

Macrorregionalización y políticas de educación superior: México ante el TLCAN
Sylvie Didou Aupetit. Investigadora del Departamento de Investigaciones Educativas del
Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional. Correo e:
didous@data.net.mx

Resumen

La globalización es un fenómeno de orden económico-financiero pero, por su carácter expansivo, ha tenido repercusiones en las esferas sociales, culturales y educativas. En este último ámbito, ha sido objeto de programas específicos y de polémicas sociales. En México, el proceso trilateral de integración normado por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha tenido incidencias en algunas políticas federales, principalmente en materia de acreditación, de internacionalización y de formación de recursos humanos. Las instituciones públicas de educación superior en particular han dado mayor empuje a sus programas de internacionalización aunque no han modificado, en forma sustancial los enfoques de los mismos. Por esta razón, objetos fundamentales de preocupación para los gobiernos de Canadá y de Estados Unidos casi no han interpelado a las autoridades educativas mexicanas. Considerando lo anterior, en este artículo, pretendemos apuntar cuáles han sido las características de un proceso adaptativo de armonización, identificando sus principales niveles de repercusión. Analizaremos su potencial innovador, sus inercias y sus límites, considerando sus relaciones determinantes tanto con el contexto macrorregional que le dio sentido como con la idiosincrasia nacional.

Abstract

Even though globalization is an economic-financial phenomenon, its expansive effect has reached the social, cultural and education areas as well. In this last area, globalization has given rise to a number of specific programs and social controversies. In Mexico, the trilateral integration process ruled by NAFTA has had an effect on federal policies, namely those dealing with accreditation, internationalization and human resources' education. Public higher education institutions, in particular, have pushed their internationalization programs even though they have not made substantial changes to their scope. Therefore, some key red lights for Canada and the US have not reached Mexican authorities. Taking this into account, this article points out the key features of a harmonic process of adaptation, and points out their key levels of repercussion. The article analyzes the innovative potential of globalization, its inertias and limitations, and takes into account its key relationships with the macroregional context — its true source - and with national idiosyncrasy.

Introducción. Enfoques nacionales y comparaciones trilaterales

La globalización, como resultado de las políticas de integración económica, financiera y comercial, fundamentadas en un uso intensivo de las tecnologías y de los medios de comunicación a distancia que anulan tiempos y espacios ha sido un concepto generado en el ámbito económico, en donde fue aplicado inicialmente. Casi diez años después de que el léxico cotidiano incorporara como palabras de amplio uso los términos de globalización en el universo de proyección dominado por los anglosajones y de mundialización en la esfera de influencia europea, ninguna de sus definiciones comúnmente aceptadas permite afirmar que es similar en su naturaleza o en sus repercusiones a la internacionalización, por analogía o por extensión.

En cambio, se suele admitir que el fenómeno auspició la conformación de bloques macrorregionales: esa estrategia reactiva permitió a los gobiernos nacionales ubicarse en una forma más ventajosa ante las nuevas formas de producción y ante el creciente peso de las alianzas financieras y comerciales promovidas por las grandes corporaciones. Anclados en la continuidad geográfica, esos macrobloques fueron cuna de nuevos regionalismos, que no estribaban en cada una de las unidades nacionales sino en su agrupación (Omán, 1996). No obstante el interés preferente por construir espacios de intercambio comercial y financiero, se constató además que el proceso tenía repercusiones en otros ámbitos, particularmente en los sociales y en los culturales. Esas variaban en función de los aparatos jurídicos que normaban la integración: por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) a diferencia del de la Unión Europea, no contuvo disposiciones sobre el sistema educativo¹. Las únicas cláusulas que, indirectamente, lo afectaron fueron las relativas al libre flujo de profesionistas y a sus condiciones de ejercicio laboral en el área de América del Norte

al plantear como una cuestión central para las Instituciones de Educación Superior (IES) el reconocimiento mutuo de títulos y de competencias entre los países socios.

Pese a su índole especializado, el TLCAN, al igual que los otros acuerdos de carácter o global o macrorregional, tuvo repercusiones sociales, culturales y educativas cuya lectura y cuya naturaleza variaron considerablemente, según la contraparte considerada. Si bien tanto en Canadá y en Estados Unidos como en México, produjo entusiasmos y celos, los temas que dominaron las agendas nacionales fueron diferentes. En los primeros dos países, las preocupaciones concernieron a los procesos de formación de recursos humanos con el fin de mantener la competitividad económica². En México, versaron sobre la necesidad de superar asimetrías de desarrollo. Lo anterior corrobora que las naciones, pese a su desaparición anunciada por los medios y por los intelectuales, siguen siendo una escala pertinente para pensar los cambios y las reformas de las universidades, debido a la duradera inscripción de lo educativo en la historia y en la idiosincrasia de cada país.

