

Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina

Pablo Gentili
Gaudêncio Frigotto
Roberto Leher
Florencia Stubrin
Compiladores



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



CLACSO

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Secretario Ejecutivo: Emir Sader

Secretario Ejecutivo Adjunto: Pablo Gentili

Programa Grupos de Trabajo

Coordinador: Marcelo Langieri

Asistentes: Rodolfo Gómez, Pablo Vommaro

Área de Difusión y Producción Editorial de CLACSO

Coordinador: Jorge Fraga

Programa de Coediciones

Coordinador: Horacio Tarcus

Asistencia Editorial: Lucas Sablich

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Av. Callao 875 | piso 5º | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4811 6588 | Fax [54 11] 4812 8459

e-mail clacso@clacso.edu.ar | web www.clacso.org

CLACSO cuenta con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI)



Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina / compilado por
Pablo Gentili ... [et.al.]. - 1a ed. - Rosario : Homo Sapiens Ediciones, 2009.
408 p. ; 22x15 cm. - (Serie de Estudios Latinoamericanos - Homo Sapiens)

ISBN 978-950-808-587-0

1. Educación Pública. I. Gentili, Pablo, comp.
CDD 370

© 2009 · **Homo Sapiens Ediciones**

Sarmiento 825 (S2000CMM) Rosario | Santa Fe | Argentina

Telefax: 54 341 4406892 | 4253852

E-mail: editorial@homosapiens.com.ar

Página web: www.homosapiens.com.ar

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial

ISBN N° 978-950-808-587-0

Corrección: Soledad Recagno

Diseño editorial y tapa: Lucas Mililli

Esta tirada de 1500 libros se terminó de imprimir en mayo de 2009

en **Talleres Gráficos de Imprenta Editorial Amalevi**

Mendoza 1851/53 | 2000 Rosario | Santa Fe | Argentina

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

Las políticas educativas y la nueva ofensiva privatizadora en América Latina	9
<i>Florencia Stubrin y Pablo Gentili</i>	

CAPÍTULO 1

Estrategias de mercantilización de la educación y tiempos desiguales de los tratados de libre comercio: el caso de Brasil	15
<i>Roberto Leber</i>	

CAPÍTULO 2

Derecho a la educación y libre comercio: las múltiples caras de una confrontación	67
<i>Hugo Aboites</i>	

CAPÍTULO 3

Neoliberalismo y capitalismo académico	83
<i>Jaime Ornelas Delgado</i>	

CAPÍTULO 4

Reformas educativas y redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado	121
<i>Dalila Andrade Oliveira</i>	

CAPÍTULO 5

Educación “¿en venta?” Tratados de libre comercio y políticas educativas en América Latina	135
<i>Myriam Feldfeber</i>	

CAPÍTULO 6

**Para un más allá de la mercantilización educativa:
¿pueden administrarse los valores?** 163

Roberto A. Follari

CAPÍTULO 7

**Derechos humanos y comercio,
¿una relación conflictiva? La protección del
derecho a la educación en las negociaciones
comerciales internacionales** 181

Juliana Peixoto Batista

CAPÍTULO 8

**Las finalidades públicas de la universidad
en el contexto de la globalización** 205

Jorge Landinelli

CAPÍTULO 9

**Universidades nacionales y transnacionales.
Siglos XIX al XXI** 225

Marcela Mollis

CAPÍTULO 10

**La universidad latinoamericana y los procesos
de internacionalización: las estrategias de
financiamiento** 239

Francisco López Segrera

CAPÍTULO 11

**Interculturalidad e inclusión en
las universidades. Diferencias culturales,
de modos de producción de conocimiento
y de modalidades de aprendizaje** 265

Daniel Mato

CAPÍTULO 12

**La educación superior transnacional en México.
El caso Sylvan - Universidad del Valle de México** 297

Roberto Rodríguez Gómez

CAPÍTULO 13

**Impactos de la globalización y del TLC
del Perú con Estados Unidos en la educación 323**

Ariela Ruiz Caro

CAPÍTULO 14

**Aportes al debate sobre tratados de
libre comercio y políticas educativas
en América Latina 343**

Diego Herrera

CAPÍTULO 15

**Alambrando el bien común: conocimiento,
educación y derechos sociales en los procesos
de privatización y mercantilización de
las últimas décadas 363**

Fernanda Saforcada

AUTORES 401

Las políticas educativas y la nueva ofensiva privatizadora en América Latina

PRESENTACIÓN

Este libro contribuye a desentrañar las dimensiones multifacéticas de los procesos de privatización que han marcado las políticas educativas en América Latina y el Caribe durante las últimas dos décadas. Los capítulos que lo componen presentan diversos abordajes y análisis, perspectivas e interpretaciones críticas que nos aproximan a un balance riguroso y fundamentado de los procesos de reforma educativa promovidos por los gobiernos neoliberales en casi toda la región. También, nos alertan sobre el complejo e inestable proceso de resistencia a estas políticas protagonizado por movimientos y organizaciones populares, indígenas, estudiantiles, sindicales y, particularmente en los últimos años, por un conjunto de nuevas administraciones gubernamentales que han surgido como fruto de los procesos de movilización social contra las iniciativas de privatización y ajuste. *Políticas de privatización, espacio público y educación* pretende aportar al necesario debate sobre el presente y el futuro de nuestras realidades educativas, sumergiéndose en la trama de los procesos de dominación y resistencia que, con su implacable dialéctica, marcan las luchas por el derecho a la educación en toda América Latina.

Los capítulos de esta obra componen un conjunto de bloques temáticos articulados.

El primero de ellos presenta los principales nudos de significado sobre los cuales se esgrimen los debates en torno al derecho a la educación pública en el marco de crecientes procesos de privatización y mercantilización que conviven con la progresiva expansión de los procesos de escolaridad vividos en todos los países de

la región. Contestando la idea de que el avance de los procesos de privatización y mercantilización de los servicios públicos estaría exclusiva o eminentemente supeditado a la firma de los denominados Tratados de Libre Comercio, Roberto Leher postula la necesidad de introducir componentes analíticos que permitan profundizar y complejizar los estudios y debates en la materia. En tal sentido, reconoce el carácter multifacético de los mismos, dada la enorme diversidad de cuestiones involucradas, y defiende como ineludible la consideración de tres aspectos centrales: la crisis del capitalismo; la ideología de la globalización y las reconfiguraciones de la hegemonía neoliberal; y las luchas contra los procesos de mercantilización protagonizada por movimientos, grupos y colectivos sociales en todo el continente. Por su parte, Hugo Aboites nos ofrece una minuciosa categorización de los principales ejes de contraposición entre el libre comercio y el derecho a la educación, poniendo en evidencia la incompatibilidad de estos dos componentes irreconciliables. Nos revela asimismo, el modo en que la expansión de los acuerdos de libre comercio trajo aparejada una drástica reducción de la naturaleza y de los alcances de la propia concepción de la educación. Condenada hoy a su condición de servicio, alertará Aboites, la misma ha tendido a perder su valor en tanto derecho humano fundamental. Introduciendo el concepto de *capitalismo académico*, Jaime Ornelas, por su parte, nos desafía a reflexionar sobre el impacto de las políticas neoliberales en el ámbito de la educación superior en lo que refiere a la incorporación y la capilaridad de lógicas empresariales promovidas por sectores del capital privado nacional y extranjero. Particularmente, nos invita a pensar sobre los embates y los nocivos efectos a los que la universidad pública fue sometida por las mencionadas políticas, cercenando su función social y atentando contra su carácter laico, gratuito y autónomo. Haciendo particular referencia al caso brasileiro, Dalila Andrade discute la redefinición de las relaciones entre lo público y lo privado, desatada en el marco de implementación de las reformas educativas impulsadas en el país a partir de inicios de la década del '90, en el contexto más amplio de la reforma del Estado promovida por los gobiernos neoliberales. En una detallada descripción de las particularidades asumidas por estas reformas, la autora devela la articulación e institucionalización de las nuevas modalidades de gestión, financiamiento y evaluación como motores esenciales del avance de

lógicas privatizadoras que actúan en desmedro de la dimensión pública de la educación. Otra contribución importante en esta misma dirección nos la ofrece el texto de Myriam Feldfeber, el cual presenta de forma minuciosa las características y particularidades de los Tratados de Libre Comercio, así como sus deficiencias, grietas y falacias, analizando específicamente las implicancias y desdoblamientos que estos acuerdos han tenido en el ámbito educativo. Ya, Roberto Follari nos conduce hacia una reflexión oportuna e imprescindible, al analizar (y rechazar) las perspectivas que tienden a reducir los valores a una dimensión administrativa y tecnocrática. Transitando por algunos de los principales legados de la Teoría Crítica, el autor nos invita a pensar sobre el papel de la ética en la escuela, una forma efectiva de contraponerse al reduccionismo que caracteriza al discurso supuestamente aséptico del reformismo neoliberal. El problema de los derechos humanos y su vinculación con el comercio es abordado por Juliana Peixoto, quien, sumergiéndose en la literatura sobre esta materia, nos brinda un panorama sumamente amplio de pertinentes cuestiones para informar las discusiones y para nutrir el diseño de estrategias orientadas a la protección del derecho a la educación frente a los efectos de las negociaciones comerciales internacionales.

