economía mundial. Es decir, acuerdos culturales y educativos de gran envergadura que, fuera del marco de comercialización, establezcan relaciones de apoyo mutuo entre los diversos sistemas y sus instituciones de educación superior; estructuren fondos que sirvan para el apoyo a proyectos regionales de expansión y mejoramiento educativo; hagan énfasis en las distintas identidades latinoamericanas en el marco de un proyecto de fortalecimiento de la cultura latinoamericana; creen salvaguardas contra la privatización y la comercialización de la educación y alienten proyectos de investigación y formación sobre la problemática económica y social común latinoamericana.

Si se promueve una discusión amplia sobre las implicaciones y las alternativas a considerar la educación como mercancía, es posible que un número cada vez mayor de actores en la educación participen y contribuyan a crear una conciencia nacional y regional que haga imposible el avance de los planes de integración subordinada de la educación latinoamericana a la lógica de las grandes corporaciones de la educación a nivel mundial, a los proyectos culturales de los países hegemónicos y a las propias iniciativas nacionales de privatización y comercialización de la educación. Esa misma conciencia es también el recurso más valioso para impedir que entre los propios países latinoamericanos se haga una réplica de las relaciones de subordinación y comercialización que, como en el TLCAN respecto de México, se plantean desde los países hegemónicos.

De manera concreta -y en mucho derivados de la experiencia mexicana- en el resto de este escrito se sugieren algunos ejes para dicha discusión.

1. La decisión de entrar a un acuerdo de libre comercio y los términos concretos que asume, no es una mera cuestión económica que puede dejarse en manos de los expertos, es algo fundamentalmente político que atañe a toda la población y especialmente a los sectores clave del campo de la educación. Las diferencias enormes en civilidad que existen entre un tratado como el que rige a la Comunidad Europea y el del norte del continente americano (TLCAN), son resultado precisamente de que allá hay una historia de intensa participación, discusión y acuerdos a nivel nacional primero y regional luego, para ir construyendo el acuerdo. La inclusión de un Parlamento Europeo, la participación de los sectores obreros en la conducción de grandes lineamientos estratégicos, la existencia de una carta de derechos humanos y sociales, el trato nacional que se otorga a las personas de los otros países (incluyendo el libre paso y la posibilidad de ser electo para cargos públicos en países distintos), es algo que contrasta dramáticamente con lo que ocurre en el TLCAN, donde el trato nacional se da únicamente a los bienes y servicios, pero no a las personas, con lo que, de 1990 a la fecha, el deterioro de la economía mexicana (fruto en gran parte del TLCAN) ha impulsado una creciente migración ilegal a Estados Unidos y la muerte de cientos de personas en el intento por cruzar las montañas y desiertos de la frontera. En Europa es un acuerdo de alcances mucho más amplios, en el norte del

mejoramiento de las oportunidades educativas” y propone como el primero de los principios rectores de tal liberalización: “a) Las negociaciones sobre servicios educativos deben apuntar a proveer a los consumidores (estudiantes) en todos los países, el acceso a los mejores servicios, donde quiera que estos se ofrezcan y a través de cualquier mecanismo a través del cual estos se ofrezcan.” (WORLD TRADE ORGANIZATION/CSS/W/1101 October 2001(01-4716)Council for Trade in Services Special Session Original: English COMMUNICATION FROM AUSTRALIA Negotiating Proposal for Education Services).

continente americano, restringido a los aspectos comerciales.⁷ Este es el resultado concreto que tiene un Tratado que es concebido, discutido y firmado prácticamente en secreto y a espaldas de maestros, estudiantes, amplios sectores sociales y, como se señalaba, incluso del Congreso. Todavía hoy, las discusiones y acuerdos sobre educación que toma el gobierno mexicano en el marco del ALCA y del GATS de la OMC no son dadas a conocer por el gobierno ni sujetas a consulta previa.⁸ Ni siquiera están directamente en manos de las autoridades educativas del gobierno, sino de los encargados de la política económica. Por todo esto, una primera e importante discusión es el de la validez política que pueden tener acuerdos comerciales que se construyen en un vacío de participación y en ausencia de canales concretos y eficaces para sujetar los intentos (y los términos concretos que asumen) de llegar a este tipo de acuerdos.