Las reflexiones que se presentan en este artículo derivan de una investigación colectiva, llevada a cabo en paralelo en Canadá, en Estados Unidos y en México, sobre globalización, TLCAN y educación superior³. La preocupación original de los participantes fue identificar cuáles habían sido las políticas públicas e institucionales de educación superior adoptadas por los gobiernos que firmaron el TLCAN, a partir de las condiciones de partida y del objetivo compartido y anunciado prolijamente a principios de los noventa de fundar un mercado norteamericano de la educación superior. Pero los primeros diagnósticos de la situación obligaron rápidamente a los responsables de los casos nacionales a reconocer la preeminencia de la tradición y de los usos y costumbres en cada país, por encima de la definición de acciones comunes. Los llevó a aceptar que, pese al interés que generó inicialmente, la dimensión trilateral todavía es más un proyecto que una realidad, aunque son obvios algunos avances circunscritos (Mallea, Malo y Pendergrast, 1998). Las visiones nacionales de lo que significó el TLCAN como escenario ante el cual las instituciones educativas definieron posiciones y acciones se caracterizan todavía hoy por un alto grado de diversidad. Ante esta heterogeneidad y el compromiso de producir una indagación comparativa, decidimos estudiar situaciones educativas paralelas pero no similares ni forzosamente convergentes, a partir de líneas transversales de análisis, concertadas de antemano. Los cotejos, por lo tanto, se establecieron sobre la base de los acercamientos más que de las realidades estudiadas. Revelaron asimetrías incipientes y permitieron identificar principios emergentes de acercamiento. En ese artículo, sin embargo, me centraré esencialmente en la exposición del caso mexicano, haciendo referencia a los trabajos de mis colegas cuando estos ayudan a detectar diferencias relevantes de la situación internacional con la mexicana.

1. México, diagnóstico de asimetrías y estrategias de armonización

México fue, indudablemente, el país más interpelado por la necesidad de una armonización mínima con respecto de sus contrapartes, de entrada cercanas entre sí en cuanto a sus niveles de desarrollo y a sus perspectivas sobre la coyuntura. Así, la reflexión sobre las "asimetrías" tuvo menos relevancia en Canadá y, sobre todo, en Estados Unidos que en México, en donde representó un eje a partir del cual los funcionarios y los investigadores definieron las apuestas de la macrorregionalización. A su vez, la identificación de sesgos

¹. Los artículos 1201-1204 establecen la aplicación del trato nacional para los ciudadanos de los países miembros. El 1205 plantea la prohibición de exigir la residencia o la ubicación para la prestación de servicios profesionales. El art.1210 recomienda el establecimiento de criterios y de normas claras para la certificación y la actualización profesionales.

². In 1992, for example, an Ad Hoc Working Group (1992:2) of the Federal Coordinating Council for Science, Engineering and Technology (FCCSET) adopted the principle that "federal policies should serve to maximize the benefits resulting from the Nation's investment in universities and provide increasing dividends in the form of improved quality of life and economic growth. (...) Presidential science and technology advisors are deeply concerned that the United States now faces increasing economic and technological challenges from other countries, particularly Japan and Europe. Consequently, a trade war has replaced the cold war as the major stimulus for Federal Research Support, because frontier science and technology are recognized as critical elements in the emergence of a global international economy" (Barrow, 2000: draft).

³. Ese proyecto de investigación fue financiado entre 1997 y 2000 por el Fideicomiso para Estudios de la Región de América del Norte, administrado por el Colegio de México. Participaron en su realización el Dr. Clyde Barrow (Universidad de Massachusetts en Dartmouth), para Estados Unidos y el Dr. John Mallea (Universidad de Brandon, Manitoba) para Canadá. El proyecto fue coordinado por la Dra. Sylvie Didou, a cargo del caso de México (DIE/CINVESTAV).

de desarrollo llevó a aceptar rupturas drásticas con respecto de algunas elecciones históricas en la política nacional para el fortalecimiento de la educación superior. Lo demuestra la adopción de medidas para la acreditación especializada de carreras, el reconocimiento mutuo de periodos de estudios cursados afuera o la certificación de capacidades profesionales: esos dispositivos, muy cercanos en sus estructuras a los existentes en los otros dos países, sustituyeron los mecanismos propios que permitían atender esas necesidades. Fundamentados en un control burocrático de validez de las credenciales escolares más que en una evaluación de la formación individual, éstos descansaban implícitamente en un pacto de confianza con la institución escolar. A lo largo de los noventa, la importancia creciente de organismos intermedios, encargados de verificar la calidad de los procesos institucionales y de los desempeños personales en docencia y en investigación por una parte, a conocimientos básicos y a productividad por la otra, pusieron seriamente en duda ese acto de fe convencional de la sociedad mexicana. Se expresó una voluntad de convergencia con los socios del espacio trilateral a la vez que intentos por regular, a escala nacional, la definición de los objetivos mínimos de aprendizaje en todas las IES públicas del país (SEP-SESI, 1997 y 1999).