El segundo conjunto de textos incluidos en el presente volumen están específicamente dedicados a la cuestión universitaria. Jorge Landinelli nos presenta un conjunto de problemas que atañen al escenario de la universidad pública latinoamericana en el contexto de la reconfiguración de las lógicas del capitalismo expansivo y la acentuación de los procesos de internacionalización y globalización. Esboza asimismo una serie de retos que estas instituciones enfrentan en tanto potenciales semilleros y motores de la construcción de alternativas democráticas orientadas a propiciar mayor cohesión y justicia social. Marcela Mollis recupera los ejes del debate desde una perspectiva que incorpora elementos de la historia comparada. Trazando un recorrido cronológico, aborda el papel de las universidades en la construcción de los Estados-Nación para adentrarse luego en el análisis de los procesos de transnacionalización de las instituciones públicas de educación superior. Francisco López Segre, por su parte, se adentra en los pormenores del financiamiento universitario, especificando los formatos que éste adquiere en el marco de la internacionalización de la educación. A partir del

análisis de un conjunto de informaciones estadísticas, presenta las tendencias hoy predominantes en lo que refiere a las modalidades de financiación y sus consecuencias en términos de la configuración y composición de los sectores público y privado en el ámbito de la educación superior. En un texto colectivo de enorme dinamismo y riqueza, Daniel Mato y un grupo de intelectuales mayas intercambian impresiones sobre el problema de la inclusión educativa en el sistema universitario, resaltando la importancia de incorporar en los debates sobre la materia, aspectos vinculados a los contenidos y a las modalidades de enseñanza, así como a las relaciones entre las instituciones educativas y los contextos sociales en los cuales están inmersas. Exponen asimismo diversas conceptualizaciones sobre las ideas de diferencia cultural e interculturalidad, haciendo especial referencia al contexto guatemalteco. En un sentido más específico y presentándonos un profundo e ilustrativo estudio de caso, Roberto Rodríguez Gómez reflexiona sobre las implicancias que la apertura al comercio internacional promovida en la década de 1990 por los sucesivos gobiernos mexicanos arrojaron en el escenario universitario de dicho país. Nos proporciona así elementos interpretativos sumamente útiles para el análisis de los procesos de transnacionalización educativa. En esta misma dirección, analizando la realidad peruana, Ariela Ruiz Caro analiza las dramáticas consecuencias e impactos que la firma de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos tendría para el campo educativo. Finalmente, un conjunto de contribuciones propuestas por Diego Herrera y Fernanda Saforcada, retoman los nodos problemáticos centrales del debate y sintetizan los principales desafíos teóricos y prácticos que hoy interpelan al campo político e intelectual.

Los artículos que reúne esta obra sintetizan buena parte de los fructíferos debates mantenidos durante la reunión conjunta de los Grupos de Trabajo *Educación, Políticas y Movimientos Sociales y Universidad y Sociedad*, del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), realizada los días 1 y 2 de marzo de 2006 en la ciudad de Antigua, Guatemala, con el apoyo de la sede de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de dicho país. Bajo el título “Tratados de Libre Comercio, espacio público y derecho a la educación en América Latina”, la reunión convocó a un conjunto de investigadores e investigadoras provenientes de diversos países de la región que expusieron sus ideas y reflexiones en torno a los

siguientes ejes de discusión: reformas educativas y redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado; Tratados de Libre Comercio y políticas educativas en América Latina; la universidad latinoamericana, los procesos de internacionalización y las estrategias de financiamiento; lucha democrática y construcción del espacio público en el campo educativo frente a la ofensiva de la mercantilización de la educación. El encuentro contó además con la participación de numerosos representantes de organizaciones sociales, movimientos indígenas, sindicatos magisteriales y colectivos comunitarios guatemaltecos cuyos aportes e interpelaciones contribuyeron enormemente para enriquecer y profundizar los debates.

Como podrán apreciar los lectores y lectoras de la presente obra, los textos aquí reunidos ofrecen un conjunto de materiales extremadamente ricos en contenido y análisis, los cuales propician, a la vez, sistematizaciones rigurosas y pormenorizadas descripciones sobre los procesos de mercantilización y privatización que han marcado y marcan las políticas educativas de la región. Del mismo modo, y tal como fue indicado, este libro aspira a contribuir con una comprensión más crítica y rigurosa sobre la complejidad de la coyuntura que hoy viven nuestros países latinoamericanos, en el marco de una efervescente proliferación de gobiernos democráticos que pretender contrarrestar los efectos excluyentes que las políticas neoliberales generaron durante las últimas dos décadas. Quizás, una de las mayores contribuciones de este libro sea la necesidad de pensar que todo diagnóstico riguroso acerca del presente es un requisito indispensable para pensar alternativas creativas y viables que permitan sustentar una irrestricta política de defensa y transformación de la educación pública como derecho humano de todos, como deber del Estado y como bien público no mercantilizable.

No podemos cerrar esta breve presentación sin un agradecimiento especial a Virgilio Álvarez y todo el equipo de FLACSO Guatemala por el apoyo brindado a la realización del seminario que dio origen a esta obra. También, como siempre, al equipo del Programa de Grupos de Trabajo de CLACSO, que siempre nos brindó el soporte necesario para construir un espacio de debate plural y crítico.

FLORENCIA STUBRIN
PABLO GENTILI

Capítulo 1

Estrategias de mercantilización de la educación y tiempos desiguales de los tratados de libre comercio: el caso de Brasil

ROBERTO LEHER

El debate sobre la mercantilización de la educación es necesariamente multifacético. Desde las políticas de Estado para la educación hasta el examen de las tensiones entre lo público y lo privado (Leher y Sader, 2004); desde el *ethos* académico hasta el nuevo espíritu del capitalismo (Chiapello y Boltansky, 1999) que configura el capitalismo académico (Slaughter y Leslie, 1999); desde el pago por desempeño hasta las enfermedades profesionales; desde los nichos privado-mercantiles que proliferan en las instituciones públicas hasta el debilitamiento de los espacios públicos redefiniendo las relaciones de poder; desde la producción del conocimiento comprometido con los problemas lógicos internos de los campos del saber y con los problemas nacionales de los pueblos hasta el conocimiento operativo, redefiniendo los fundamentos epistemológicos (Chauí, 2000; Aboites, 2001b), las posibilidades de recorte son incontables. Todas estas determinaciones son prioritarias y requieren de estudios laboriosos y originales. El presente estudio plantea que, independientemente del recorte elaborado, ninguna investigación puede ser pensada en forma desvinculada: 1) de la crisis del capitalismo (Duménil y Lévy, 1999); 2) de la ideología de la globalización (Cardoso, 1999) y de la hegemonía neoliberal con todas sus reconfiguraciones hasta el social-liberalismo (Anderson, 2003) y 3) de las luchas contra la mercantilización de todas las esferas de la vida emprendida por el capital a fines del siglo XX.

Las contrarreformas emprendidas desde la explicitación de la crisis estructural en los años setenta, en forma notoria desde la crisis de la deuda de 1982, no llegaron a promover una inflexión en

el bajo crecimiento económico de los últimos 25 años. Sin embargo, como lo observó Harvey, ello no significa que no haya habido distribución del ingreso. Ésta tuvo lugar de un modo intenso, por medio de la transferencia de ingresos de los trabajadores a los muy ricos que se apropiaron de una fracción creciente de la plusvalía producida por el conjunto de la fuerza de trabajo (Harvey, 2004). Esta distribución favorable a los dominantes requirió de la destrucción de los derechos sociales duramente conquistados, si bien con límites variados según los países, a lo largo del siglo XX. En términos de la ideología dominante, la reducción del Estado social es una condición necesaria para la elevación de la tasa promedio de ganancias que puede viabilizar el proceso del capital en un marco de crisis estructural.

Por consiguiente, el intenso debate sobre la mercantilización no puede ser interpretado como si las discusiones hubieran ocurrido exclusivamente en el interior de la academia. Tal es la comprensión que ha llevado a los Grupos de Trabajo de CLACSO a invitar a sus reuniones a los protagonistas de las luchas contra la conversión de los derechos sociales en servicios. Objetivamente, CLACSO defiende que las reflexiones producidas en las luchas sociales componen epistemológica y epistémicamente el hacer científico capaz de hacer que la mercantilización de los derechos sociales sea pensable (Lander, 2000).

En la segunda mitad de los años noventa, en un plazo relativamente corto, han sido publicados diversos estudios que se transformaron en referentes indispensables para el debate acerca de la mercantilización de los derechos sociales en el marco del neoliberalismo y de la llamada “globalización”. Intelectuales-académicos e intelectuales-militantes (como Anuradha Mittal, Atilio Borón, Bernard Cassen, Emir Sader, Ellen M. Wood, Eric Toussaint, Francisco de Oliveira, François Chesnais, José Bové, Martin Khor, Michel Chossudovsky, Michel Husson, Noam Chomsky, Pablo Casanova, Perry Anderson, Pierre Bourdieu, Ralph Nader, Susan George, Vandana Shiva, Vivianne Forrester y Walden Bello, entre otros) elaboraron críticas que rápidamente llegaron a oídos de la academia y de los movimientos sociales, incluyéndose aquí a los sindicatos y a los partidos de izquierda.

Más específicamente, algunos autores se han dedicado a investigar la problemática de la educación enfocándose en su acelerada

mercantilización. Entre tales autores se destacan Hugo Aboites, Christian Laval, Löic Wacquant, Marcela Mollis, Marilena Chauí, Pierre Bourdieu, Roberto Rodriguez, Entre Otros.

La repercusión de estos textos fue magnificada por el hecho de que el tema repercutía vivamente en los polisémicos espacios de articulación de las luchas como el Foro Social Mundial, Jubileo 2000, *50 Years is Enough*, *Global Exchange*, *Students Against Sweatshops*, Indymedia, ATTAC, *Focus on the Global South*, Marcha Mundial de las Mujeres, Vía Campesina, y también en revistas como *New Left Review*, *Monthly Review*, y en diarios como *Le Monde Diplomatique*, *La Jornada*, etc., en sitios web como ALAI, Resumen Latinoamericano, ampliando la circulación en espacios fuera de la academia.

Sin embargo, las críticas adquirieron fuerza y radicalidad en las acciones directas, en las batallas contra la globalización neoliberal, como es el caso de las denuncias y movilizaciones contra el TLCAN llevadas a cabo por los zapatistas en 1994, de las huelgas masivas del sector público francés en el invierno de 1995 y de la lucha contra el proyecto de Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) a fines de 1998, primera derrota importante de las corporaciones que operaban junto a los gobiernos de los países de la OCDE. A estas movilizaciones le siguieron la de Seattle, en noviembre de 1999, cuando 70.000 manifestantes lograron hacer inviable una reunión ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la de Washington en abril de 2000, la de Melbourne y la de Praga en septiembre de 2000, la de México con la manifestación zapatista en la Plaza de Zócalo en marzo de 2001, la de Génova en julio de 2001, en ocasión de la cúpula del G-7(8), cuando la represión asesinó a un militante motivando una manifestación de 350.000 personas, la de Seúl en octubre de 2001, la de Nápoles en marzo de 2001, la de Buenos Aires y la de Québec en abril de 2002 y la de Barcelona (reunión del Banco Mundial anulada) en junio de 2002.