2. Un segundo rumbo que en la discusión parece importante tiene que ver con lo que usualmente dicen los textos de estos acuerdos y sus implicaciones para la educación. El Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y el GATS de la OMC, como el TLCAN, no sólo tienen artículos concretos que tienen que ver con la educación sino que estos requieren, de inmediato, cambios importantes en el marco legal de los países firmantes (especialmente los que tienen una educación que no ha estado sujeta tanto a la lógica de la comercialización y control privado). Así, usualmente se establece que las compras gubernamentales -incluyendo las que tienen que ver con la educación- deben estar sujetas a licitación internacional. De tal manera que la compra de pizarrones, construcción de escuelas, publicación de libros de texto, etc. etc. puede fácilmente quedar en manos de compañías extranjeras que a grandes escalas son mucho más competitivas. Esto, además de que obliga a modificar las reglamentaciones para el otorgamiento de contratos, cuestiona la existencia misma de organismos gubernamentales nacionales creados para proveer de ese tipo de insumos a las escuelas y reduce el empleo de egresados universitarios. Por otro lado, al hablar de servicios en general -categoría que incluye los servicios educativos-, los acuerdos comerciales incluyen cuestiones tales como la obligación de dar trato nacional y otras ventajas a las entidades privadas extranjeras que ofrezcan educación desde dentro o fuera del país. También aparecen provisiones que establecen la eliminación de "obstáculos innecesarios" para el reconocimiento de títulos profesionales de los otros países y el impulso a la creación de exámenes únicos de certificación profesional. Además, los tratados siempre incluyen un capítulo sobre las facilidades que deben otorgarse al paso de inversiones (incluyendo las que se realizan en educación) a través de las fronteras, que incluyen desde el trato nacional hasta la nula restricción al retorno de ganancias o capitales a los países de origen.

Disposiciones como las anteriores obligan a los países a sustituir el marco legal pensado desde la educación como una función pública y de Estado, por otro orientado a dar facilidades a la inversión y actividad educativa privada. Así, se vuelve necesario: a) incluir a la educación como un campo específico de inversión,⁹ b) cambiar las disposiciones que regulan el ejercicio privado en la educación (a fin de eliminar cualquier apariencia de que se

⁷ Gracias a las protestas en ambos lados de la frontera en el último momento se introdujeron textos al Tratado sobre la problemática ecológica y laboral a través de las fronteras, pero es limitado y hasta ahora, poco eficaz.

⁸ Se conocen directamente a través de los medios de información (páginas de internet) de la OMC y el ALCA.

⁹ En México, a raíz de la firma del Tratado se anuló la existente *Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera* y se promulgó (1993) la nueva *Ley de Inversión Extranjera*. En ella y por primera vez en la historia del país expresamente se establece la educación como "actividad económica" y como sujetos a inversión extranjera "IV. Los servicios privados de educación preescolar, primaria, secundaria, media superior, superior y combinados." (Ley de Inversión Extranjera, Artículo 8o.).

inhibe la libre inversión en servicios educativos),¹⁰ c) modificar las que de alguna manera limiten la participación de particulares en el establecimiento de servicios educativos y las que impiden el libre paso de servicios educativos a través de las fronteras. También finalmente, d) crear procedimientos rápidos para reconocer la formación profesional de quienes procedentes del otro país llegan a ejercer su profesión, y e) iniciar los trabajos para crear evaluaciones únicas a nivel trinacional para el ejercicio profesional.¹¹ Así, en general, las disposiciones del Tratado obligan a acotar las facultades del Estado en la educación, a fin de que no sea considerado un obstáculo al libre comercio.¹² Es frecuente que estos acuerdos incluyan algún pronunciamiento sobre el debido respeto que el acuerdo guarda a la función pública educativa del Estado pero, o son meras declaraciones interesadas (para poder afirmar que el tratado no afecta a la educación pública), o claramente contraproducentes.¹³

Iguals implicaciones trae para el marco legal sobre la función del Estado los artículos que implican la privatización en el uso de las redes de telecomunicación del país (lo que restringe las posibilidades del Estado de utilizarlas con fines educativos y obliga a abrirlas a la educación superior virtual); los que restringen la actividad estatal mediante el acotamiento a los llamados “monopolios estatales” (dentro de los cuales conceptualmente cabe la educación pública); el impulso a la comercialización de los centros de investigación de las instituciones de nivel superior (al propiciar la reducción de los campos de conocimiento de interés público, es decir no patentables), y al crear un mecanismo de resolución de controversias que pone en manos de funcionarios de los tres países y expertos la decisión sobre las quejas que compañías y particulares de otros países interponen contra un gobierno nacional y sus leyes, por supuestas violaciones al acuerdo comercial.

3. Un tercer eje posible de discusión es de las consecuencias concretas que todas estas disposiciones traen consigo. Para eso hay que tener en cuenta que si bien algunos efectos son derivados de instrumentos como el TLCAN, otros resultan de una combinación histórica que se da entre los esfuerzos de modernización neoliberales locales y las tendencias que genera el propio tratado. Es decir, al combinarse ambos factores, se crea una atmósfera general de restricción al acceso a la educación, de privatización, competencia y comercialización. En el caso mexicano por ejemplo, el TLCAN claramente abrió paso a la

¹⁰ En México esto se materializó mediante la sustitución de la *Ley Federal de Educación* por la *Ley General de Educación*, que reduce considerablemente los requerimientos para abrir una institución educativa y deja en manos de funcionarios de los estados (provincias) la autorización para la creación de nuevos planteles particulares.