De esta manera, las políticas nacionales para la definición, la evaluación y el reconocimiento de las competencias escolares y laborales así como la acreditación de carreras, operadas por diversos organismos como el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL), los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES) o el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) en el ámbito educativo y, en el profesional, por los Colegios de Acreditación especializados⁴ tuvieron como fines resolver una situación problemática en el país (a saber, la diversidad de los aprendizajes básicos debido a que los contenidos y la estructura de las carreras eran determinados en forma autónoma por cada universidad pública) así como controlar los niveles reales de conocimientos de los egresados. En paralelo, pretendieron responder a una urgencia de armonización con respecto de los socios comerciales norteamericanos: por lo tanto, procuraron construir un contexto favorable para que las asociaciones y los colegios profesionales nacionales lleven a buen término las negociaciones trilaterales en materia de reciprocidad laboral (Didou, 1999). Al respecto, en la perspectiva mexicana, tres asuntos fueron de particular cuidado: primero, las diferencias en las exigencias y en los procedimientos para el otorgamiento de la cédula profesional y la actualización profesional; segundo, la burocratización de los requisitos para el reconocimiento de los diplomas y de los periodos cortos de estudios en el extranjero; y tercero, el debate todavía en curso sobre la noción misma de competencia, sea escolar o profesional y sobre la concepción de lo que son las carreras universitarias. En contraste con el cambio rápido que se puede detectar en México en materia de certificación de calidad institucional y profesional, en Canadá y en Estados Unidos, los mecanismos nacionales de acreditación o de certificación profesional no fueron profundamente transformados por el hecho de que se prevea un tránsito fuerte de profesionistas entre los tres países en los próximos años. Los organismos especializados han atendido las cuestiones ligadas a la competencia de los profesionistas mexicanos, objeto de preocupación entre los círculos nacionales laborales así como asuntos de garantía de calidad de servicio para el consumidor a escala trinacional pero no han revisado sus dispositivos propios.

En consecuencia, es innegable que México ingresó al espacio de América del Norte no sólo a partir de una condición de desarrollo asimétrico. Lo hizo también en una situación de conflicto interno (en la medida en que ciertas medidas de armonización generaron fuertes tensiones a escala institucional) y de escasa credibilidad con respecto de sus socios. Por ejemplo, entre otros posibles, de las elecciones hechas en materia de certificación de competencias y de acreditación revela tanto el tamaño de los cambios necesarios como las rupturas que implican. Comprueban que México es probablemente el eslabón frágil en el proceso de adaptación mutua y que a éste lo afecta mucho más de lo que afecta a las contrapartes.

⁴.Entre 1945 y 1994, el número de colegios profesionales registrados ante la Dirección General de Profesiones fue de 219. Entre esa fecha y 1999, y ante la urgencia de atender la cuestión de la acreditación de estudios y de la certificación profesional fueron registrados otros 70 (Ortega Amieva, 1999) .

2. Políticas públicas en educación superior ante el TLCAN

En una coyuntura en la cual las reformas tienen raíces propias y externas, en los últimos años en México se dio una inflexión de las políticas tradicionales. Esa fue ejemplar de un cambio mediante el cual algunas opciones de desarrollo dejaron de ser percibidas como productos de una decisión voluntaria, volviéndose asimetrías de desarrollo que era preciso erradicar. Las variaciones en las decisiones relativas al ingreso estudiantil demostraron la sustitución de una perspectiva autocentrada por una comparativa. De 1970 a la fecha, la matrícula universitaria creció en más de seis veces⁵. Esa explosión, denominada masificación, provocó el reclutamiento de numerosos profesores, no siempre bien formados y una diferenciación de los grupos sociales que accedían a la universidad. Debido a la combinación de ambos factores con una crisis de financiamiento y fuertes inercias organizacionales, descendió la calidad de los aprendizajes. A finales de la década de los ochenta arrancó el proceso llamado de modernización educativa, la apuesta consistió en impulsar cambios regulados y localizados, controlando el tamaño de la matrícula. Concomitantemente, el tema de la expansión se volvió tabú, siendo mencionado únicamente como la principal causa del deterioro del sistema. Sin embargo, tanto el examen de las políticas de educación superior realizado por los expertos de la OCDE entre 1994 y 1996, como diversos análisis de la situación nacional con respecto de la de otros países indicaron que México era una de las economías en desarrollo con los menores porcentajes de población económicamente activa altamente calificada. Esa conclusión contribuyó a que los especialistas reintrodujeran en el debate la cuestión de cómo crecer, respondiéndola mediante el reforzamiento de las modalidades tecnológicas en municipios carentes de establecimientos de educación superior. En consecuencia, la tasa de cobertura alcanzó en 1999 el 17.7%, después de un periodo de estancamiento, y el porcentaje de matrícula inscrita en los establecimientos tecnológicos aumentó de un 18.5% al 19.65% en los últimos cinco años (Didou, 2000b), conforme con un modelo de crecimiento sesgado muy similar al sugerido por la OCDE en su primera evaluación de las políticas nacionales de educación superior⁶. Es por lo tanto innegable que los escrutinios externos contribuyeron a que elecciones nacionales convencionales empiecen a ser consideradas más críticamente; ayudaron a sustituir un enfoque retrospectivo de los disfuncionamientos propios, con un marcado sello doméstico, por un análisis prospectivo, fundamentado en comparaciones macrorregionales diversas, que incorporaba tópicos internacionalmente discutidos. Las medidas adoptadas para controlar la calidad de las instituciones de educación superior públicas y para definir las competencias y los saberes de los egresados y, simultáneamente, los esfuerzos para dar cabida al crecimiento de la demanda y para mejorar la cobertura han tenido resultados cuantificables y altamente publicitados. Hoy, no sólo el número de jóvenes inscritos en alguna opción de educación superior es superior al de hace unos diez años, pese a que el grupo de edad entre 20 y 24 años está en ligera contracción. También la red de educación superior se ha ampliado. En paralelo, el número de instituciones que recurren a instancias de evaluación está en aumento; también crecen el número de carreras acreditadas y el de usuarios de la certificación o de la recertificación profesionales brindadas por los organismos profesionales de reciente creación. Pero, dadas las costumbres que afectaron, las relaciones de poder que sustentaron y las elecciones de armonización que supusieron, esas políticas auspiciaron también tensiones políticas, ideológicas y financieras que no deben ser menospreciadas so pretexto de armonización.