América Latina es uno de los epicentros más fuertes de esa ola de protestas que, en un corto lapso, llevaron a la destitución de una decena de presidentes. Diversas revueltas populares derrotaron a gobiernos reaccionarios —aclamados por el Banco Mundial, por el FMI y por Wall Street como ejemplos de gobiernos comprometidos con la “buenas políticas”— como los de Ecuador (1997, 2000, 2005), los de Bolivia (2003, 2005), abriéndole el camino a la victoria de Morales en 2005, el del Perú, cuando una enorme movilización

de masas expulsó a Fujimori y su dictadura “constitucional” (2000) y, en 2001, al presidente de la supuesta “centroizquierda” de la Argentina, Fernando de la Rúa, que había traicionado sus promesas electorales de abandonar las políticas neoliberales.

Las ofensivas conservadoras y la criminalización de las protestas sociales como resultado del “11 de septiembre de 2001” inabilizaron las protestas en Washington contra la reunión anual del FMI-Banco Mundial y la OMC logró en Doha (Qatar) relanzar la Ronda de “negociaciones” que había sido bloqueada en Seattle. Pero las luchas fueron retomadas en Bruselas (diciembre de 2001), en Nueva York (febrero de 2002) y en Barcelona (marzo de 2002), y 500.000 personas marcharon contra la Europa del capital y de la guerra.

Entre las grandes manifestaciones alterglobalistas, algunas se caracterizaron por su carácter crítico contra al imperialismo y el capitalismo, como la de Florencia (el 9 de noviembre de 2003, un millón de personas se manifestó contra el neoliberalismo, la guerra y el racismo); la de Quito, el 31 de octubre, contra la amenaza del tratado Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y la de Cancún, en septiembre de 2003, en la cual nuevamente una reunión ministerial de la OMC acabó de manera trunca y, finalmente, la de Mar del Plata, en noviembre, en la cual, simbólicamente, el ALCA fue derrotado.

En el mismo contexto, las jornadas planetarias de febrero de 2003, contra la anunciada invasión de los Estados Unidos y sus aliados a Irak, no pueden dejar de ser registradas como un gran momento de la historia contemporánea. Cerca de 15 millones de personas salieron a las calles a manifestarse en contra de la Guerra de Irak, no obstante lo cual, también aquí se careció de una articulación estratégica desde el Foro Social Mundial (FSM) que tendiera a asociar la guerra con el capitalismo y el imperialismo.

De hecho, la falta de dirección anticapitalista del FSM fue un importante obstáculo para que dichas manifestaciones adquirieran una mayor articulación fragilizando, asimismo, el debate sobre la estrategia política. En efecto, la cúpula francesa del ATTAC —aliada a sectores dirigentes del PT brasileño y a las grandes ONGs— imprimió un carácter contemporizador con el orden imperialista vigente, exceptuando la reunión de Caracas en 2006 (Leher, 2007a). Como los sectores dirigentes del FSM incorporaron mucho de

la agenda de la Tercera Vía (Sader, 2002), la idea de una “globalización más humana” —por medio de reformas de los organismos internacionales clave, como la OMC, el Banco Mundial y el FMI— adquirió fuerza. Esta cuestión tendrá desdoblamientos importantes posteriormente, una vez que el campo de cambios tenido como posible (por los sectores dirigentes del FSM) se estreche y hasta las asociaciones público-privadas pasen a ser consideradas alternativas válidas, especialmente las firmadas entre ONGs y empresas con “responsabilidad social”.

Facilitado por el hecho de que las luchas alterglobalistas no asumieron un consistente carácter antisistémico, el capital continuó promoviendo una amplia ofensiva con el objetivo de avanzar en la liberalización de los servicios y de las finanzas, inclusive echando mano de la guerra infinita (Ceceña y Sader, 2002). Es cierto, como se ha visto, que la saña del capital ha generado multitudinarias formas de protesta social, pero la privatización, la comodificación y la mercantilización de los derechos sociales y de la educación, en particular, continuaron extendiéndose, de manera notoria en América Latina, el Este Europeo y en gran parte de Asia, además de los países del G-7.

En América Latina, el surgimiento del sector de educación empresarial fue impetuoso. Hasta la década de 1980, las instituciones privadas eran predominantemente (dichas) filantrópicas y confesionales, pero en los años noventa esa realidad fue rápidamente transformada y las instituciones empresariales asumieron la supremacía completa del sector. Las asociaciones de las empresas educativas, hasta entonces de propiedad de segmentos burgueses locales, con las corporaciones extranjeras crecieron en diversos países y algunas de ellas comenzaron a negociar acciones en las bolsas de valores. Nada de ello ocurrió sin el decidido apoyo estatal mediante el establecimiento de medidas gubernamentales afines a los intereses privado-mercantiles, como las exenciones tributarias, la desregulación del control estatal sobre las privadas y la creación de sistemas de evaluación favorables al sector. En su conjunto, tales medidas produjeron un macro escenario que daba cuenta de que la mercantilización era un movimiento consistente del capital.

Más cercanas a la tarea diaria de los profesores y estudiantes, medidas como el pago de la remuneración de acuerdo a la *productividad* del docente, la ampliación de la gama de actividades (e intensificación

de las mismas) en la tarea cotidiana escolar y de la universidad sin el correspondiente crecimiento de los recursos, el establecimiento de programas de calidad total para el gerenciamiento de las escuelas y universidades, la financiación estudiantil por medio de *vouchers*, la edificación de vastos sistemas de evaluación para calificar la productividad y el desempeño, etc., no dejaban margen de duda con respecto a que el proceso se estaba arraigando en el sector educativo de una manera rápida y profunda, a pesar de las luchas docentes. Peor aún, ideológicamente, la impetuosidad de la ofensiva mercantil contribuyó a crear disposiciones de pensamiento teleológicas, como si la mercantilización estuviera siendo impulsada por fuerzas impermeables a la acción humana.

Retomando la producción académica y de la militancia de la segunda mitad de los años noventa, es posible plantear que se cernían dos grandes amenazas sobre la región en ese período: el establecimiento de grandes TLC y la liberalización de los *servicios* educativos desde la OMC. Sin embargo, los rumbos de los acontecimientos no fueron exactamente los previstos, lo cual exige un nuevo examen de las formas de mercantilización, de las luchas y de sus repercusiones para el quehacer académico.

La primera amenaza, ampliamente fundamentada en acontecimientos que venían trastornando a diversos países, eran los TLC. Después del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos, en 1992, y el TLCAN, en 1994, la propuesta de creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) adquirió un extraordinario impulso. Gobiernos neoliberales emergentes, dirigidos por partidos y fuerzas políticas orgánicamente vinculados a los segmentos burgueses —que venían sobresaliendo con la consolidación del Consenso de Washington, caricaturescamente adeptas a la agenda neoliberal— apoyaron en forma entusiasta el proyecto estadounidense. Contrastando con la arrogante afirmación de dichos gobiernos de que los referidos TLC eran la única vía para el crecimiento y la modernización, la indigencia de los documentos de los acuerdos que componían el ALCA era completa, revelando la indiferencia de la potencia hegemónica con respecto a cualquier tipo de negociación efectiva. De hecho, los borradores eran sumamente preliminares, incompletos y estaban repletos de concesiones que cualquier gobierno mínimamente soberano rechazaría.

Pero gobiernos como los de Fernando Collor de Melo y Fernando Henrique Cardoso (Brasil), de Carlos Menem (Argentina), de Sánchez de Losada (Bolivia) y de Salinas de Gortari (México) defendían el gran acuerdo comercial en nombre de los segmentos burgueses locales que ganarían con el acuerdo, en principio, segmentos burgueses asociados de modo íntimo, carnal —como lo expresaría Menem— con los segmentos internacionalizados hegemónicos.

La segunda amenaza, complementaria y vinculada con la primera, nació subrepticamente en los gobiernos y las corporaciones de los países hegemónicos y se anunció a los pueblos en 1994, después de la finalización de la Ronda Uruguay del GATT. Las conclusiones de dicha Ronda fueron la creación de un nuevo organismo internacional, la OMC, como también de una serie de acuerdos sectoriales como el AGCS, el TRIPS, entre otros, capaces de promover una nueva ola de mercantilización de esferas hasta entonces protegidas por muchas constituciones como derechos sociales fundamentales.

No es el caso de ampliar mucho la caracterización de esas dos ofensivas que, según demostraron diversos estudios, convertirían a la educación en un *commodity* (Fairclough, 2001) que sería subordinado al mercado, léase, a las nacientes corporaciones construidas con el preciso fin de vender la mercadería educación. En los términos de Fairclough (2001:255) la comodificación es “el proceso por el cual el dominio y las instituciones sociales, cuyo propósito no sea la producción de mercaderías en el sentido económico restringido de artículos para la venta, no obstante pasan a organizarse y definirse en términos de producción, distribución y consumo de mercaderías”.

El objetivo del presente estudio no es hacer un balance de los aciertos y de los errores de dichos estudios. El propósito inicial es examinar lo que parece ser una desconcertante paradoja: gran parte de los estudios en América Latina fue realizada partiendo del presupuesto de que la comodificación, la privatización y la mercantilización de los servicios (entre los que se encuentra la educación) formarían parte de los objetivos de grandes TLC, concretamente, en los marcos del ALCA y de la OMC.

Correctamente, los estudios indicaron que la macroagenda de dichos tratados se concretaría por estar referida en las propuestas y condicionamientos del FMI y del Banco Mundial. La mayor

preocupación de los defensores de la educación pública era que, con el avance en los TLC, la agenda del Consenso de Washington alcanzaría a los derechos sociales y a la educación en particular de un modo más radical y devastador. Así, habría una fuerte internacionalización del sector, estandarizando cursos, formas de evaluación, libros didácticos y, al mismo tiempo, la difusión de la lógica mercantil en la tarea cotidiana de las instituciones públicas.

Sin embargo, después de una década, el ALCA se descarriló en la Cumbre de Mar del Plata (2005) y las diversas rondas de la OMC no lograron acuerdos abarcadores y estables, habiendo una serie de litigios entre los países del núcleo hegemónico, el G-7; entre el G-7 y los países del Grupo de Cairns¹; entre los países del Sur, tensionando el G-21; y el Grupo de Cairns, marcadamente entre los más fuertes dentro del agronegocio y los demás países capitalistas dependientes, todo ello acompañado de masivas protestas sociales. En efecto, los avances de Doha (2001) no llegaron a efectivizarse sino hasta mediados de 2008 y, considerando las elecciones en los Estados Unidos en este año, es improbable que se modifique mucho el cuadro.

