

REGIONALIZACIÓN E INTEGRACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA RELACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS EN EL TLCAN (1994-2018)

*Paola Virginia Suárez Ávila**

Introducción

En este estudio analizo los espacios de desarrollo de la educación superior de Norteamérica, en relación con la producción del conocimiento como un eje que marca las directrices actuales para la transformación del campo de acción de las instituciones educativas en la región, con base en los acuerdos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994, que trazaron una nueva forma de integración regional, en la que se circunscriben México, Estados Unidos y Canadá.

En el nuevo instrumento comercial (conocido como T-MEC) observamos la integración de México en un contexto desigual en relación con Estados Unidos y Canadá, el cual debe analizarse, y examinar las consecuencias y los resultados de la integración en materia de educación superior.

La diversidad de proyectos en las agendas nacionales (impulsados por organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial) han centrado el enfoque en el desarrollo regional, a partir de la competencia y la cooperación de las instituciones de educación superior (IES); asimismo, éstas han propuesto proyectos de integración regional enfocados en la mejoría de la calidad de la educación en dicho nivel, mediante su gobernanza.

La producción del conocimiento como un paradigma para el crecimiento económico, tras el impulso de las nuevas políticas económicas del neoliberalismo y la economía del conocimiento, coinciden en Norteamérica con la llegada y firma del TLCAN en 1994, que generó nuevas políticas públicas de desarrollo y producción del conocimiento, instauradas desequilibrada y desigualmente en distintas latitudes de Norteamérica.

* Investigadora adscrita al Área de Estudios de la Integración del CISAN, UNAM; <caraxola@comunidad.unam.mx>.

La lógica de esas políticas públicas acusó una nueva forma de interconectividad, intercambio y competencia en las distintas regiones, en donde aparecieron los polos de desarrollo conectados a la economía capitalista de Estados Unidos, a las cuales han respondido las economías desarrollada de Canadá y emergente de México, las cuales son claramente dependientes de la estadounidense en el contexto del TLCAN.

Aquí se plantea la importancia de la evolución de la gobernanza del conocimiento, así como las políticas educativas y públicas en los tres países, pues han trastocado los tres niveles de gobierno: el federal, el estatal y el local, para replantear nuevos modelos de crecimiento enlazados con una política neoliberal, en correlación con las IES y los capitales transnacionales de los que emergen las firmas.

El enfoque en la política económica neoliberal ha transformado las agendas de las instituciones de educación superior en cuanto a ciencia, innovación y desarrollo, como ejes de la cooperación y competencia que, en las dinámicas regionales de la educación superior de Norteamérica, se han puesto en práctica desde 1994 hasta la fecha, en el contexto de tratados y acuerdos de libre comercio suscritos en la región, los cuales han transformado el modo de producción de las universidades en una escala de cooperación e integración regionales.

La economía del conocimiento como un precepto y una propuesta de la teoría económica transformó desde inicios de los noventa del siglo xx las formas de competencia, colaboración y cooperación de la región. En este sentido, la creación de nuevos distritos de tecnología y de nuevas regiones económicas, con base en los preceptos de la economía globalizada, modificaron las geografías y los espacios de vida cotidiana de las distintas regiones, incluyendo el diario acontecer en las IES y las universidades de México, Estados Unidos y Canadá.

Entre la interdisciplina, además del recuento de lo cualitativo y lo cuantitativo en los estudios sobre la emergencia de nuevos fenómenos socioeconómicos que han cambiado la lógica de las IES, analizamos en la interdisciplina de la economía geográfica, las ciencias de las regiones y la sociología económica (Aoyama *et al.*, 2011: 2).

El espacio de innovación cultural de las instituciones educativas, no vistas como empresas según la lógica del liberalismo económico, ha sentado las bases en el común acuerdo del multiculturalismo, en el que se observa la ca-

pacidad de los Estados-nación y sus instituciones para vincular a las distintas regiones en proyectos de cultura globales.

La gobernanza y sus prácticas en los sistemas educativos en México y Estados Unidos no han generado una búsqueda de la integración social y cultural de manera consensuada con sus sociedades. En este trabajo analizo las experiencias en el contexto local de universidades y centros de investigaciones de Silicon Valley, y de los centros públicos Conacyt, así como en universidades públicas que se encuentran en la Ciudad de México.

Nuevos espacios geográficos de la economía del conocimiento en Norteamérica

La economía del conocimiento abre la brecha para entender cómo diferentes IES e industrias han modificado su lógica a fin de equiparar los requerimientos de ésta en el contexto de la globalización, la cual ha requerido de nuevos enfoques de investigación que enlacen las desigualdades estructurales con el poder del capital móvil, la intensificación de las actividades e inactividades económicas, las crisis financieras y la recesión a nivel global (May y Perry, 2018: 2).

En el contexto de las IES, el flujo de la economía del conocimiento ha evidenciado un cambio de lógica desde principios de los noventa, con la implementación de este enfoque a nivel global y regional, así como la aplicación de nuevos conceptos para su puesta en marcha, como la gobernanza del conocimiento, la cual se trabaja diferenciada (y un poco) integralmente en las IES y en las industrias transnacionales.

Conforme transcurre el siglo XXI (cuya historia se sustenta en la industrialización avanzada, centrada en una economía del conocimiento), las investigaciones más recientes sobre la ciencia y la cultura en la educación superior han centrado sus investigaciones en el estudio del cambio de geografía de las firmas e industrias, de los procesos de producción, tecnología e innovación, así como de la calidad y habilidades del trabajo, además del papel del Estado en la inducción y promoción de la industrialización (Aoyama *et al.*, 2011: 2).