⁵.En 1970, la población total de licenciatura en universidades en IT era de 208,944; en 1980, la población de licenciatura universitaria y tecnológica era de 731,291 alumnos, la de normales de 96,590 y la de posgrado de 25,508 dando un total de 853,284 alumnos; en 1999, eran respectivamente de 1'481,999, 210,544 y 111,247 arrojando un total de 1'803,790 (ANUIES, 1999a cuadro 2.2.)

⁶. Siguen siendo sin embargo muy por debajo de los promedios internacionales. Los examinadores de la OCDE subrayaron que: "México no está en mal lugar en comparación con otros países de la OCDE, desde el punto de vista de la Ciencia y la Tecnología: viene después de Alemania, Finlandia, la República Checa y Hungría pero en un nivel comparable al de muchos otros países avanzados (...). Sin embargo, debemos hacer dos correcciones a esta observación. La primera es que en la mayoría de los demás países de la OCDE, existe un sector no universitario compuesto de formaciones más cortas, con carácter más práctico y profesional. Otra corrección se refiere a la tasa de escolarización en educación superior: en general, mientras más elevadas son las tasas, más disminuye el peso relativo de las disciplinas técnicas o científicas. Nos vemos obligados a concluir que el peso de las formaciones científicas y técnicas es modesto para el nivel actual de desarrollo económico de México" (OCDE, 1997:183). Por su parte, ANUIES asienta "México se ubica en una situación desfavorable entre sus socios comerciales en lo que refiere al porcentaje de población entre 25 y 64 años de edad con educación media y superior" (ANUIES, 1999a:1.2.1).

Al ingresar el país al área de América del Norte a partir de una situación de desigualdad y de diferencia con respecto de sus socios, el gobierno mexicano optó no sólo por lanzar políticas públicas de armonización paulatina; también diseñó programas de apoyo a la internacionalización y, en particular, a la movilidad académica y estudiantil. Entre estos, destaca la creación de los programas de apoyo a las estancias sabáticas, de invitación a académicos extranjeros y de repatriación de investigadores mexicanos manejados por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT). Sobresale también, la suscripción de nuevos acuerdos de cooperación académica.