¿Cuál es la supuesta paradoja? Aunque los TLC no hubieran avanzado en los moldes previstos en los años noventa (ALCA/AGCS-OMC), la comodificación, la privatización y la difusión del ethos mercantil en la educación fueron difundidas en América Latina como si fueran empujadas por un tsunami.

A partir de tales constataciones es posible elaborar la siguiente pregunta orientadora: si los grandes acuerdos, como el ALCA y el AGCS de la OMC, no fueron efectivizados o, por lo menos, no con la amplitud prevista en sus documentos fundacionales, ¿por qué los procesos de privatización, comodificación y mercantilización continúan fuertes en la región? ¿Por qué la elección de un conjunto de gobiernos otrora críticos al neoliberalismo y actualmente partidarios del social-liberalismo no estancó la mercantilización de la educación? ¿Significa esto que los TLC fueron erróneamente interpretados como una gran amenaza que la realidad —concretamente,

1. Creado en 1986, el Grupo de Cairns reúne a 18 países exportadores agrícolas de la OMC que no subsidian sus productos y sus ventas externas y que actúan en conjunto con el objetivo de eliminar esas distorsiones y de liberalizar el ultraprotegido comercio del sector.

la no efectivización de los mismos— demostró ser fantasiosa con respecto a lo que proclamaban los defensores de los TLC? ¿De qué manera está teniendo lugar esa gran mercantilización de la educación? ¿Cuál es el papel de los gobiernos en ese proceso? Las preguntas son abarcadoras y exigen la investigación de las tendencias de la mercantilización, de las políticas para la educación de los gobiernos social-liberales, del estado de los artilugios de los TLC y la sistematización de las orientaciones limitadoras de la política educativa.

En virtud de la amplitud de las cuestiones que se plantean para la investigación, el estudio particulariza el caso brasileño, no sólo por la mayor familiaridad del autor con dicha realidad, sino también porque el caso brasileño es emblemático. La mercantilización ya estaba fuertemente presente en el campo educativo brasileño. En 1975 la mitad de las matrículas de la educación superior ya era privada. Sin embargo, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso dio un nuevo paso que preparó cuidadosamente el terreno para que la esfera mercantil pudiera florecer e, indudablemente, floreció. A comienzos de su gobierno, en 1995, el 60% de las matrículas eran privadas y al final, en 2002, al sector privado le correspondía el 70% de aquellas (siendo que las instituciones empresariales comprendían el 52% de las matrículas privadas). En 2006, el 74% de los estudiantes estaba en las privadas (siendo que en las empresariales las matrículas privadas ya alcanzaban el 56%). La tendencia es que la participación de las instituciones empresariales crezca aún más, teniendo en cuenta que, actualmente, más del 75% de las privadas son específicamente comerciales, pues tienen fines de lucro.

En la primera sección, el estudio examina, por medio de una breve reseña histórica, la situación actual de los TLC, marcadamente aquellos que se encuentran en el ámbito de la OMC, específicamente el de la Ronda de Doha, iniciada en 2001 y aún no concluida. En la segunda, el mismo presenta, en líneas generales, el significado del Acuerdo General del Comercio de Servicios. En la tercera, caracteriza la relación entre lo público y lo privado dentro de la educación superior brasileña ampliándola, en algunos casos, hacia otros países latinoamericanos, poniendo de manifiesto la manera en que el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva encamina las políticas para la educación superior, recalcando aquí también las tensiones entre lo público y lo privado. En la cuarta, la investigación procura caracterizar el modo específico en el que ocurren la privatización,

la comodificación y la mercantilización en el país. En la quinta sección se esboza una breve agenda sobre las resistencias para una posterior profundización en nuevos estudios y, finalmente, en la sexta, se indican algunas conclusiones sobre la aparente paradoja entre las dificultades de avance en los TLC y la aceleración de la mercantilización.

1. TLC, educación y coyuntura latinoamericana

En mayo de 2008, el director general de la OMC, Pascal Lamy, reiteró las promesas hechas en los años anteriores de que, finalmente, hacia el final del año sería posible concluir la Ronda de Doha, iniciada en 2001. Existe un consenso de los países de la OCDE y del BRIC sobre la necesidad del Acuerdo, dice el director general. “¿Funcionará?”, se pregunta Lamy. “No lo sé. Estoy empeñado en lograrlo” (Pinheiro, 2008:48). El cuadro no es simple. A diferencia de la Ronda Uruguay del GATT (1986-1994), la octava y más abarcadora negociación tendiente a la liberalización comercial, que pudo ser encaminada sin mayores fricciones y prácticamente sin ningún tipo de publicidad, el marco de la Ronda de Doha es otro.

El alza generalizada de los *commodities*, los elevados subsidios de los Estados Unidos y de la Unión Europea a la agricultura, la necesidad vital de expansión de los mercados hacia los productos industriales de los países hegemónicos en beneficio de sus corporaciones, la mayor capilaridad y fuerza del capital portador de intereses y el enorme monto involucrado en el sector de los servicios, son tendencias que se dan en una coyuntura signada por innumerables crisis. La crisis potencialmente más grave, la inmobiliaria estadounidense, con el agregado de las orientaciones mencionadas, provoca conmoción en el equilibrio hasta entonces vigente en la hegemonía de los segmentos dominantes. De hecho, la hegemonía de los sectores dominantes mundiales es actualmente un proceso mucho más difícil de construir y de practicar sin tensiones ni conflictos en el interior del sistema de Estados que opera el imperialismo en el siglo XXI (Word, 2003). La presencia de China, de India, de Brasil y de Rusia exige acomodaciones que no pueden realizarse sin fricciones pero que, no obstante, no modifican el orden capitalista (Anderson, 2008).

Los grandes medios masivos de comunicación le han atribuido el dilema en Doha a la posición del G-21, liderado por China, India y Brasil —que habría resucitado el espíritu de un idealizado Bandung y de un igualmente idealizado “tercermundismo” (Ahmad, 2002)— colmando de esperanzas a los intelectuales y a los analistas poco atentos a los verdaderos objetivos de la política de comercio exterior del naciente G-21, liderado por Brasil y por India, centrados en el agronegocio y en la exportación de *commodities*. Como reflejo de la presencia creciente de corporaciones multinacionales en el agronegocio de dichos países y del volumen de exportaciones del sector, al crear el G-21, Brasil e India pretendieron viabilizar una posición menos ambiciosa en la liberalización del comercio agrícola que la del Grupo de Cairns, abriendo una profunda crisis en ese colectivo. El G-21 reunió aliados muy cercanos a los Estados Unidos, como Chile y México, todos insatisfechos con la propuesta conjunta de los Estados Unidos y la Unión Europea, que carecía de propuestas concretas para la agricultura, manifestándose un retroceso con relación al concepto de “Ronda del Desarrollo” anunciada en Doha, 2001.

Al principio, la irritación del negociador estadounidense Robert Zoellick pareció darle la razón a la interpretación corriente. Luego del fracaso del ALCA en la reunión de Miami, en noviembre de 2003, los Estados Unidos optaron por hacer acuerdos bilaterales (Chile, Australia) o regionales (como el CAFTA). La contrariedad de los Estados Unidos se puso de manifiesto en las presiones impuestas a diversos países que se retiraron del G-21, como El Salvador, Colombia, Perú, Costa Rica y Guatemala. Sin embargo, como observaron Walden Bello y Aileen Kwa (2004), la táctica de los Estados Unidos cambió. Al incorporar a Brasil y a la India, en abril de 2004, en el selecto grupo de las “5 partes interesadas” (P-5) —sin la presencia de los países pobres (cerca de 100 países estaban ausentes en la reunión del Consejo General) y de los alterglobalistas— la reunión en Ginebra garantizó la firma de un acuerdo correspondiente a una Declaración ministerial (aunque sin la Conferencia ministerial) que expresaba el punto de vista del *agribusiness*, pero no de la pequeña agricultura y mucho menos de la agricultura campesina. Concluyendo que las grandes reuniones fortalecieron a los países pobres, en especial cuando eran acompañadas por enormes manifestaciones, los Estados Unidos y la Unión Europea apostaron

en el P-5 para beneficiar a los sectores internacionalizados de los Estados Unidos, la Unión Europea, Australia, Brasil e India. Con dicha iniciativa, los Estados Unidos y la Unión Europea vencieron una batalla extremadamente importante después de sufrir dos derrotas (Seattle y Cancún), reubicando en la escena a los TLC, con vistas a la Conferencia de Ministros de Hong Kong, en diciembre de 2005, y a los avances en la reducción de tarifas para productos no agrícolas (NAMA, en su sigla en inglés).

Zoellick regresó a los Estados Unidos eufórico, afirmando que el acuerdo había constituido una aplastante victoria de las empresas estadounidenses y que éste era apenas el primer paso para la abolición de las tarifas aduaneras a los productos industrializados del país. En palabras de la Asociación Nacional de Fabricantes de Estados Unidos, “éste es un gran logro y una gran victoria para la OMC, los Estados Unidos y la economía mundial” (Bello y Kwa, 2004). El agronegocio brasileño logró hacer avances, de hecho obtuvo la promesa de la reducción gradual de los subsidios de los Estados Unidos y la Unión Europea. Sin embargo, la industria, los servicios y la propiedad intelectual de los países capitalistas dependientes siguen estrangulados por el poderío de las corporaciones. En términos de Pascal Lamy, la ganancia agrícola brasileña no será gratuita y Brasil tendrá que ofrecer un mayor acceso a bienes industriales y servicios para obtener una contrapartida. “Es una negociación. La Unión Europea, los Estados Unidos, Japón y Corea del Sur tendrán que convencer a sus productores rurales de aceptar muchos cortes, pero tienen que convencerlos de que es un juego en el que todos salen ganando” (Rossi, 2005).

La reacción de los países pobres fue fortalecer al G-33 —que persiste en la defensa de garantías especiales para proteger a la pequeña agricultura— y el G-90 —creado con un fuerte protagonismo africano organizado contra los temas de Singapur. En suma, lo que esos países anuncian y denuncian es que los intereses del agronegocio no son coincidentes con los de casi el total de los 1.300 millones de pequeños agricultores y campesinos de los países capitalistas dependientes, como dramáticamente lo revela el caso de los plantadores de algodón de África. Las distorsiones de la Ronda Uruguay siguen intactas.