En la bibliografía especializada más reciente se hace énfasis en las oportunidades, rezagos, críticas y desafíos de las dinámicas regionales derivados de la globalización en materia de educación superior en Norteamérica; asi-

mismo se expresa la importancia del TLCAN desde 1994 para acelerar el proceso de integración en el marco de la educación superior.

Sá y Gavira (2012) enuncian que “el TLCAN en 1994 generó expectativas en los tres países para una mayor integración entre los sistemas de educación”;¹ ellos enfatizan que el proyecto de liberalismo económico generó, desde el inicio, una serie de condicionantes para la integración de dichos sistemas; entre los que cabe destacar la asimetría de la región, la falta de enunciación de un marco de regulación de la educación superior en el contexto del TLCAN y la práctica de integración a los países del Norte y su liberalismo económico, que trajo grandes consecuencias a México.

La globalización como una retórica con gran fuerza para el desarrollo ha planteado un gran reto para repensar *las metodologías de integración de la educación superior*, en el contexto de nuevos tratados de libre comercio y acuerdos comerciales en regiones amplias como América del Norte.

Las estrategias de integración según la lógica industrial y de la economía del conocimiento han influido en los modos de producción de las universidades desde los noventa, destacando que estos modelos de integración han tenido que ser discutidos, interpretados, evaluados, valorados, asimilados y consumidos en las IES, con base en procesos previos de integraciones regionales que no competían con una lógica del neoliberalismo económico.

Estas metodologías, a su vez, han generado un revisión de la esfera de la política pública de la educación superior en Norteamérica para reconocer los vacíos y apresurar la transición con miras a la cooperación regional en materia de educación superior.

La globalización, enmarcada en los más recientes fenómenos socioeconómicos, nos hace reflexionar sobre el cambio en la visión de la ciencia y de la tecnología en el contexto de la globalización y del neoliberalismo, incluyendo sus más recientes críticas: al establecimiento de una geografía económica desigual que revira la importancia de renovar los discursos de producción de conocimiento y cultura en la región, con base en experiencias propias que no se circunscriban a la lógica de la globalización.

A su vez, la geografía económica ha expresado la importancia de estudiar nuevos sucesos en torno al desarrollo de la globalización y fenómenos particulares que han surgido tras su evolución, entre los que se incluye una

¹ La traducción de las citas en inglés es propia.

nueva geografía basada en la gobernanza del conocimiento y de la educación superior, así como la movilidad de los nuevos actores que han renovado los ideales, valores, metas y objetivos de las instituciones de educación superior y la relación de los espacios hegemónicos y los periféricos con base en los lineamientos de organismos internacionales que promueven el desarrollo de la economía del conocimiento (Aoyama *et al.*, 2011: 2).

En esta nueva geografía económica, las universidades de Norteamérica tienen una gran experiencia desde los años noventa para el desarrollo de nuevo conocimiento y de capital humano; uno de los grandes retos en la era de la globalización fue estrechar lazos entre las regiones que no habían estado conectadas anteriormente, con el fin de lograr el desarrollo de la tecnología y de la ciencia. Muchas ciudades de la región asimilaron, junto con las universidades, los procesos de integración de educación superior e investigación, con el fin de generar productos e innovaciones que ayudaran a la integración económica y al desarrollo socioeconómico de las regiones, en una pugna por la competencia del mercado global.

En esta lógica, en las universidades se advierte un cambio evidente de acción para integrar y generar el conocimiento. Retoman una agencia y autonomía de los Estados-nación, aunque dependientes económicamente de esta región y de los organismos internacionales que regulan la calidad y autonomía de la educación superior, con base en los marcos que estableció la incorporación a los tratados de libre comercio y a la OCDE como Estado parte.

Algunos de los cambios evidentes son *a)* la regionalización de la producción científica; *b)* incremento de la cooperación a nivel regional en materia de educación superior; *c)* la facilitación del desarrollo de la ciencia y la tecnología, con base en el proceso de industrialización de la región; *d)* reducción del riesgo en la caída de la producción científica y tecnológica de la región y *e)* la generación de nuevos polos y espacios de desarrollo.

Las universidades incentivan el cambio mediante la producción de *nuevos valores*, promotores de una cooperación regional y de la competencia regulada para expandir las zonas de desarrollo en Norteamérica, así como el fomento a la investigación y el aprendizaje a nivel global. Los elementos de esa organización han sido uno de los grandes retos de los responsables de las políticas públicas y los investigadores de la educación superior, sobre lo cual se ha discurrecido en diversos artículos, ensayos y capítulos de libros para valorar la gobernanza de la educación superior a nivel global, con especificidades en

cada uno de los países y en la inscripción de proyectos que apoyen el desarrollo de las IES en el contexto de la globalización.

Las universidades han sido reconocidas como espacios que producen conocimiento en el marco de la lógica de esa economía del saber, que son sitios liminales en medio de las ciudades y las regiones que impactan en el desarrollo sostenible de cada cual, según el entorno al que pertenecen.