No obstante, en ambos casos, los resultados han sido frágiles aunque llamativos y han revelado que las elecciones de ubicación y de respuesta de México ante la constitución del espacio norteamericano han sido, una vez más, disímiles a las de sus contrapartes. En particular, México ha atendido más los problemas estructurales de su sistema educativo que la relación de éste con el de formación profesional por una parte, con el mercado de trabajo por la otra; en contraste, estos asuntos han despertado un fuerte interés gubernamental, productivo e institucional, tanto en Canadá como en Estados Unidos. Una lectura de los documentos de la política pública emitidos en la década de los noventa por los gobiernos de esos países comprueba que, en el escenario nacional, el TLCAN fue percibido o como un eje de cambio lejano o como una referencia retórica general. La cuestión de los perfiles de formación inicial y recurrente para ayudar a la reconversión de mercados de trabajo en proceso de tecnologización y de recomposición ha sido enfocada sólo en forma superficial. En contraste, atrajo sobremanera la atención en Canadá y en Estados Unidos como lo demuestran las iniciativas abocadas a mejorar la competitividad mediante una formación estratégica de los recursos humanos, tales como las contenidas en el Economic Report to the President 1993 y en America Goals 2000 en Estados Unidos (Barrow, 2000); en Canadá, una preocupación similar apareció en The prosperity initiative, 1991, lanzada por el sector privado y en las propuestas del Departamento de Asuntos Extranjeros y Comercio Internacional (DFAIT, por sus siglas en inglés) en torno a formación de recursos humanos y a dinamismo económico, antes y después del TLCAN (Mallea, 1998)⁷. Eso no implica que en México no haya habido cambios en cuanto a contenidos de los planes y programas de estudio (como los ocurridos en el sector tecnológico federal de educación superior) y en cuanto a evaluación de los conocimientos al egreso. No obstante, a diferencia de lo que pasó en Estados Unidos y en Canadá, la formación de los recursos humanos no ha sido objeto de directivas claras, coherentes y complementarias en el conjunto del sistema educativo ni en el interior del sector de educación superior. No han sido definidos estrategias o plazos temporales de obtención de resultados, ni a escala gubernamental ni a escala institucional. Hubo resultados circunscritos pero no hubo programación a corto, a mediano y a largo plazo. La creación de un sector de Universidades Tecnológicas (UT) ilustra esa ambigüedad: híbrido de college y de Institutos Universitarios de Tecnología, las UT otorgan diplomas de técnico superior en dos años después de concluida la educación medio superior: subsector en fuerte expansión, pasó de tres unidades en 1992 a 36 en 1999 y está abocado a la constitución progresiva de un grupo socio profesional con diplomas de nivel ISCED V. Sin embargo, no ha habido reconocimiento de una problemática articulada de complementariedad o competencia entre esos establecimientos y los demás ni propuestas de reforma integral de los esquemas de formación para responder a las nuevas demandas sobre perfiles laborales o a los requerimientos de actualización permanente.

Por otra parte, y en forma similar a lo anteriormente descrito, en México, la política de internacionalización de las instituciones públicas, aunque sea mencionada frecuente e insistentemente como una respuesta adecuada ante la globalización y empiece a ser monitoreada, no es objeto de programas articulados, desde el nivel

⁷."Thus in the area of human capital investment, The Bush Administration (Economic report of the president, 1993, chap 1.%) was convinced that the United States could not" remain the world's leading economy without the world's leading labour force". This, the Bush administration regarded jib training programs designed to retrain workers for the new economy as a key to increasing productivity and remaining internationally competitive. This requires job training and retraining oriented toward specific skills but also general training for the future, The Bush Administration's general training objectives first targeted the nation's elementary and secondary systems through the "America Goals 2000" initiative, which has set the agenda for state and local education reform throughout the country to the present day (National Education Goals Panel, 1997) (Barrow, 2000: draft). En Canadá, "The Committee observed that they were impressed by the strong consensus (in higher education) on the need for Canada's foreign policy to address the strategic importance of the internationalization of higher education, They endorsed the view that Canada's capacity to compete in the global economy depended "in part in the next generation of the best and the brightest developpong the knowledge and skills necessary to deal with others cultures and to participate in foriegn environments" (Parliaments of Canada, 1994;64-65)" (Mallea, 2000:draft).

de la política pública hasta el institucional. Las indagaciones sobre cómo se han desarrollado acciones de cooperación internacional indican que éstas responden más a un uso reactivo de las oportunidades abiertas en el marco del TLCAN de lo que expresan posiciones institucionales precisas ante la mundialización. Si bien el gobierno, junto con organismos internacionales ha canalizado fondos a programas focalizados y ha mantenido un costoso programa de becas al extranjero⁸, sus esfuerzos no han sido suficientes para que las instituciones utilicen las actividades internacionales en forma estratégica para resolver parte de su problemática interna (Didou, 2000).

Por lo tanto, se han multiplicado las oportunidades de internacionalización pero, a la vez, se ha producido un desperdicio de energías porque ni las instancias gubernamentales ni los establecimientos de educación superior han definido claramente los objetivos, las incidencias, las condiciones financieras de éxito y los esquemas de organización y de movilización de recursos humanos requeridos por la circunstancia. Tanto autoridades como especialistas difundieron un imperativo de internacionalización que fue asumido por algunas grandes universidades o por establecimientos de investigación pero que quedó inalcanzable para una gran mayoría de las instituciones. Aún en las instituciones preocupadas por evaluar sus acciones de internacionalización, como la UNAM (Malo, et al., 1999) o la Universidad de Guadalajara (Mallea, et al., 1999), hasta fechas recientes, estas habían obedecido a representaciones convencionales: los esfuerzos institucionales estaban centrados en la firma de convenios de cooperación (Pallán, 1996) más que en asuntos portadores de cambios como la internacionalización del currículum (De Wit and Knight, 1997). Eran notorias las mejoras en un conteo cuantitativo pero los resultados eran poco innovadores. Hasta fechas recientes, no eran enfocados al mejoramiento de la calidad, ni articulados con los planes nacionales e institucionales de desarrollo de la educación superior⁹. Por ende, las actividades internacionales seguían funcionando como actividades de prestigio, excluyentes en cuanto a sus promotores y a sus beneficiarios y al margen de los proyectos sustantivos de consolidación institucional. Dependían de élites de investigación y administrativas que se diferenciaban así de la gran masa de sus colegas y ganaban márgenes ingentes de autonomía, con respecto de estos y de sus instituciones de adscripción. En este sentido, en forma contradictoria con las esperanzas, la expansión de las oportunidades de internacionalización no auspició la incorporación de nuevos actores sino que primero, sustentó una intensificación de oportunidades para los sujetos tradicionalmente beneficiados, segundo, propició la desinstitucionalización de las élites y tercero, alimentó un descontento interno creciente entre los sectores beneficiados/excluidos que terminó de minar la de por sí escasa cohesión de las comunidades académicas (Didou, 2000).