El liderazgo de India y de Brasil en el G-21, como se describió anteriormente, nada tenía de ideológico o difusamente “tercermundista”. Al negociar aparte la agenda del agronegocio, se alejaron

de los países más pobres e incluso del resto del grupo de Cairns, como se pondría de manifiesto en la sucesión de la OMC, en la que el candidato brasileño fue inexpresivo. Alternativamente, el candidato de los “señores del mundo”, Pascal Lamy, un experimentado negociador europeo y el interlocutor habitual de las grandes ONGs, venció la disputa con un amplio margen.

En la siguiente reunión, la 6ª Reunión Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en Hong Kong, entre el 13 y el 18 de diciembre de 2005, la tendencia verificada anteriormente se confirmó y, de acuerdo con el análisis de Bello (2006), “hubo concesiones sustanciales de los países subdesarrollados en las negociaciones. Tanto en lo que se refiere a los servicios como al Acceso a los Mercados para los Productos No Agrícolas y a la agricultura. Los países desarrollados salieron beneficiados de las negociaciones”.

El problema de fondo presente en Doha es sobre los términos de intercambio entre los productos no agrícolas (servicios, inversiones, productos industriales) y los productos agrícolas. Las aparentes aristas entre el G-21 y la tríada Unión Europea, Estados Unidos y Japón son de naturaleza comercial. Los países hegemónicos fuerzan una aún mayor reducción de tarifas de los productos sensibles y de las inversiones y servicios a cambio de una modesta reducción de los subsidios agrícolas y de las diversas barreras a sus mercados para los productos agrícolas competidores. Pero aquí, una victoria también es una derrota. Un mayor acceso a los mercados agrícolas puede significar una mayor desindustrialización y una mayor presencia de las corporaciones en áreas de servicios estratégicas como la salud, la previsión social y la educación. “Con respecto al NAMA y a las negociaciones sobre los servicios, el impacto para Brasil es muy malo. Haciendo un balance, Brasil sale peor parado de como entró en la OMC” (Bello, 2006). Con relación a Doha, según lo observa un conocedor de las internas de las negociaciones comerciales, Joseph Stiglitz (2005), frente a la situación actual “ningún acuerdo es mejor que un mal acuerdo”.

Según el análisis de los críticos de la globalización neoliberal, entre ellos Bello (2006), el rol de la diplomacia brasileña e india para debilitar la resistencia de la mayor parte de los países capitalistas dependientes a los términos de las negociaciones sólo aumentó desde la estrategia de los Estados Unidos de incorporar a los dos países en el selecto grupo de las 5-P. Ambos países tuvieron un importante

protagonismo para mantener viva a la OMC. “Un tercer colapso, después de los de las reuniones en Seattle, en 1999, y en Cancún, en 2003, sería el fin de la OMC”, según dice Bello (2006). En el mismo sentido, durante la reunión anual del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, en 2007, con los Ministros de Economía de sus Miembros, el entonces Presidente del Banco Mundial, Paul Wolfowitz, y el Director Ejecutivo del FMI, Rodrigo de Rato, instaron a la resucitación de las negociaciones de la OMC, pues, históricamente, este organismo es un poderoso instrumento de poder de los países centrales para forzar una aún mayor apertura de los países capitalistas dependientes a los sectores sensibles de los países centrales.

En suma, la argumentación de que la creación del G-21 fortalece una mayor autonomía de determinados países en relación con los países más importantes del sistema de Estados que opera el imperialismo no posee muchas bases empíricas que la fundamenten. En palabras de Lamy: “la izquierda es un concepto muy amplio. Va desde la centroizquierda hasta la antiglobalización furiosa (...) Cuando converso con Michelle Bachelet, con Lula, con el primer ministro Gordon Brown, con José Luis Zapatero, todos tienen la misma idea de que necesitan un sistema multilateral sólido para beneficiar a las poblaciones de sus países” (Pinheiro, 2008:49). Ello significa que la agenda de la liberalización de los servicios y, particularmente, de la educación sigue entre los temas de los organismos internacionales y del sistema de Estados que opera el imperialismo. A continuación, el tema puede ser visto con más detalles.

2. Ofensivas para la aplicación de los TLC en la educación superior

Después de que el sector de servicios fuera incluido en el listado de las actividades a ser “liberalizadas” y “flexibilizadas”, de acuerdo con las resoluciones de la Ronda Uruguay, la enseñanza superior pudo ser incorporada a la agenda de actividades que serían desreguladas. En el 2001 se hizo una primera representación sistemática, firmada por los Estados Unidos (y por aliados como Nueva Zelanda y Australia) en la OMC. Tal como ocurriera con la implementación del TLCAN en 1994, el silencio sobre el proceso es una

marca constante: lo que cada país presentó efectivamente como sus términos de negociación en la última Ronda de Doha, 2001, por ejemplo, no es de dominio público.

En ese marco de mercantilización de la educación, grandes operadoras de capital financiero están ávidas de explotar esta nueva frontera. A nivel mundial, el número de estudiantes pasó de 6,5 millones en 1950 a más de 90 millones a comienzos de la presente década. El bando de negocios Merrill Lynch calculó el mercado mundial de conocimiento a través de internet en 9.400 millones de dólares en 2000, monto que seguramente fue multiplicado muchas veces hasta el presente. Australia, que exportaba 6 millones de dólares en enseñanza superior por año en 1970, superó la cifra de 2.000 millones en 2002.

En 1998, el mercado internacional de movilidad estudiantil facturaba alrededor de U\$S 30.000 millones (3% de las exportaciones globales de servicios), en 2005 la estimativa es de U\$S 50.000 millones (GUNI, 2005). El Informe Mundial sobre la Movilidad de Estudiantes en 2025 (2002), elaborado por *IDP Education Australia*, pronostica que la demanda de educación internacional aumentará de 1,8 millones de estudiantes internacionales en 2000 a 7,2 millones de estudiantes internacionales en 2025 (Knight, 2005:102).

Potencialmente, el mercado es extraordinario y es por eso que grandes universidades establecen asociaciones con el objetivo de “entrar” en ese “magnífico mercado”. El mejor segmento —todas están de acuerdo con esta valoración— comprende a la enseñanza superior y a la formación continua. Pero aún existen obstáculos jurídicos de nivel nacional que deben ser removidos, según se puede verificar en la exposición de motivos de los Estados Unidos dirigida a la OMC. Muchos países se resisten a liberalizar completamente los “servicios” educativos como los de la Unión Europea; otros, como Brasil, pueden acatarlo directa o indirectamente para viabilizar contrapartidas en el sector agrícola.

En el Documento S/CSS/W/23, del 18 de diciembre de 2000, dirigido al Consejo de Comercio de Servicios de la OMC, los Estados Unidos presentan una propuesta relativa a los servicios educativos que abarca a los servicios de formación y a los servicios de evaluación. Los primeros están relacionados con la enseñanza superior, la educación de adultos y la capacitación, en general por medio de cursos estrictamente vinculados con el mercado, de naturaleza

operativa, instrumental y menos teóricos; los segundos están relacionados con la evaluación por medio de tests estandarizados y abarcan a todos los niveles y modalidades de enseñanza. Su objetivo es “liberalizar la comercialización de este importante sector de la economía mundial removiendo obstáculos que se oponen a la transmisión de dichos servicios más allá de las fronteras nacionales por medios electrónicos (*e-educación*) o por el establecimiento y la explotación de instalaciones (escuelas, universidades) para proporcionar servicios a estudiantes en su país o en el exterior”. En la introducción, el documento establece cuáles son los “servicios educativos” que deben ser desregulados: cursos académicos y de capacitación en tecnología de la información; idiomas; formación de directivos; hotelería y turismo; pruebas educativas y los servicios de formación empresarial. En cuanto a la manera en la que se pueden prestar dichos “servicios”, el documento indica: “muchos son cursos prácticos centrados en el empleo”, otros pueden dar derecho a un título, aunque no obligatoriamente, “pero todos compiten hacia la moderna ‘economía del conocimiento’ y para mejorar la posición de los países en la economía mundial”.

La propuesta del documento plantea las condiciones para un mercado libre, accesible para los inversores. Los principales obstáculos a ser superados, bajo la óptica de los Estados Unidos, son: a) la prohibición de servicios de enseñanza superior, educación de adultos y de capacitación ofrecidos por entidades extranjeras; b) las dificultades de autorización para establecer instalaciones en el territorio del país miembro; c) las dificultades para otorgar títulos; d) las restricciones al uso de medios electrónicos como material de los cursos; e) las pruebas de condiciones económicas a los proveedores de dichos servicios; f) la exigencia de socios locales; g) las dificultades para establecer coparticipaciones y asociaciones con grupos locales o para deshacerlas; h) el tratamiento fiscal discriminatorio; i) el tratamiento a las franquicias menos favorable en relación con otras modalidades; j) las leyes y reglamentaciones nacionales poco claras y aplicadas con parcialidad; k) la dificultad de acceso a las subvenciones; l) las restricciones para contratación local; m) la dificultad de utilización de mano de obra temporaria proveniente de la matriz (remover obstáculos para entrar y salir del país); n) el envío de ganancias (las tasas hacen que el costo sea excesivo), y o) el valor demasiado alto de las tasas e impuestos para licencias.

El documento parte de una premisa general: la enseñanza superior no se define como servicio prestado en el ejercicio de la “autoridad gubernamental”, pues es una actividad en la que el sector privado ya comercializa servicios. Según la óptica de los Estados Unidos, ello significa que puede ser incorporada en el AGCS sin oponerse a los principios de la OMC. En pocas palabras, la reivindicación de los Estados Unidos tiende a la liberalización de la comercialización de servicios educativos transfronterizos como si el prestador del servicio fuera nacional, debiendo recibir igual tratamiento que las instituciones públicas y privadas del país en el que se está ofreciendo el servicio. Todas las restricciones a la concesión de títulos deben ser removidas, inclusive las de los cursos de educación a distancia. La oferta de cursos no puede estar vinculada a exigencias como la credibilidad económica y académica del prestador del servicio educativo ni tampoco de contratación de personal local.

Como los Estados subvencionan a las instituciones públicas, la competencia no se da sobre bases equitativas y, por eso, o bien el Estado subvenciona la matrícula de todos, igualmente, por ejemplo, con *vouchers*, o bien extingue el subsidio, de forma que todas las instituciones tengan condiciones de competencia “como si fueran nacionales”. Las ganancias obtenidas podrán ser repatriadas sin ninguna limitación a no ser las previstas por la OMC.