En la sociedad del conocimiento, se menciona que uno de los elementos clave es la construcción de la idea de lo global, asociada con la ciencia y la tecnología para otorgar un campo a proyectos educativos de largo plazo, que descentren el interés económico, en aras de un conocimiento mayor de las sociedades, la vinculación y la cooperación (horizontal y transversalmente) con las IES y sus miembros, para el desarrollo de iniciativas ciudadanas o proyectos de educación. Por ejemplo, proyectos de investigación binacional de larga duración han crecido, a la par que se desarrolla la ciencia y la tecnología en instituciones como la Universidad de California y la UNAM, tal es el caso de la asociación en los programas de la Berkeley Global Science Institute (BGSI) y el Migration and Health Migration Program (PIMSA). En uno de los principales proyectos de la Universidad de California, se menciona que “el éxito de la aventura de la tutoría global debe consistir, primero, en confiar en una abierta e incluyente cultura de investigación y aprendizaje” (BGSI, 2018b).

En este caso, implica ampliar la cooperación entre las IES por medio de la figura del mentor (que bien puede ser un profesor o un investigador), que guíe un proyecto de investigación, una iniciativa, un programa educativo, programas de las universidades y distintas modalidades de tutoría por Internet.² En el caso de Berkeley (Universidad de California), existe el Instituto de Ciencia Global (Berkeley Global Science Institute, BGSCI) en cuyo portal señala que

² Para ampliar la información sobre la mentoría o tutoría, en *Mentoring* del OIETM (2017), se dice que “el *mentoring* es una relación flexible que puede entenderse y realizarse de muchas maneras, tanto en las organizaciones empresariales, como en los sistemas educativos, donde año con año gana prestigio. En Estados Unidos, por ejemplo, el auge de los programas de tutoría en los últimos años ha sido tan notable que, en 2016, se instituyó oficialmente en ese país el mes de enero como el ‘mes del *mentoring*’. La tutoría, de hecho, está llamada a jugar un papel cada vez más relevante dentro del ecosistema de medios y prácticas con las que se aprende en la sociedad del conocimiento presente”.

el modelo de [tutoría] global es implementado por la experiencia acumulada, el perfil alto de los profesores en la comunidad global de la ciencia para servir como directores de investigación (tutores) en centros de investigación recientes con experiencia de excelencia en el extranjero. El objetivo último es la transferencia de conocimiento de una generación de académicos a la siguiente por medio de un modelo de educación incluyente y abierta, además de dar una oportunidad a las mujeres y a las comunidades minoritarias en Estados Unidos (BCSI, 2018b).

La economía del conocimiento es un cambio de paradigma en la forma de producción, en las que las ciudades y sus universidades cuentan con una agencia específica dentro de la globalización económica, lo cual les permite ser modelos para la creación de oportunidades sustentables en el futuro y en colaboración con sus pares en el extranjero (May y Perry, 2018: 3).

La apropiación de nuevos términos, en el contexto de la competencia y la cooperación a nivel regional (como innovación, *emprendedurismo*, tutoría y accesibilidad), a la par que otras (como trabajo, firma y Estado) aparecen en el vocabulario de las universidades que buscan ser líderes en nuevas y distintas formas de producción, que incorporen conocimientos novedosos, en tanto que son utilizados como prácticas, así como modelos de desarrollo.

Regiones conectadas/desconectadas en el marco de la educación superior

Hablar de una crisis de regionalismo, resultante de los más recientes sucesos en materia de negociación de acuerdos de libre comercio, nos enuncia algunos de los objetivos, valores y metas que como región debemos discutir y reencauzar para reconocer la participación del Estado, de las IES y las industrias para dar prioridad a los asuntos de la tecnología, la ciencia y la innovación, en el marco de la educación superior.

Las IES tienen la característica de propiciar ajustes a las agendas de desarrollo, con base en las nuevas formas de producción que dicta la economía global, para competir y cooperar en el desarrollo regional e internacional. Las regiones adquieren una nueva responsabilidad como promotoras del desarrollo, en lo que se suscriben nuevos tratados, convenios y acuerdos para alcanzar los intereses comunes.

En esta generación de nueva agencia, las regiones amplían el espacio de producción, ajustadas a un regionalismo comercial, en el que las partes se com-

prometen a desarrollar multilateralmente los acuerdos comerciales. Desde aquí se abre la perspectiva para conectar espacios de producción científica y de pensamiento que ayuden *a combatir por espacios los rezagos en integración, organización y gobernanza*.

En los últimos veinticinco años, en Norteamérica se han modificado los procesos de política pública educativa para validar nuevos modelos de educación superior, competitivos entre sí y que logren una mayor calidad en este rubro. La gobernanza emerge como un proceso de política pública, en el marco de la educación superior en los noventa, como respuesta a una economía del conocimiento, que sugirió un cambio en el énfasis en una economía de los servicios en décadas anteriores.

La calidad es el valor y precepto fundamental que sostiene actualmente las políticas de la gobernanza en ese tema para validar y competir en la región, con base en los lineamientos de la calidad educativa, vista como una normatividad. La reducción del criterio de calidad y eficiencia en las metodologías ha generado distintas reacciones en la sociedad civil, mercantil y el gobierno, todos partícipes en la escena pública.

El concepto de gobernanza se define como un proceso de política pública de organización autorreflexiva de actores independientes, entrelazados en una compleja relación de recíproca interdependencia, cuya organización se basa en el continuo diálogo y en el intercambio de recursos para alcanzar beneficios comunes, que ayuden a la consecución de proyectos para solucionar las contradicciones y dilemas que inevitablemente existirán en ciertas situaciones.

La gobernanza enfoca también las energías en la adaptación y creación de nuevos mercados, en los que se obtenga una respuesta creativa para resolver las situaciones que se presenten en proyectos de iniciativa pública y privada. Esta respuesta, desde una visión *schumpeteriana*, articularía una coherente visión de los determinantes endógenos para la introducción de innovaciones (Antonelli, 2017: 10).