¹¹ Mientras este país se ve obligado a dar un vuelco a todo su sistema legal relacionando con la educación, resulta llamativo que el estadounidense no sufre cambio alguno. Los acuerdos comerciales tienen esta tendencia a ajustar la legalidad y cultura de la educación a aquella de los países dominantes.

¹² En el caso mexicano esto implicó cambiar la Constitución. Antes se establecía que el Estado se reservaba ciertos tipos y modalidades de educación y tenía la facultad de cerrar establecimiento privados sin apelación posible. Ambas cosas, obviamente eran vistas como obstáculos al libre comercio y fueron eliminadas.

¹³ Es decir, una función de Estado, determinada soberanamente a nivel constitucional puede quedar acotada por lo que se establezca en un acuerdo comercial. Así, en el caso de México, con el TLCAN se aprobó una cláusula que establece que el Estado mexicano puede seguir impartiendo los servicios de educación pública, pero con tal de que no se violente lo especificado en ese mismo capítulo del Tratado (y cuyo tema y título es precisamente “Comercio Transfronterizo de Servicios”): “Art. 1201 *Ámbito de aplicación*... 3. 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.” (TLCAN, México, SECOFI-PORRÚA, 1993). Según la legalidad mexicana, estos tratados, además, una vez aprobados por el Congreso, adquieren el nivel constitucional.

compra de instituciones locales de nivel superior por parte de consorcios estadounidenses,¹⁴ al establecimiento de sucursales en el país de instituciones extranjeras,¹⁵ a asociaciones entre instituciones locales y estadounidenses (Harvard, U. de California) para la realización de cursos y a la oferta sin control de cursos, licenciaturas y posgrados por la vía a distancia o virtual. Aunque pequeños en número, este tipo de iniciativas son muy significativas porque roturan los cauces para el futuro desarrollo del Tratado.

Mucho más importante es el hecho de que el nuevo marco creado por el TLCAN abrió las puertas a una creciente privatización y comercialización de la educación superior desde dentro del país mismo. Las grandes facilidades diseñadas para atraer inversión extranjera a la educación, han sido aprovechadas sobre todo por emprendedores locales. De 1990 a 2002, el número de instituciones privadas de educación superior pasó de 706 a 2,153,¹⁶ de tal manera que ya superan en número a las públicas y cubren cerca del 30 por ciento de la matrícula total en ese nivel. La educación superior, que en México había sido tradicional y abrumadoramente pública (en cobertura y orientación), ha cambiado radicalmente en sólo 12 años. También como consecuencia directa de las disposiciones sobre evaluación contenidas en el capítulo XII del TLCAN pero también parte de las iniciativas restrictivas de los años noventa, el gobierno mexicano impulsó en 1994 la creación de un centro privado de evaluación de la educación superior, el Ceneval,¹⁷ una de cuyas metas es regular - mediante exámenes de selección- el acceso de aspirantes a todas las instituciones del país de educación media superior y superior (incluyendo el posgrado) y, la otra, evaluar a los egresados de la educación superior y establecer, a partir de eso y junto con organismos de E.U.A. y Canadá, un sólo examen trinacional para cada una de las principales profesiones. Obviamente, los contenidos del examen suelen estar más orientados a una 'competitividad internacional' y a tener muy poco que ver con las necesidades concretas del país en cada campo profesional.

Unos años más tarde, también por el Tratado, se impulsó en la educación superior la creación de una estructura de acreditación de programas de formación, requisito para la certificación internacional de profesionales.¹⁸ No es muy clara la mejoría que obtiene la educación con todas estas iniciativas, pero sí el aumento en la comercialización de la educación. El Ceneval, en su primera década ha realizado ya más de 14.4 millones de exámenes y ha recibido ingresos por cerca de 290 millones de dólares. La acreditación (con 6,000 programas a evaluar) representa una cifra cercana a los 150 millones de dólares cada cinco años para los organismos privados que la realizan. Así, la evaluación privatizada, a pesar del discurso que la rodea, ha mostrado más su potencialidad comercial que su contribución a la calidad educativa. Ciertamente más su énfasis en establecer rasgos de competencia (*rankings*) que en abrir la educación a todos. La apertura de esta nueva industria, antes inexistente en este país, está estrechamente vinculada al Tratado.

4. Por lo anterior, otro eje de discusión importante es el efecto específico que un acuerdo orientado a la comercialización puede tener en el mejoramiento de la educación de un país. El caso de México ofrece elementos que claramente dicen que comercializar la educación (y la evaluación) no necesariamente significa mejorar la educación. Un Tratado ciertamente

¹⁴ Como el caso del sistema universitario Universidad del Valle de México, que fue adquirida en su totalidad por el Grupo Sylvian Universities. Este también es dueño de instituciones en Chile, España y Suiza.