El resultado de esa liberalización es previsible: la inviabilización definitiva de las instituciones públicas, en particular de las que mantienen la investigación, y la difusión descontrolada de títulos con significado impreciso. El déficit de las “transacciones” educativas de los países periféricos en relación con los países del G-7, en especial los Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Alemania y Australia, derivado del envío de un gran número de estudiantes hacia estos países, aumentará, pues sus pocas universidades con investigación se verán violentamente debilitadas. En suma, la heteronomía cultural echará raíces profundas en la educación de los países periféricos.

El tamaño del mercado de educación superior y el volumen de recursos involucrados explican el rápido crecimiento del número de proveedores de comercio transfronterizo y también su diversificación. Algunos operan directamente en las bolsas de valores como *Apollo*, *Career Education Corporation*, *Sylvian Learning Systems*, *University of Phoenix Online* (Estados Unidos), *Informatics* (Singapur), *Aptech* (India); otros son universidades corporativas como las de

Motorola y Toyota, y otros aun optan por la constitución de redes de universidades (Knight, 2005).

Todas las grandes operadoras del sector concuerdan en que el mejor segmento de mercado comprende la enseñanza superior y la formación continua. No es casual la tendencia de crecimiento, en diversas partes del mundo, de las instituciones privadas de naturaleza *empresarial*, que tienden al *lucro*, en detrimento de las antiguas instituciones filantrópicas, comunitarias y empresariales, proceso más avanzado en países como Brasil, Chile, Corea, Indonesia, Japón y Paraguay. En reglas generales, la privatización es más intensa en los países periféricos y semiperiféricos que en los países centrales, en los que solamente Japón diverge del G-7. Los Estados Unidos, frecuentemente citados como un ejemplo de pujanza (y calidad) privada, poseen solamente el 23,2% de los estudiantes en universidades y facultades privadas.

Actualmente existen 18 países en los que la mayor parte de las instituciones de enseñanza superior es privada; en Brasil, Chile, Filipinas y Japón las matrículas privadas ya superan el 70% del total. Con relación a las universidades propiamente dichas, sólo en Brasil, Chile y Japón, las privadas están por encima del 50% del total (Tilak, 2005:114).

En la próxima sección, la situación brasileña puede ser vista con mayores profundizaciones. El propósito no es proceder a un relevamiento exhaustivo del avance de lo privado sobre lo público. El objetivo es, más bien, desarrollar la propuesta de que la expansión privada-mercantil expresa un modo de constitución de la educación superior congruente con la condición capitalista dependiente del país. Es a partir de dicha tesis orientadora que se comprenderá la liberalización como un proceso que no es exógeno, proveniente de los tratados de libre comercio firmados en esferas como la OMC. El corolario de la tesis orientadora es que son los sectores burgueses locales los que operan la privatización, la comodificación y la mercantilización de la educación y que los TLC son construidos a partir de determinadas coaliciones y bloques históricos que articulan a los sectores burgueses locales (indebidamente caracterizadas como burguesía nacional) con los sectores hegemónicos.

En la sección en la que se indicaron los dilemas que tensionan a la Ronda de Doha, el estudio intentó demostrar que tales coaliciones y bloques no son homogéneos y que el modo como cada

formación económico-social está incripta en la economía mundial puede colisionar con el de otros segmentos, generando dilemas y fricciones. Así, por ejemplo, mientras que para una parte del sector industrial y de servicios (NAMA) de la Unión Europea, una reducción en los subsidios agrícolas y una caída de las barreras aduaneras y extra-aduaneras para estos productos serían excelentes, para los agricultores esos términos serían nefastos. Es por tal motivo que los mismos presionan a los parlamentos para que no avancen demasiado en tales negociaciones. Aquí hay aristas entre las corporaciones que actúan en el sector y los segmentos burgueses locales que temen perder mercados. El cuadro es distinto en los países capitalistas dependientes en los que el sector agrícola cuenta con la participación directa o indirecta (insumos) de grandes corporaciones multinacionales que presionan por la liberalización en armonía con los segmentos burgueses locales del sector agrario. El caso del acuerdo de los países centroamericanos con los Estados Unidos, CAFTA (Tratado de Libre Comercio de Centro América, por sus siglas en inglés), es un importante ejemplo: el referido acuerdo fue aprobado por apenas un voto. Muchos de los dilemas que contribuyeron con la inviabilización del ALCA se deben a dichas fricciones.

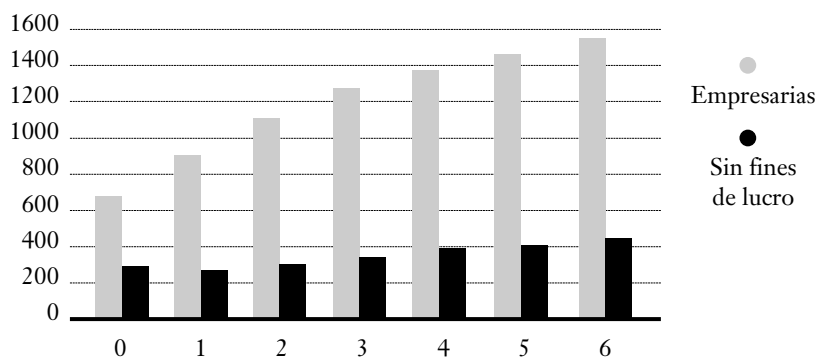
3. Privatización y mercantilización de la educación superior en Brasil

El empresariamiento de la educación superior brasileña es una tendencia general que se repite en América Latina. En efecto, a principios de los años sesenta, apenas un 15% de las instituciones de enseñanza superior eran privadas, actualmente el total supera el 70% y a este valor le corresponde más de la mitad de las matrículas. Como fuera destacado, en Brasil tal tendencia adquirió fuerzas durante la dictadura empresarial-militar. La base normativa para ello había sido obtenida, antes del golpe, por las fuerzas que posteriormente apoyarían al gobierno empresarial-militar, a través de la Ley de Directrices y Bases de 1961 (Ley 4024/61). Pero no fue sino a partir de la “reforma” universitaria de 1968 y del fortalecimiento del Consejo Federal de Educación que la expansión se intensificó, si bien aún camuflada por medio del estatuto de la filantropía. En la referida reforma las universidades públicas fueron

concebidas como las instituciones que formarían al personal de mayor calificación requerido por la “modernización conservadora”, auspiciadas por los acuerdos MEC-USAID, mientras la masificación se daría por el sector privado, “legitimada” por la ideología del capital humano.

Fue durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) y de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006, 2007) que el empresariamiento se asumió de modo abierto e institucionalizado en ley. El gráfico a continuación es ilustrativo de dicha situación.

EXPANSIÓN DE LAS INSTITUCIONES PRIVADAS (2000-2006) POR NATURALEZA JURÍDICA DE LA INSTITUCIÓN



• FUENTE: Sinopsis estadística de la educación superior del INEP (2000-2006)

El sector privado pasa a ser liderado por el brazo empresarial en franco proceso de concentración. Al mismo tiempo y a la inversa, la participación relativa del sector público en las matrículas totales se desbarrancó del ya modesto 40% al 25% en una década. En 2006 (MEC/INEP, 1999; 2006), había un total de 248 instituciones públicas y 2.022 privadas, siendo que, de estas últimas, 1.583 eran particulares (abiertamente con fines de lucro). Sólo en la presente década el número de funciones docentes en las privadas pasó de 73.654 a 201.280. Este crecimiento fue notablemente significativo en las particulares (210%), en donde pasó

de 36.865² a 114.481. El número de matrículas de las instituciones de enseñanza superior con fines de lucro creció, en el período 1999-2002, en un 90%, mientras que, en el mismo período, el crecimiento de las instituciones sin fines de lucro fue del 31%. Es evidente que la tendencia es de expansión propiamente empresarial.

La indagación sobre la forma en la que se ha dado esa expansión privado-mercantil en los últimos quince años es crucial para refutar la creencia de que fue la mano invisible del mercado la que le dio impulso al sector. Desde la dictadura empresarial-militar el sector privado fue apoyado por el Estado, por medio de la LDBEN de 1961 (en forma de “libertad de enseñanza”) —como ya fuera destacado— obteniendo beneficios como exenciones tributarias directas, por medio del estatuto de la filantropía, reducción en el impuesto a las ganancias a los padres o usuarios del sector privado, becas de estudio, etc. y, no menos relevante, la creación de un significativo nicho de mercado resultante de la modesta expansión del sector público. Del mismo se aprovecharon desde políticos de expresión regional hasta militares que crearon instituciones de enseñanza superior y que, por su proximidad con el régimen, recibieron facilidades de acreditación, acceso a becas de estudio, etc. La creación de exámenes de ingreso unificados también contribuyó a organizar al sector privado sobre bases más estructuradas pues, de esa manera, la enseñanza media fue dirigida al ingreso a la enseñanza superior, garantizando de un modo más sistemático una demanda potencial para las privadas. Como las vacantes públicas eran muy reducidas, los reprobados en las públicas podían optar por el sector privado, si la familia disponía de recursos o de acceso a becas.

Los gobiernos de Fernando Collor de Melo (1990-1992)³ y de Fernando Henrique Cardoso continuaron con la misma tesitura, pero avanzaron en la idea de que la educación superior debería contar con una fuerte presencia del sector empresarial. Cardoso, especialmente, tenía el fuerte apoyo de la emergente burguesía que opera en el sector de servicios. Se trata aquí de segmentos empresariales

2. Datos de 1999 de EDUDATA BRASIL/INEP.

3. En su intento por evitar un proceso de *impeachment* fundamentado en acusaciones de corrupción, Fernando Collor de Melo renunció al cargo y, aun habiéndolo hecho, fue inhabilitado por ocho años por determinación del Senado Federal. El 2 de octubre de 1992, Itamar Franco asume interinamente la presidencia y el 29 de diciembre del mismo año es formalmente declarado presidente.

más capitalizados que son capaces de suplantar el carácter familiar y localizado de muchas pequeñas facultades aisladas. Son esos empresarios “modernos” quienes impulsarán los Centros Universitarios y conducirán los negocios de modo de ampliar la concentración del capital en el área.