Según la hipótesis de Antonelli, la introducción exitosa de la innovación es el resultado de la interacción entre la acción individual y las propiedades del espacio en que se actúa. De esta manera, la gobernanza del conocimiento tiene la efectividad en su calidad, con base en las externalidades que definen propiamente al conocimiento dentro de reactivos específicos de la evaluación y del cambio tecnológico (Antonelli, 2017: 10-11).

Las propuestas de renovación de la gobernanza del conocimiento, compiten con las viejas propuestas y las más renovadas metodologías para volver vigentes las bases históricas en las que se han discutido los lineamientos y normas de las instituciones de educación superior. Una idea fundamental es comprender que todas responden a un compromiso social, al que se le ha añadido uno de tipo empresarial, con base en una responsabilidad que especifique las metas y objetivos de las IES (Fairweather y Blalock, 2015: 3, 10).

La diversidad en el ámbito de la educación superior genera nuevos retos y discusiones para comprender los alcances de la gobernabilidad y gobernanza de la educación superior, reconociendo metas posibles y plausibles: desde paradigmas que plantean la responsabilidad que debe provenir de lo interno de las instituciones para guiar las prácticas, como la libertad académica en las que “las decisiones sobre las quejas de los estudiantes, el currículo y la contratación de nuevos profesores estén vigiladas por el profesorado” (Fairweather y Blalock, 2015: 3).

Sin duda, la renovación de los discursos de la política macroeconómica global, elaborados por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Foro Económico Mundial, han afectado en la toma de decisiones de los sistemas de educación superior masiva en Norteamérica. Aunado a esto, las sociedades de esta región presionan a las universidades e IES con miras a generar nuevas posibilidades para el desarrollo de la educación superior, en cuanto a alcance, acceso y diversidad, y han generado tensión y nuevas rutas de análisis para crear alternativas a proyectos político-culturales de las IES, las cuales, en su afán de renovación, han encontrado una salida de emergencia en la gobernanza, más que en su propia gobernabilidad.

La gobernanza como un proceso de política pública, en la que la evaluación *a posteriori* de la intervención y la aparición de nuevos proyectos es una causa en sí misma del proceso, por lo que merece urgentemente la atención en la validación de la calidad, más que en la planeación *después de la evaluación a priori*. En este contexto, la hipótesis que plantea el análisis hace hincapié en que se requiere una interacción adecuada entre los mecanismos internos de gobierno de la educación superior y de su gobernanza.

Después de la aplicación de nuevos modelos educativos que coordinan los preceptos de la nueva gobernanza de las instituciones, éstas y las universidades deben ser cautas y asumir la responsabilidad de la toma de decisiones, para que los procesos de transformación de sistemas e IES sean realizados con

apego a la democracia, contando también con la vigilancia de actores de la sociedad civil y mercantil, en la que la generación de propuestas de política pública guíen también a la toma acertada de decisiones y del dominio de la acción en la práctica de la política educativa.

La pérdida de objetivos de la educación superior, con base en proyectos *societales*, parece una de las principales críticas a los procesos de transformación, en los que la gobernanza supone la restricción y reducción de acción de controles internos de calidad, propuestos por los gobiernos de las IES. Una cuestión que cabe subrayar es que la debilidad del poder de las universidades y de los institutos de investigación también propicia la reducción de producción de conocimiento, el desequilibrio e inequidad en el acceso a la educación superior y la privatización de la administración de los recursos públicos para la educación media superior y superior, de una manera desequilibrada que atienda a la propia gobernanza del sector, sin generar un eficiencia, eficacia y valor agregado por medio del conocimiento.

Las IES considerarán que las dinámicas externas e internas que causan efecto en sus tomas de decisiones deben coincidir con funciones de operación bien definidas, que guíen los objetivos, la planeación institucional, la evaluación educativa, la currícula y el acceso a la educación superior para el mayor número de solicitantes a sus sistemas.

Las IES han logrado entrar en una nueva era de economía global, en la que la competencia genera desigualdad y medidas de presión para que la toma de decisiones sea menos horizontal. A su vez, los fundamentos de la gobernanza generan contradicciones en los modelos y proyectos de las instituciones educativas que, en la espera de los resultados, soslayan la correlación de responsabilidades y la interacción en la toma de decisiones de actores diversos en cuanto al acceso y a la calidad de la educación (Fairweather y Blalock, 2015: 4).

Las universidades estadounidenses han creado modelos que permiten la diversidad, generando la interacción entre actores diversos, incluyendo privados y públicos. La competencia entre las IES supone la coordinación de los efectos a la atención de la población que busca integrarse a sistemas públicos y privados.

La reducción del criterio de calidad y eficiencia en las metodologías para evaluar los sistemas de la educación superior han generado distintas reacciones en la sociedad civil, la sociedad mercantil y el gobierno que participan en el ámbito público de la gobernanza de la educación superior. Una de las críticas

persistentes es que la política macroeconómica ha generado un sistema de desigualdad en la región, que evidencia la revisión y análisis de políticas públicas centradas en los valores de la competencia, la innovación y la cooperación desde la lógica del libre mercado.

En América del Norte no hay sistemas de cooperación en términos educativos que permitan la reducción de esta desigualdad en el marco del TLCAN. Apenas existen algunos programas, como ya lo hemos mencionado, que impulsan el intercambio e internacionalización de los estudiantes dentro de la región. Esto hace que las distintas regiones no se encuentren conectadas por redes para el desarrollo de la investigación, de la enseñanza y de la producción de nuevos conocimientos.