3. México entre el espacio norteamericano y el latinoamericano

Un tercer aspecto al cual es preciso aludir para abordar adecuadamente el tema de globalización, macrorregionalización y educación superior es el de las medidas nacionales que fueron implantadas como respuestas a los acuerdos de la Fuerza Trilateral de Discusión en Educación Superior (FTDES), que inició sus actividades en 1992. En los noventa, los cambios en los modelos de movilidad estudiantil son ejemplos de ello, tradicionalmente en el país esta era de larga duración, tenía el propósito de que sus beneficiarios obtuvieran un título, sobre todo de posgrado, y estaba principalmente a cargo del CONACyT. Estaba abierta a un número restringido de estudiantes, dado su alto costo. Hoy, gracias a los convenios intergubernamentales o incluso interinstitucionales, las opciones son más numerosas, más flexibles, más cortas, menos escolarizadas, más accesibles y más incluyentes, debido a la influencia de las propuestas procedentes de Canadá y de Estados Unidos. Actualmente, México está diversificando los soportes de movilidad, combinando una concepción convencional de especialización disciplinaria y de obtención de grado con esquemas orientados a

⁸.En 1997, el programa de becas nacionales y al extranjero absorbió el 41% del presupuesto de CONACyT y en 1998 el 43% (Ortega Salazar,1999:19). Sin embargo, datos recientes indican que el porcentaje de becas al extranjero con respecto del total, disminuyó en la última década con respecto de los promedios históricos. Entre 1971 y 2000, "De las becas otorgadas, 74% se han destinado a la realización de estudios en el país y el resto en el extranjero". En contraste, entre 1995 y 2000, el porcentaje de las becas al extranjero disminuyó al 18% del total (Ortega, Blum y Valenti, 2000:15 y32).

⁹.A escala institucional, la Universidad de Guadalajara está elaborando un plan de internacionalización, como respuesta a la evaluación de expertos (Mallea, et. al., 1999). A escala nacional, en el documento La educación superior en el siglo XXI: líneas estratégicas de desarrollo, la ANUIES incluyó entre sus programas uno de cooperación internacional (ANUIES, 1999a).

la sensibilización cultural o al aprendizaje de idiomas.

Pese a la obtención de ciertos resultados positivos, pese a la emergencia de organismos especializados en lo internacional, en lo macrorregional o en lo transfronterizo (Mamolejo, 1998), ocho años después de la constitución de la FTDES y seis después de la firma del TLCAN, los resultados alcanzados en cuanto a cooperación educativa y en especial a constitución de un mercado norteamericano han quedado por debajo de las expectativas, en los tres países. Muchas razones explican esa situación: las más importantes están, sin duda, ligadas a la naturaleza estrictamente comercial del TLCAN y, por ende, al estatuto poco definido, al poder de convocatoria limitado y a los recursos restringidos de la FTDES. En una perspectiva estrictamente nacional, sin embargo, intervinieron otros factores. Aunque la perspectiva de un acercamiento mayor entre México, Estados Unidos y Canadá haya producido un interés general en la región, aunque algunos centros nacionales de investigación se hayan especializado en ella y hayan creado programas ad hoc¹⁰ y aunque algunos organismos hayan buscado liderar esfuerzos sectoriales o geográficos (como la Asociación Mexicana para la Educación Internacional

-AMPEI- para los administradores de la educación), han intervenido sólo en nichos circunscritos. Ninguno asumió un papel de dirección y de cabildeo ni fue ampliamente reconocido tanto por los investigadores como por los responsables de la internacionalización, los directivos de los establecimientos y las autoridades educativas. En consecuencia, los esfuerzos realizados lo han sido en un contexto de impacto reducido, agravado por la inseguridad financiera y por la indefinición en cuanto a prioridades, a organismos de apoyo permanente y a liderazgo. Los logros han concernido el reforzamiento de oportunidades de cooperación internacional y norteamericana, con oscilaciones entre una y otra. Pero no han sido suficientes para desembocar en la construcción de un perfil específico de interacción entre los tres socios, en torno a objetivos de interés común o nacional. En el caso mexicano por ejemplo, la multiplicación de los programas bi o trilaterales de estancias cortas en el área de América del Norte promovió la diversificación de sus opciones de movilidad, acercando el esquema nacional con el predominante en las otras dos naciones socias; en contraste, el interés por formar profesores mediante opciones flexibles de adquisición del posgrado, muy propio de México, no fue respondido en forma adecuada por las instituciones de América del Norte. Lo fue más bien por las europeas.