¹⁵ En México algunas instituciones norteamericanas ofrecen dos años de educación superior en México y los siguientes dos en la matriz en Estados Unidos.

¹⁶ Segundo Informe de Gobierno, 2002. Anexo estadístico Educación Superior.

¹⁷ Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior, A.C.

¹⁸ Se trata de la CONPES (Comisión Nacional de Acreditación de la Educación Superior, A.C.)

puede exacerbar los rasgos de competencia y privatización característicos de muchos de los planes de modernización que, con o sin estos acuerdos son impulsados por organismos como el Banco Mundial, y puede, además, ampliar de manera importante las áreas privadas en la educación de un país. Puede también, como se ha visto, dar amplio cobijo a proyectos de mejoramiento de la educación basados en esquemas de incentivo económico para instituciones y académicos. Sin embargo, lo que no se ha visto todavía con claridad meridiana es si todo esto contribuye de manera decisiva al mejoramiento de la educación en general y en particular superior de un país. El sistema educativo se vuelve ciertamente más competitivo, y genera escuelas y estudiantes sumamente concientes de su participación en un mercado exigente y hostil, pero no parece generar niveles de conocimiento sustancialmente mayores o mejores para hacer frente a las economías de incertidumbre que hoy caracterizan a nuestros países.

Después de más de una década de este tipo de políticas, México no ha logrado resolver problemas tan elementales como la cobertura total al menos en el nivel de primaria; generar un proceso real de descentralización educativa con amplia participación de comunidades, padres de familia y maestros;¹⁹ reducir sustancialmente los altos índices de deserción en los niveles de educación secundaria y terciaria y tampoco aumentar radicalmente la cobertura: en este último nivel apenas dos de cada diez jóvenes están en una institución de educación superior y las propuestas para una ampliación sustancial de la cobertura consisten en impulsar la educación virtual y las carreras universitarias cortas de carácter técnico.. Por el contrario, se han instalado tendencias, como el estancamiento de los recursos públicos para educación, el deterioro notorio -especialmente en la educación privada- de los niveles de calidad educativa²⁰ y el surgimiento de esquemas de obtención de títulos profesionales de manera express, propiciados por el propio gobierno,²¹ la evaluación superficial e industrializada,²² el crecimiento de las burocracias, elementos todos que conspiran activamente en contra del mejoramiento de la educación.

5. Finalmente, cabe discutir si la vía de la privatización y comercialización no hace que la educación y la educación superior en particular apunten en una dirección muy distante de las necesidades de conocimiento fundamentales de un país. La comercialización; la vigencia del interés privado sobre el público; la competencia, y la recompensa económica son ahora colocados como dinamismos fundamentales pero inhiben las tendencias a una educación superior que pueda llegar a todos los ámbitos del país, recoger las necesidades de cada región, definir las profesiones y la investigación en función de esos contextos. Hace también difícil que sea solidaria, profunda y capaz de incorporar los saberes e historias de las regiones y de otros países y distintas culturas. Por el contrario, la evaluación de los egresados pensada como medición de un producto uniforme, la acreditación entendida como conformación con un modelo único de calidad, la calidad entendida como asimilación de parámetros estadounidenses y la creación de un tono de centro de capacitación superior para el trabajo en lugar del universitario, marchan en dirección a privar a nuestros países de las instituciones como importantes puntos de referencia del conocimiento superior y

¹⁹ La descentralización se inició formalmente en 1992.

²⁰ Declara en el 2002 la FIMPES (Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior) el organismo más representativo del sector privado, que menos de cien de las más de dos mil instituciones privadas pueden considerarse de calidad.

²¹ El Acuerdo 286 de la Secretaría de Educación Pública permite a quienes tengan mínimos estudios superiores obtener en tres días no consecutivos (un examen de opción múltiple, un ensayo y una entrevista) el título profesional en carreras tales como Ingeniería Civil, Leyes, Sociología, Arquitectura, Enfermería y Medicina General.

²² Los exámenes del Ceneval constan de alrededor de 130 reactivos de opción múltiple y decide el ingreso a la educación media superior y superior pública. Los exámenes de egreso y de certificación profesional consisten de varios cientos de reactivos.

espacios de encuentro entre las corrientes de pensamiento, ciencia y técnica del mundo, con las necesidades nacionales y regionales.

Mientras la educación latinoamericana esté bajo la perspectiva que impulsan los acuerdos de libre comercio aplicados a la educación, es difícil plantearse y recuperar esta última perspectiva de universidad. Por el contrario estaremos ante otra década perdida más.