Si consideramos que los países europeos diseñaron, con base en los Acuerdos de Bolonia, un “espacio europeo de educación superior” en 1999, con el fin de crear una mejor movilidad y una mayor calidad de la educación superior local, incluyendo a los países de la Unión Europea, de los que conformaron el Espacio Europeo de Libre Comercio, así como los del este y del norte de Europa (Garay, 2008: 18).

Desde una visión trilateral, los intercambios han beneficiado la interacción cultural y la generación de proyectos que coadyuvan en la resolución de problemas regionales, entre otros la diferencia y desigualdad (en términos económicos) de la región, de productividad y de innovación tecnológica. Por ejemplo, el proyecto UC Mexus-Conacyt genera una relación de intercambio de conocimiento por medio de la formulación de proyectos que inciden en las políticas públicas, las ciencias y las humanidades de México y el estado de California.

El tema de México en los acuerdos de libre comercio de América del Norte ha generado una amplia discusión a nivel social, para reconocer cuáles serían los efectos reales de su incorporación a esos mecanismos comerciales.

Una de las demandas ha sido la inclusión de jóvenes a proyectos educativos binacionales, incluso trinacionales, así como el reconocimiento de comunidades de jóvenes migrantes no documentados mexicanos que buscan acceder a los sistemas educativos de Estados Unidos, en el marco de programas recientemente suspendidos, como el Programa de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia, mejor conocido como DACA (por sus siglas en inglés).

La OCDE ha reportado en los últimos informes que los países que están integrados (o en vías de hacerlo) a la organización, como México, España, Chile, Colombia, Costa Rica y Portugal, presentan similitudes, a pesar de la distancia

geográfica. Su comportamiento en cuanto a las oportunidades y acceso a la educación terciaria es similar, ya que quienes ingresan a una educación superior de calidad generalmente son aquellos que tienen una mejor renta económica y pueden elegir una universidad de calidad, incluso estudiar fuera del país, con miras a encontrar programas más exitosos, enfocados en el mercado laboral global, en un mayor ingreso y una mejor calidad de vida en el país que los recibe (OCDE, 2017a).

Además, se infiere que la desigualdad económica de la región marca las decisiones de los jóvenes y sus familias, en cuanto a qué tipo de educación es posible alcanzar en una reducida brecha entre el ingreso familiar y el gasto público que se ejerce en educación por parte de los gobiernos (OCDE, 2017a).

En cuanto al gasto público, se menciona que la mayoría de los países iberoamericanos adscritos a la OCDE ha incrementado los servicios de educación terciaria, con un gran apoyo del gasto privado, y que a la vez han reducido el gasto público, en detrimento del acceso a los grupos sociales más vulnerables, lo que genera una desigualdad en el ingreso económico y social, derivado de la inequidad en el acceso a la educación superior de calidad (OCDE, 2017a).

En América Latina contamos con una baja en relación con el porcentaje de los jóvenes adultos (25-34 años) que han accedido a la educación terciaria, que en la mayoría de los países no latinoamericanos alcanza hasta el 42 por ciento, mientras que en México es más bajo, llegando hasta el 21 por ciento. En cuanto al género, se menciona que el ingreso a la educación superior en los países latinoamericanos presenta una diferencia de casi el doble, siendo significativos los casos de Chile y México (OCDE, 2017a: 1-4).

Un rasgo del análisis de la OCDE para vincular y comparar las políticas de los países de Iberoamérica, junto con los otros miembros, es que la relación entre los sistemas universitarios responde a que los jóvenes entre 15 y 18 años, a partir de 2015 han sido evaluados de manera similar por medio del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (Program for the International Student Assessment, PISA) 2015, instaurado en más de 73 países, y que, según indica el reporte, cuando hay un mayor gasto en educación, éste se encuentra asociado con un incremento en el desarrollo de la ciencia cuando se implementa un gasto de cincuenta mil dólares anuales por estudiante (OCDE, 2017b: 4).

Frente a esta perspectiva de la OCDE, existen también otros criterios para evaluar la educación superior, urgiendo a los gobiernos a garantizar un me-

jor sistema de cuotas que impulse la movilidad estudiantil, como lo hicieron en los últimos años países como Dinamarca, Suecia y Nueva Zelanda, reduciendo las barreras de coste entre alumnos internacionales y nacionales, y la integración de nuevos estudiantes en movilidad para los programas de maestría y doctorado, de tal manera que les ayude a ampliar a esos países su capital humano, construir redes con los lugares de origen y la contribución que hacen estos estudiantes a los de llegada, por medio de cuotas escolares y otros gastos personales (OCDE, 2017a: 4).

En este estudio se realiza un balance de las asimetrías entre las distintas regiones y los alcances de la economía del conocimiento en cuatro regiones de América del Norte, con base en un estudio de programas, proyectos de innovación y bases de datos generados localmente.

Las universidades en el contexto de la economía del conocimiento

Desde la lógica del libre mercado, que se refrendó en México y Estados Unidos con la firma de los acuerdos comerciales, se hizo énfasis en la importancia de colaborar en la región en materia de educación superior, aun cuando no hubo una sección dedicada a ésta en el TLCAN.

La percepción de los centros de investigación y de las universidades del país frente al fenómeno de la liberalización económica en la región fue diversa y generó en cada una de las universidades autónomas de los estados, en la Universidad Nacional Autónoma de México y en los centros de investigación del Conacyt un proceso de análisis sobre los impactos del libre mercado en la ciencia, la tecnología y la educación de las regiones de nuestro país.