Lo anterior indica que la integración macrorregional desencadenó, por lo menos en México, un movimiento general de internacionalización tanto como uno de norteamericanización. A diferencia de lo que sucedió en Europa, no ha ocurrido hasta ahora un reforzamiento claro de la cooperación macroregional trilateral sino una consolidación de las oportunidades bilaterales o transfronterizas, por una parte y, por la otra, una intensificación global de las actividades internacionales. El TLCAN sirvió como un revelador para una toma de conciencia, paulatina y todavía incompleta en torno a la urgencia de abrir y de transformar el sistema educativo. Ni este ni las instituciones que lo integran son lo que eran hace diez años. No lo son a causa de la aplicación de políticas nacionales de reforma pero también porque la concepción de las prioridades y de las intervenciones deseables se ha transversalizada. Esto no basta para afirmar que las IES se han integrado a un espacio norteamericano de educación o de cooperación. Primero porque, por el lado mexicano, siguen siendo insatisfactorios los programas de cooperación y de internacionalización, y los mecanismos de seguimiento. Segundo porque al parecer, el imperativo de internacionalización, pensado a principios de los noventa con respecto de América del Norte fue concretado en esa macrorregión sólo por algunos sectores (institutos tecnológicos), instituciones (ITESM) o estados (frontera norte de México con el sur de Estados Unidos). Por lo tanto, si bien las relaciones bilaterales con Canadá o los vínculos interregionales han sido reforzadas, no han constituido los cimientos de una trilateralización. Algunos datos, por el contrario, indican que la internacionalización de muchas universidades públicas, pese a una orientación inicial hacia América del Norte, se ha reorientado hacia el marco tradicional de las relaciones con América Latina y con España, conforme con un sentimiento histórico de identidad y con la facilidad de un idioma compartido.

¹⁰La UNAM transformó su Centro de Investigación sobre Estados Unidos en un Centro de Investigaciones sobre América del Norte, por ejemplo. Varias universidades públicas y privadas se asociaron para crear el Fideicomiso de Estudios sobre América del Norte con el fin de patrocinar proyectos de investigación en ciencias sociales. El Fideicomiso es actualmente administrado por El Colegio de México.

Conclusiones

En conclusión, el TLCAN ha tenido repercusiones indirectas importantes: aunque insuficientemente documentadas, éstas son patentes en la definición de algunas políticas públicas, en la socialización de nuevos objetos de debate, en la elección de soluciones de armonización y en la priorización de las intervenciones relativas a las asimetrías. Sin embargo, la puesta en práctica de estrategias de construcción de un espacio norteamericano, ampliamente consensadas en las IES de los tres países, sigue siendo difícil. Es esencialmente en función de su situación nacional y eventualmente de sus asimetrías que México se ubicó en un espacio definido como común pero no percibido como una esfera de acción colectiva. Definiéndose como un socio desigual, ha impulsado, conforme con esa posición, estrategias de defensa, del tipo lucha contra la fuga de cerebros. No obstante, en el seno de la FTDES, su posición de contraparte desigual no ha sido reconocida de manera tal que se traduzca en disposiciones de discriminación positiva.

Por otra parte, a escala institucional, la internacionalización ha tenido resultados inquietantes. En particular, el énfasis discursivo sobre su necesidad y la hiper valorización de las actividades de cooperación en los sistemas de evaluación personal o institucional han acarreado efectos de recomposición en el campo educativo, han modificado la posición relativa de las instituciones en éste y han erosionado los sentimientos de identidad y de pertenencia institucional en las comunidades académicas. Esos efectos pueden ser un poderoso incentivador para el cambio. Pueden ser también devastadores para las instituciones y los grupos académicos más débiles.

Si para terminar ese análisis, se retoma la cuestión inicial del texto, a saber cuáles han sido las repercusiones de la globalización y del TLCAN en las políticas nacionales de educación superior, ha de admitirse que en México, el TLCAN como elección particular de integración macrorregional/multinacional más que la globalización como una tendencia general, hizo surgir ciertas zonas de conciencia en torno a problemas específicos. Incidió en el rumbo de una transición y de una reforma inaplazables, habida cuenta de las condiciones nacionales de desarrollo del sistema educativo nacional y de sus disfuncionamientos. Pero no ha sido suficiente para que los tres países ingresen en un marco común de cooperación compartida; tampoco bastó para negociar condiciones equitativas de armonización educativa. El TLCAN ha sido y es un tratado comercial. Por ese mismo hecho, el tópico del mercado común de América del Norte depende más de compromisos voluntaristas que de una estructura oficial. Los organismos especializados en lo internacional o en lo trilateral en México no cuentan con una visibilidad permanente ni con recursos humanos y económicos suficientes para impulsar continuamente acciones en torno a temas movilizados para todas las contrapartes nacionales, respetando la diversidad de sus intereses.