Por lo tanto, las referencias de la Carta Magna de 1988 fueron vistas por ambos gobiernos como obstáculos a ser vencidos por medio de reformas constitucionales. El gobierno de Collor de Melo no pudo llevar su agenda muy lejos debido al *impeachment*. Fue con Cardoso y Paulo Renato de Souza, su ministro de educación, con quienes la mercantilización más avanzó en los años noventa.

Cardoso estructuró su macropolítica para el Estado en el ámbito del Plan Director de la Reforma de Estado encaminada por el Ministerio de Reforma del Estado y por medio de un conjunto de leyes, decretos y resoluciones elaborados en el ámbito del Ministerio de Educación (MEC). El Plan Director conceptuó a la universidad como perteneciente al listado de los “servicios no exclusivos del Estado y competitivos”. Nótese la caracterización de la educación superior como servicio competitivo. El proyecto, aún no enteramente concluido hasta la actualidad, preveía que la universidad pública debía ser una Organización Social (OS) de derecho privado que establecería contratos de gestión con el Estado. Así, por ejemplo, si la universidad ampliara un determinado porcentual de vacantes, el gobierno se comprometería a destinar cierto monto de recursos para atender lo cuantitativo. El presupuesto es que el Estado no se responsabilizaría por el total de la financiación, pues la institución debería diversificar sus fuentes de adquisición de recursos. Además, con las OS, el gobierno pretendía incentivar una mayor diferenciación entre las instituciones de enseñanza superior pues, a diferencia de las autarquías y fundaciones públicas, las organizaciones poseen mucha más “flexibilidad” para ocupar nichos de mercado. El propósito general de la política era ponerle un fin al llamado “modelo europeo de educación superior” (universitario, gratuito, con indisociabilidad entre la enseñanza, la investigación y la extensión) en los términos de las propuestas bancomundialistas (en especial, las contenidas en el documento Banco Mundial y la educación superior: Lecciones Derivadas de la Experiencia, 1994).

En lo que se refiere al MEC, después de una miríada de proyectos de ley, decretos y resoluciones, el gobierno sistematizó todos

esos ordenamientos en una ley de reestructuración general de la educación brasileña, la LDBEN (Ley 9394/96), ley esta que no contó con el apoyo del Foro Nacional en Defensa de la Escuela Pública (FNDEP) y del Congreso Nacional de Educación. Con este instrumento, la educación brasileña siguió sin disponer de mecanismos que aseguraran un mínimo de articulación entre municipios, estados y Nación, una exigencia para la constitución de un sistema nacional de educación, uno de los presupuestos del carácter unitario de la educación pública nacional. A diferencia de la Carta de 1988 —que establece que el deber de educar es, en principio, del Estado y, en forma secundaria, de la familia— la LDBEN define que el deber de educar es, en primer lugar, de la familia (esfera privada) y, en segundo lugar, del Estado. En lo que respecta a la enseñanza superior, la LDBEN crea dispositivos legales que institucionalizan la diferenciación de las Instituciones de Enseñanza Superior (IES), establece bases para la educación a distancia, para la evaluación “externa” y centralizada y fortalece el Consejo Nacional de Educación (CNE) como órgano de gobierno, otorgándole a éste un importante papel en la organización del sector privado, marcadamente para la autorización de nuevas instituciones y la regulación de los parámetros curriculares nacionales.

Es en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso que se inicia el sistema nacional de evaluación. Con la Ley 9131/95 se establece el Examen Nacional de Cursos (ENC), realizado anualmente en todas las instituciones de enseñanza superior, por medio de la inclusión gradual de los cursos y áreas, provocando innumerables protestas estudiantiles que sirvieron de denuncia y crearon aristas para la operatoria que fue mantenida hasta el final de su gobierno en 2002 y redimensionada por el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva. La idea del *ranking* inicialmente pareció configurar un “tiro por la culata” para algunos. De hecho, las instituciones de mejor desempeño fueron, sin lugar a dudas, las públicas. Sin embargo, rápidamente, el ENC pronto demostró ser una herramienta muy eficiente para la legitimación de la desacreditada calidad del sector privado. Gradualmente las públicas y las privadas comenzaron a equipararse no en la calificación de excelente (aún mayoritariamente pública), sino en las calificaciones de bueno y regular. De esta manera, las privadas comenzaron a reivindicar su calidad compatible con la de las públicas, pero con el diferencial de su supuesto

menor costo, una evaluación posteriormente “vendida” por el gobierno de Lula da Silva en el Programa Universidad para Todos, discutido más adelante.

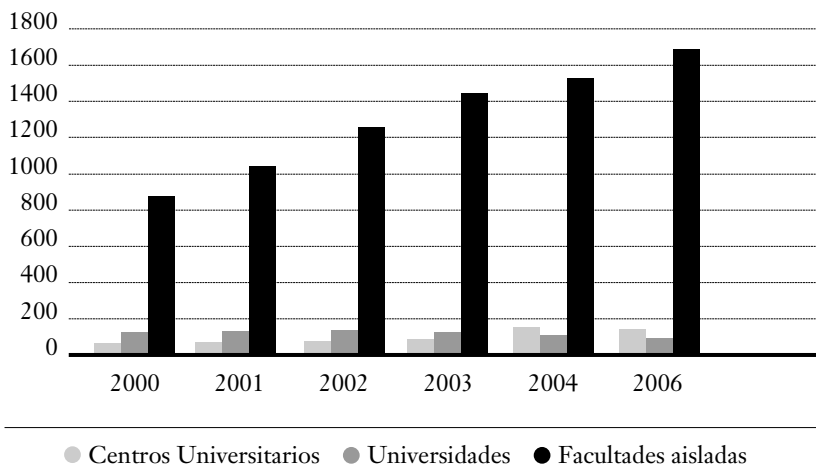
Otro avance conceptual pro mercantilización fue la resignificación de la autonomía universitaria. Según un estudio anterior (Leher, 2001), los proyectos de autonomía, en especial la propuesta de enmienda constitucional (PEC N° 370/96), le imponían un concepto liberal al término, sosteniendo que la autonomía de la institución tendría que ser una autonomía que le hiciera frente a las amarras del Estado que la aprisionaban en las redes de la burocracia, volviéndola incapaz de interactuar positivamente con la supuesta Revolución Científico-Tecnológica. En este punto, la autonomía podría ser efectivizada con la conversión de las autarquías y fundaciones públicas en organizaciones sociales de derecho privado. Con esta autonomía, las universidades podrían establecer asociaciones público-privadas con empresas públicas y privada que, además de ser una fuente de recursos, contribuirían a acercar a las universidades a las demandas del mercado, armonizándolas con la mentada revolución científica y tecnológica en curso.

No es necesario demostrar extensamente que las restricciones a la financiación de las universidades públicas sirvieron para “convencerlas” de que la única alternativa factible era buscar nuevos recursos en el mercado. Dicho proceso se vio muy intensificado por un acuerdo de los rectores con el MEC con el objetivo de ampliar las vacantes a cambio de nuevos recursos. El hecho es que la expansión de las matrículas de las universidades federales tuvo lugar en el período 1996-2002, con el aumento de un 37% de los estudiantes de cursos de grado, pero los nuevos recursos no llegaron, sino que, por el contrario, con relación a 1996, el presupuesto de las federales fue un 17% inferior en valores constantes (Amaral, 2003:144). Para agravar la situación, con la reforma previsional instada por Fernando Henrique Cardoso, muchos docentes se jubilaron para no perder sus derechos. Los concursos públicos para docentes realizados en el período no lograron ampliar lo cuantitativo de manera significativa, aumentando el personal efectivo en un 14% en el período 1996/2002.

El firme propósito de ponerle un fin al paradigma de la educación superior expresado en la Constitución de 1988 —el modelo universitario— avanzó significativamente con la creación de nuevas

modalidades, como los centros universitarios, los institutos superiores de tecnología⁴, además del apoyo a las facultades aisladas.

DIFERENCIACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE ENSEÑANZA SUPERIOR (INEP, 2000-06)



Si se consideran las matrículas, el cuadro sobre la diferenciación se vuelve aún más esclarecedor. En efecto, los centros universitarios, a pesar de ser recientes, han crecido extraordinariamente, por poseer las prerrogativas de autonomía que les interesan a los empresarios, a saber, libertad de abrir y cerrar cursos, expedir diplomas, etc., pero sin tener que desarrollar investigaciones

4. Los cursos Superiores de Tecnología fueron reglamentados por directrices curriculares, aprobadas por el Consejo Nacional de Educación a través de la Resolución CNE/CP (Consejo Nacional de Educación / Consejo Pleno) N° 3, del 18/12/2002, publicada en el Boletín Oficial el 23/12/2002. Esta resolución determina, en su artículo 1°, que: “La educación profesional de nivel tecnológico, integrada a las diferentes formas de educación, al trabajo, a la ciencia y a la tecnología, tiene el objetivo de garantizarles a los ciudadanos el derecho a la adquisición de competencias profesionales que los tornen aptos para la inserción en sectores profesionales en los cuales haya utilización de tecnologías”. Las áreas con mayor número de Cursos Superiores de Tecnología son: Industria, Gestión e Informática. En general, los cursos son de 2 a 3 años y en su currículo contienen una parte “práctica” muy significativa.

de ningún tipo. En el período 1999-2002, la expansión de las matrículas de los centros universitarios fue superior al 150%, mientras que el crecimiento de las matrículas de las universidades fue, aproximadamente, del 50%. Una situación semejante se dio en los cursos superiores de tecnología. El número de cursos superiores de tecnología aumentó significativamente en seis años de actividad (del 2000 al 2006), ascendiendo de 364 a 3.548. De acuerdo con datos del INEP, se trata de 458 cursos en instituciones de enseñanza superior públicas 3.292 en las IES privadas. Actualmente, las vacantes de cursos superiores de tecnología representan cerca del 7% del total de las matrículas de la enseñanza superior brasileña.

La mayor presencia del sector empresarial produjo una concentración y centralización del capital. Según Minto (2006:257-258), en 1991 el 5% de las mayores IES privadas concentraba el 38% de las matrículas. En el año 2000 ya concentraba el 45%. Si tomamos las 30 mayores instituciones de enseñanza superior (cursos de grado), la concentración es incuestionable: 20 son privadas, sumando cerca del 70% de las matrículas; seis son federales, totalizando un 14% de los estudiantes, y cuatro son dependientes de los estados, con un 14% de las matrículas. El mismo estudio constata que, en 1994, aproximadamente el 28% de las matrículas se concentraba en las instituciones con más de 10.000 estudiantes, en el 2003 ese número ascendió al 47%.