En el contexto de la educación superior, tras la cooperación en el marco del TLCAN, explicaré una serie de relaciones, resultantes de veinticuatro años de cooperación y competencia en la región, que han abierto la puerta para nuevas interacciones, modos de cooperación y colaboración, basados en un tipo de producción económica que facilitó la instalación del libre mercado en Norteamérica.

La UNAM, a principios del siglo XXI, compitió con las universidades privadas y colegios de investigación nacionales en la búsqueda por capturar a los talentos y estudiantes que, tras la huelga de 1999, vivieron el desaliento sobre

el proyecto de la educación superior pública en el país. Los impactos de ese suceso correlacionaron nuevas fuerzas políticas para discutir el papel de la educación pública en nuestro país y su incidencia en el desarrollo económico. La supuesta privatización de la educación pública, que se tradujo en la propuesta del cobro de cuotas para estudiar en la universidad pública, provocó una gran movilización entre la sociedad civil para recuperar la educación superior gratuita. A su vez, se impactó la forma en que, a partir de 1999, la UNAM enfocaría su relación con la sociedad y con el proyecto de globalización, que recorrió el mundo.

Los centros de investigaciones del Conacyt reorganizaron también sus agendas en pro de un proyecto de investigación de competencia mundial, con amplias referencias al modelo de las universidades estadounidenses; con exigencias a nivel internacional en el tipo de enseñanza y de práctica profesional de los investigadores formados en aquellos centros, las universidades mexicanas y los centros de investigación pronto encontraron aliados en sus pares estadounidenses para la generación de tecnología, innovación y desarrollo.

Específicamente, el intercambio de estudiantes, así como la aplicación de políticas públicas que lo favorecieron lograron la inclusión de mexicanos en el extranjero para capacitarse en el tema de la tecnología; sin embargo, las universidades y centros de investigación de México no despertaron tanto interés en los estudiantes de Estados Unidos por los contextos de violencia, la falta de apoyos institucionales y el liderazgo que marcó en los años noventa y hasta la fecha a las universidades de Estados Unidos.

La distribución de los recursos de la educación superior en materia de tecnología, innovación y desarrollo fueron poco a poco categorizándose en proyectos de innovación, que muchas de las veces promovían un impacto en regiones en vías de crecimiento, con base en proyectos económicos propugnados por las nuevas tendencias de la economía de libre mercado. Un ejemplo del impacto en las regiones es la consecuente relación de proyectos de investigación colaborativa entre la UNAM, el Conacyt y las universidades autónomas de los estados, en la búsqueda por concentrar agendas de desarrollo en regiones específicas.

El aumento de capital humano calificado y especializado en áreas de la investigación regional fue uno de los principales ejes de estas políticas públicas, iniciadas en 1994. Las políticas públicas en los sistemas de educación superior del Conacyt y de la UNAM buscaron la descentralización de la educación

superior, con el fomento de nuevas instituciones a lo largo del país, así como la apertura de centros regionales de investigación que compitieron con las universidades autónomas estatales.

Las estadounidenses ejercieron un liderazgo que se evidenció en la forma de producción de innovación y tecnologías. En Silicon Valley surgieron proyectos importantes en telecomunicaciones, como resultado de un proceso de evolución de las industrias telecom que, finalmente, lograron cotizar en la bolsa y promover una educación tecnológica en la región, con grandes capitales provenientes del propio mercado.

Las crisis económicas subsecuentes en Norteamérica, la primera en México en 1994; la segunda, en Estados Unidos en 2008, determinaron la manera como la educación superior pública se enfrentó al fenómeno de la globalización. La forma en que cada una de las regiones, ciudades e instituciones de educación superior también lo hicieron: propició cambios importantes en la inserción de científicos en la región, de manera más exitosa, indudablemente, en Estados Unidos que en México.

Nuestro país tuvo que lidiar con los rezagos de una década de crisis económica, tras la instalación del modelo neoliberal, en el cual fueron pocas las regiones que construyeron una economía sana. La educación pública sufrió más embates en la calidad, en comparación con sus pares en Norteamérica. La crisis agravó la posibilidad de que México formara parte de circuitos tecnológicos internacionales, como los que surgieron en otros países en desarrollo, por ejemplo, en los asiáticos, que poco a poco se han insertado en la competencia global, con el apoyo de instituciones de Estados Unidos y de capitales transnacionales.

En México, los proyectos de deslocalización de centros productivos y de desarrollo de la agroindustria no dieron los resultados esperados a principios del siglo XXI, y junto con la irrupción del modelo neoliberal generó graves desigualdades en esta región, que compaginaron con la imposibilidad de los países en vías de crecimiento (y con una deuda histórica con el Banco Mundial) de desarrollar sus productos para entrar en la competencia del mercado global.

La perspectiva de la ciencia, las tecnologías y el desarrollo, desde una visión de la economía del conocimiento, apenas ha trazado las líneas para un desarrollo social en algunas instituciones de educación superior e investigación, por ello, ninguna ha logrado sobrepasar las necesidades de las economías emergentes, en el caso de América Latina, para ser competitivos frente a las naciones más industrializadas del norte de América.

La generación de empleo en la primera década del siglo XXI en Estados Unidos decreció, al grado de que el periódico *The Washington Post*, en 2010, declaró que “no existía la creación de empleo en esa década, que hubo una pérdida de diez millones de empleos que se pudieron haber creado, pero nunca se mostraron” (Ford, 2015: xi). El enfoque de las nuevas políticas sociales en Estados Unidos parece estar centrado en los paradigmas que heredó de la crisis del 2008, en los que el empleo y la mejora de salarios en sectores estratégicos como el automotriz son esenciales.