Tanto el TLCAN como la cooperación educativa realizada en el espacio de América del Norte son fenómenos de geometría variable cuyo desarrollo a futuro no es fácil de prever. Si tomamos en cuenta las intervenciones, los giros pero también las omisiones y las simulaciones que marcan las intervenciones académicas en materia de internacionalización y de armonización, si consideramos la rápida sustitución de los entusiasmos iniciales por cierto escepticismo, es legítimo preguntarse si los resultados obtenidos hasta la fecha son los primeros síntomas de un cambio sustancial o bien si son las únicas consecuencias que es lícito esperar, en las condiciones trilaterales y nacionales imperantes. El sentimiento de decepción es innegable entre muchos actores educativos, el efecto de transformación está apenas dándose. Ambos deberán de ser cuidadosamente supervisados para controlar los efectos perversos de diferenciación y de exclusión que ya están apareciendo.

Referencias

ANUIES (1999a). *La educación superior en el siglo XXI: líneas estratégicas de desarrollo: una propuesta de la ANUIES*. México, ANUIES, en <http://www.anuies.mx/21>.

ANUIES (1999b). *Acciones de transformación de las universidades públicas mexicanas en el periodo 1994-1999 (versión in extenso)*. México, ANUIES.

BARROW, C. (2000). *Economic globalization and the new economy: the United States of America, México, Proyecto de investigación trinacional sobre Globalización, TLCAN y educación superior*, El Colegio de México (draft).

- CONAHEC. *Border pact network* en <http://www.wichw/edu/conahec/english/bddesc.htm>
- DIDOU, S. (2000). *Sociedad del conocimiento y políticas de internacionalización de la educación superior*. México (draft).
- DIDOU, S. (2000b). *Evaluación de las políticas de educación superior en el sector tecnológico federal, 1994-2000*. México, SEIT- COSNET (por publicar).
- DIDOU, S. (1999). *La acreditación: enfoques internacionales, internacionales*, México, Universidad de Colima/SEO-SESI, IMIE. Foro nacional de la educación superior y las profesiones.
- DIDOU, S. (Coord) (1998). *Integración económica y políticas de educación superior*, México, ANUIES, Biblioteca de la Educación Superior.
- MALLEA, J. (2000). *Globalization. NAFTA and Higher Education in Canada*, México, Proyecto de investigación trinacional sobre Globalización, TLCAN y educación superior, El Colegio de México (draft)
- MALLEA, J. M. HARARI y T. BATES. (1999). *Reporte El proceso de internacionalización de la Universidad de Guadalajara: perspectivas y propuestas*. Guadalajara, en <http://148.202.2.214/dimenint.htm>.
- MALLEA J., S. MALO y D. PENDERGRAST. (1998). *El Comunicado de Vancouver cinco años después: una evaluación, México/Estados Unidos*, CONAHEC, Serie Entendiendo las diferencias, Cuaderno No. 8.
- MALO, S. et al. (1999). *El proceso de revisión de la calidad de la internacionalización en la Universidad Nacional Autónoma de México*. México, UNAM.
- MARMOLEJO, F. (1998). *"Redes de colaboración en América del Norte: el caso del CONAHEC"*, México, MAPEI/Fundación Ford en Educación Global, No. 2.
- OCDE (1997). *Exámenes de las políticas nacionales de educación: México*, París, OCDE.
- OMÁN, C. *Les défis politiques de la globalisation régionalisation*. París, Centre de Développement de la OCDE, Cahier de politique économique n.11, (1996).
- ORTEGA AMIEVA, D. C. (1999). *Las profesiones en México: documento referencial*, México, Universidad de Colima/SEO-SESI, IMIE. Foro Nacional e la educación superior y las profesiones.
- ORTEGA SALAZAR, S. (1999). *"La evolución del Programa de Becas Crédito del Conacyt en los años noventa: características y acciones futuras"*, México, ANUIES, Confluencia, n. 76: 19-24.
- ORTEGA, S., E. BLUM y G VALENTI (2000). *Informe Ejecutivo: 1971-2000, treinta años del Programa de becas crédito, Evolución, resultados e impacto*, México, CONACyT/ Academia Mexicana de Ciencias /Consejo Consultivo de Ciencias.
- PALLÁN, C. et al. (1996). *El intercambio académico internacional de México*, México, ANUIES, Temas de hoy, n. 12.
- SEP/SESI, *Dirección General de Profesiones (1999)*. *"Evolución y quehacer de la DEP"*, en *Colegios y profesiones*, México, SESI/DEP, segunda época.
- SEP/SESI, *Dirección General de profesiones (1997)*. *Reporte ejecutivo de avances en las negociaciones internacionales de los servicios profesionales en el marco del TLCAN*, México.
- WIT, H y J. KNIGHT (1997). *Quality and Internationalization in Higher Education*, París, OECD/Programm on Institutionnal Management (IMJE).