La educación superior sufrió descalabros debido a la forma en que el capital humano se percibe en la lógica del pensamiento neoliberal, lo que se traduce en un menor acceso a la educación superior, reducción de presupuesto para las universidades y el avance de la educación informal en aulas virtuales, en las cuales se tiene acceso a un conocimiento de lo global, sin que haya un enfoque apropiado según las regiones ni se logren fijar los puntos de competencia y de integración con base en acuerdos comerciales.

A partir de que se dio a conocer la renegociación del TLCAN entre México, Canadá y Estados Unidos, en julio de 2019, se abrió una nueva discusión sobre qué espacios estratégicos de la industria se protegerán en las economías de los tres países. A ello se suma la importancia de reconocer que la industria ha generado desigualdad en el empleo y en el capital económico de los trabajadores y de los estudiantes, quienes no han encontrado mejores condiciones, por medio de los acuerdos económicos, ni se ha mejorado el acceso a empleos de calidad y de bienestar social.

Sin ahondar, la consecuente renegociación enunciada en el T-MEC sigue funcionando en un eje de producción económica que no revitaliza las capacidades de las instituciones para fortalecer los índices de desarrollo humano, con base en mayores libertades y no solamente en las necesidades del mercado global. A lo que se debe aunar la situación precaria en la que viven actualmente las universidades en México, con la reducción importante del gasto público y la búsqueda por ampliar el gasto privado en la educación superior, por medio de bonos adjudicados a los estudiantes para que ellos decidan la escuela a la que quieren ingresar, ya sea privada o pública.

La privatización es una de las reformas que pretenden aplicar en la educación en todos sus niveles, enfocando estrategias de control del gasto público en las universidades públicas y privadas, por medio de la inversión en una administración de servicios de carácter privado.

En búsqueda de una reforma en el nivel de educación básica y secundaria, para dar paso a una mayor inversión en administración de servicios, como lo prescriben organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial, aun así, en el reciente año con el gobierno de Andrés Manuel López Obrador se ha detenido la promoción de este tipo de reformas educativas en México. Contraponiendo a esto el hecho de que en Estados Unidos tampoco existe una reforma específica que ayude a un análisis práctico sobre el fenómeno de la privatización de esos servicios.

Roberto Rodríguez, en un primer balance de la educación superior en el contexto del T-MEC, alerta sobre la continuidad del proyecto en materia educativa, con una fuerte impronta de las alianzas de sistemas de educación privada para fortalecerlo, como es el caso del Grupo Apollo Global (Rodríguez, 2018: 2).

La propuesta actual ante el cambio de gobierno en México, uno de izquierda que apuesta por un nuevo proyecto educativo más incluyente, nos enuncia también un alto grado de compromiso en relación con el T-MEC, que en el sector de la educación superior no tiene modificaciones importantes respecto del TLCAN.

Conclusiones

La gobernanza de la educación superior ha propiciado una relación consistente en el discurso entre conocimiento y desarrollo económico, basado en los principios del liberalismo económico que potencian los valores de la competencia y el libre mercado; la gobernanza se presenta como una autorregulación de las instituciones que, en la medida en que compiten, logran dar una mayor autonomía y características propias a los sistemas de educación superior que hacen su entrada a la economía global.

En los años noventa, la creencia de que el conocimiento abriría las puertas a una nueva era de innovación, sobre todo respaldada por el desarrollo de la industria, más que de las sociedades, causó que los sistemas de las universidades adquirieran nuevas estrategias para la vinculación entre la sociedad mercantil y la civil.

La ruptura con proyectos previos de dichas sociedades, instaurados en las universidades, ha desligado a los Estados-nación de su responsabilidad social con estas instituciones, en espera de que sean los capitales privados los

que subsanen y mejoren los sistemas, con base en una autorregulación económica; sin embargo, la brecha entre la responsabilidad social empresarial y la de los Estados ha reducido la posibilidad de negociación en la esfera de la educación superior, a la cual, en México, se destina un presupuesto muy bajo en comparación con sus pares de Norteamérica.

Sin duda, la promesa de una economía del conocimiento, que expresa la importancia de un valor agregado en este último, se vería asimilada en la mejora de salarios, empleos y habilidades, pero estas oportunidades para los jóvenes estudiantes se disipan cuando nos enfrentamos a realidades socioeconómicas que reducen la capacidad de gasto de las familias con miras a que sus hijos accedan a las instituciones de educación superior de calidad y encuentren las redes y el soporte académico necesarios para el fortalecimiento de sus habilidades en contextos desiguales.

En cambio, lo que pasa en América Latina se asemejan más a las condiciones que vive México, frente a los otros dos países de su región, que, según los registros de la OCDE, cuentan con sistemas de educación con una mayor inversión en servicios de gasto privado. En México aún no existe un proyecto de privatización de servicios de las IES, que supuestamente lograría reducir las barreras para mejorar la calidad de la educación superior con reformas que privilegian la privatización de la educación. Esto está lejos de alcanzarse con la entrada de un nuevo gobierno, el cual promete mejorar la calidad de la educación superior con base en los contenidos curriculares y el acceso universal a la educación, y no con la privatización de la educación superior según la lógica neoliberal.

En Estados Unidos, aun con el proyecto de creación de empleos de Donald Trump y la reducción de la competencia en el empleo, por medio de políticas de carácter restrictivo en la migración, no sabemos bien a bien cuál será el futuro de la educación superior. Con la crisis de deuda de los estudiantes, que ya no ven la educación superior como una oportunidad para su movilidad socioeconómica, el debate sobre el valor de la educación superior frente a la tecnificación de ésta en el país vecino del norte está sobre la mesa.

En México, la situación también se torna crítica frente al cambio de gobierno, y la apertura en el contexto de un acuerdo de libre comercio como el T-MEC parece que reduce el margen de inversión en un sector poco privilegiado desde hace años.

Fuentes

ANTONELLI, C.

2017 “The Engines of the Creative Response: Reactivity and Knowledge Governance”, *Economía, Teoría y Práctica*, no. 47 (julio-diciembre): pp. 9-30, en <<http://dx.doi.org/10.24275/ETYP/AM/NE/472017/Antonelli>>.

AOYAMA, Y., J. T. MURPHY y S. HANSON

2011 *Key Concepts in Economic Geography*. Londres: Sage.

BERKELEY GLOBAL SCIENCE INSTITUTE (BGSI)

2018a *National Autonomous University of Mexico (UNAM), Mexico*, en <<https://globalscience.berkeley.edu/centers/unam>>.

2018b *Global Mentoring*, en <<https://globalscience.berkeley.edu/about-bgsi/global-mentoring>>.

DABAT, A., P. LEAL y S. ROMO

2012 “Crisis mundial, agotamiento del neoliberalismo y de la hegemonía norteamericana: contexto internacional y consecuencias para México”, *Norteamérica. Revista Académica del CISAN-UNAM* 7, no. 2 (julio-diciembre).

DÁVALOS, E.

2015 “Goeconomía de las multinacionales de Estados Unidos: globalización, intrarregionalidad e interregionalidad”, en E. Dávalos, ed., *Tendencias económicas emergentes en América del Norte. Nuevos patrones en la organización de la producción*. México: CISAN, UNAM.

ENGBRETSSEN, E., K. HEGGEN y H. A. EILERTSEN

2012 “Accreditation and Power: A Discourse Analysis of a New Regime of Governance in Higher Education”, *Scandinavian Journal of Educational Research* 56, no. 4: 401-417, en <<https://doi.org/10.1080/00313831.2011.599419>>.

FAIRWEATHER, J. S. y E. BLALOCK

2015 “Higher Education: The Nature of the Beast”, en J. Huisman, H. de Boer, D. D. Dill y M. Souto-Otero, *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance*. Nueva York: Palgrave Handbooks.

FORD, M.

2015 *Rise of the Robots. Technology and the Threat of a Jobless Future*. Nueva York: Basic Books.

GARAY SÁNCHEZ, A.

2008 “Los Acuerdos de Bolonia: desafíos y respuestas por parte de los sistemas de educación superior e instituciones en Latinoamérica”, *Universidades*, no. 37: 17-36.

KWON, R.

2016 “A New Kuznetsian Dynamic. The Knowledge Economy and Income Inequality in the United States, 1917-2008”, *The Sociological Quarterly* 57, 1m: 174-204, en <<https://doi.org/10.1111/tsq.12106>>.

MAY, T. y B. PERRY

2018 *Cities and the Knowledge Economy. Promise, Politics and Possibilities*. Nueva York: Routledge.

OBSERVATORIO DE INNOVACIÓN EDUCATIVA DEL TECNOLÓGICO
DE MONTERREY (OIETM)

2017 *EduTrends. Mentoring*, en <<http://crea.um.edu.mx/wp-content/uploads/2018/10/Mentor%C3%ADa-TEC.pdf>>.

OBSERVATORIO NORTEAMERICANO

2018 “Canadá vs. Estados Unidos: cómo y por qué Canadá ha logrado atraer inmigrantes mejor calificados que Estados Unidos”, *Observatorio Norteamericano*, en <<http://cisanunam.blogspot.com/2018/09/canada-vs-estados-unidos-como-y-por-que.html>>.

OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE (USTR)

- 2018 *Executive Office of the President*, en <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2018/october/united-states%E2%80%93mexico%E2%80%93canada-trade-fact>>.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

- 2017a “Educational Attainment and Investment in Education in Ibero-American Countries”, *Education Indicators in Focus*, no. 50, en <<https://doi.org/10.1787/48a205fb-en>>.
- 2017b “Tuition Free Reform and International Mobility”, *Education Indicators in Focus*, no. 51.

PANNAPACKER, W.

- 2014 “Shared Governance, Tenure, and Academic Freedom Are Worth the Trouble”, *The Chronicle of Higher Education*, 13 de enero.

RODRÍGUEZ, R.

- 2018 “NAFTA Renegotiation Little Change for HE so Far”, *University World News Global Edition*, no. 528 (noviembre).

SÁ, C. y P. GAVIRA

- 2012 “Asymmetrical Regionalism in North America: The Higher Education Sector since NAFTA”, *Norteamérica. Revista Académica del CISAN-UNAM* 7, no. 2 (julio-diciembre).

SASSEN, S.

- 2007 *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz.
- 2002 *Global Networks, Linked Cities*. Nueva York: Routledge.
- 1991 *The Global City: New York, London, Tokyo*. Nueva Jersey: Princeton University Press.

UNITED STATES-MEXICO-CANADA AGREEMENT (USMCA)

- S.A. “Chapter 26. Competitiveness”, *United States-Mexico-Canada Agreement USMCA*, en <<https://usmca.com/competitiveness-usmca-chapter-26/>>.