Una pregunta inevitable, luego de estas breves líneas sobre el avance privado mercantil del gobierno de Cardoso, es si esta agenda fue solamente endógena o si la misma fue congruente con las de los organismos internacionales. Diversos estudios dan cuenta de la congruencia de su agenda con los documentos del Banco Mundial (Fiori, 1999) y con el informe Delors (Barros Almeida, 2007), y las orientaciones del gobierno de Cardoso avanzaron también en las indicaciones del AGCS de la OMC. La flexibilización del concepto de lo público con la reforma de Estado, la política activa de diferenciación de las IES y de soporte al ramo empresarial de la educación superior, el establecimiento de mecanismos de financiación a la investigación que cuentan con una fuerte presencia empresarial (Fondos Sectoriales) y la elaboración de una ley de patentes de conformidad con las demandas de Washington expresan una sintonía entre las fuerzas representadas en su gobierno y los sectores

hegemónicos de la burguesía que conducen las políticas de dichos organismos internacionales.

El gobierno electo en el año 2002 se presentó ante el electorado como de oposición al neoliberalismo. El Partido de los Trabajadores (PT) fue un gran partido obrero innovador, muy capilarizado en el seno de las clases trabajadoras y que contó con prominentes educadores entre sus cuadros, como Florestan Fernandes y Paulo Freire, entre otros, habiendo jugado un papel crucial en la principal articulación de los educadores brasileños el Foro Nacional en Defensa de la Escuela Pública, creado en 1986. La expectativa de los educadores era que los cambios serían, si bien no radicales, por lo menos sustantivos, profundos, a favor de lo público. Sin embargo, una vez transcurrido el primer mandato y ya avanzando hacia la mitad del segundo, todos los índices comprueban que la privatización y la mercantilización han continuado sin conocer mayores obstáculos. Como ya fuera visto parcialmente por los índices antes mencionados, el gobierno no sólo se eximió de crear restricciones a la mercantilización, sino que además —lo que es más significativo— puso al Estado al servicio de tal comodificación, tanto por medio de asociaciones público-privadas, como a través de exenciones de tributos, normas hechas a medida para el sector empresarial, etc., cuestiones estas que serán discutidas más adelante.

Programa Universidad para Todos

El Programa Universidad para Todos-ProUni (Ministerio de Educación) es una respuesta a lo que el Ministerio de Hacienda presentara como una paradoja expresada en el documento “Análisis de los Gastos Sociales, 2001-2005” (Ministerio de Hacienda de Brasil, 2003), escrito por Marcos Lisboa y Joaquim Levy, entonces dirigentes del Ministerio de Hacienda y los principales operadores de la política económica atribuida a Antonio Pallocci, el entonces Ministro de Economía del gobierno Federal. En el documento, los representantes del área económica identificaban una paradoja: cuanto más el Estado invertía en el área social, más aumentaban las desigualdades sociales. La respuesta a esa paradoja, contenida en el referido documento, era que la distorsión se debía al hecho de que el Estado invertía marcadamente

en los ricos y, en el caso de las políticas sociales, el problema principal era que el Estado gastaba demasiado en las universidades públicas “onerosas y elitistas” y que, por lo tanto, mejor sería destinar recursos públicos para adquirir vacantes en el mercado. En la evaluación del citado documento y de la Exposición de Motivos de la Ley de las Asociaciones Público-Privadas, “las privadas son notoriamente más eficientes” que las públicas.

En la afirmación perentoria del Ministerio de Hacienda de que la universidad pública es un factor de injusticia social, pues subsidia a las personas equivocadas, a saber, a los estratos más ricos de la población (Análisis de los Gastos Sociales 2001-2002), resuena la afirmación de los economistas de la Escuela de Chicago y, también, la de los documentos del Banco Mundial, cuyo objetivo es legitimar el fin de la gratuidad de la enseñanza superior.

Sin embargo, una investigación realizada por la INEP, a partir de los indicadores sociales completados por los estudiantes que fueron sometidos al Examen Nacional de Cursos en el año 2003, comprueba que los hijos de los ricos están lejos de ser la mayoría en las universidades públicas: en todos los cursos, el ingreso promedio de los estudiantes de los establecimientos privados es superior al de las públicas. De los estudiantes de las universidades públicas que hicieron el examen, el 70,8% proviene de familias con un ingreso inferior a R\$ 2.400, mientras que en las instituciones privadas, el 58,4% posee un ingreso inferior a este valor. Las públicas tienen un 26,5% de estudiantes con ingresos familiares de hasta R\$ 720, mientras que en las privadas ese porcentaje es del 12,9% (Pinto, 2004). Como estos índices son congruentes con los del IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística), es obvio que la opción por los índices del Banco Mundial expresa una elección política que tiene objetivos claros: el mantenimiento y la ampliación del sector privado-mercantil como el principal eje de la educación superior brasileña.

Más tarde se puso de manifiesto que tal modalidad de asociación público-privada sería encaminada por el Programa Universidad para Todos (ProUni). Este programa establece que el eje de la política de ampliación del suministro de la educación superior es el sector privado de naturaleza empresarial. Dicha ampliación se realizaría a través de asignaciones presupuestarias públicas transferidas a los que hacen de la educación un negocio lucrativo.

El ProUni concede exenciones tributarias que, sumadas, corresponden al 25% de los ingresos de las instituciones privadas. Es importante destacar que las exenciones de las instituciones que se dicen filantrópicas fueron fundamentales para la expansión del sector privado en los años setenta, en el período de la dictadura empresarial-militar. Lo que es nuevo en el ProUni es que este programa no sólo les concede exenciones tributarias a las instituciones “sin fines de lucro”, como era lo corriente hasta ese momento, sino que también se las otorga a las particulares (con fines de lucro). En ese sentido, el referido programa está en desacuerdo con la Constitución Federal que admitió la posibilidad —no la obligatoriedad— de transferirles recursos públicos a las instituciones comunitarias, confesionales y filantrópicas.

El gobierno no admitió esto en la publicidad (falsa en todo sentido, pues las muchas matrículas viabilizadas por el ProUni son de naturaleza no universitaria) y argumentó que el objetivo del ProUni era acabar con la burla de las llamadas filantrópicas. De acuerdo con el Censo del INEP del año 2006, de las 2.022 instituciones privadas existentes en el país, 1.583 tienen fines de lucro y, según la Constitución, no deberían recibir recursos públicos. Sin embargo, son las empresariales las principales beneficiarias del Programa. Es importante destacar que la contrapartida de las privadas a las exenciones fiscales benefició inmensamente al sector privado. Por el proyecto inicial, las contrapartidas serían del 25% de las vacantes con becas completas; en el decreto el total de becas completas descendió vertiginosamente al 10% y, finalmente, en la versión final, votada en el Congreso en acuerdo con la bancada oficialista, la contrapartida cayó al 4,25% de becas completas. De acuerdo con un estudio de Ryon Braga para la Asociación Brasileña de Mantenedoras de Enseñanza Superior (ABMES)⁵, la facturación bruta del sector en el 2005 fue de R\$ 14.300 millones, de lo que se desprende que la renuncia fiscal no es irrelevante.

Una de las consecuencias de este patrón mercantil de educación superior es que la competencia se vuelve más áspera. Y así, el sector abre nichos de mercado como el de los cursos de corta duración que cuentan con el apoyo del MEC. La estimativa de la ABMES es de

5. www.abmes.org.br/Seminarios/2005.asp (acceso del 27 de mayo de 2008).

que, en el período 2005-2008, los cursos secuenciales pasarán del 1% al 5% del total de las matrículas y los cursos de tecnólogos pasarán del 9% al 15%. Así, los cursos de corta duración llegarán al 20%⁶.

El ProUni consolida una tendencia confirmada por el IBGE que da cuenta de que la enseñanza superior ha crecido a una tasa anual compuesta del 10,9% desde 1997 hasta 2005, con un total de alumnos de aproximadamente 4,45 millones. El sector privado ha presentado un crecimiento anual compuesto del 13,5 % de 1997 a 2005, mientras que el sector público crece (o se infla, pues crece sin la contrapartida de nuevos recursos) a tasas del 5,8% al año en el mismo período.

Educación a distancia

La educación a distancia (EaD) experimenta un verdadero *boom* en la primera década del siglo XXI. Los organismos internacionales, como el Banco Mundial, la UNESCO y, principalmente, la OMC dedican estudios, *working papers*, seminarios y documentos que sostienen su supuesto carácter revolucionario. Al mismo tiempo, los gobiernos de América Latina apuran su reglamentación con vistas a la institucionalización de esa “modalidad” de curso. Centenas de nuevos cursos a distancia son creados a un ritmo meteórico en una desenfadada carrera por nuevas *oportunidades de negocios*. En algunos países se crean universidades virtuales como una “alternativa realista” capaz de masificar las carreras de grado y, cada vez más, las de posgrado. Si el ímpetu de los agentes económicos continúa sin límites significativos —y el mercado continúa con demanda, ya sea de consumidores aislados, de empresas o inclusive del propio Estado, por medio de asociaciones público-privadas— es de prever que incluso los países que actualmente ostentan los peores índices de acceso a la educación superior, como Brasil, muy pronto serán naciones de licenciados y doctores.

¿Los países que optan por esta alternativa están, de hecho, democratizando el acceso a la educación superior?

6. A pesar de que el artículo fue actualizado en mayo de 2008, solamente existen informaciones del censo de educación superior relativos a 2006, por eso el artículo baraja las metas de 2008 como indicativas.

Para las empresas, las corporaciones y los gobiernos que las representan, si esa tendencia continúa virtuosa, con mercados recalentados por las políticas gubernamentales, indudablemente la respuesta será afirmativa. La creación de un mercado de educación virtual que permita el comercio transfronterizo de educación es una aspiración de las corporaciones y, también, de las empresas locales. Es necesario recordar que, en el 2002, más del 85% de los *colleges* estadounidenses ofrecían educación a distancia, esto sin contar a las grandes corporaciones, como *Universia*, *Apollo*, *Laureate*, *Sylvian* y, más ampliamente, a la Cámara Internacional de Comercio, el Foro de Servicios Europeo, la Coalición de Industrias de Servicios de los Estados Unidos.

A comienzos de esta década, como ya fuera señalado, los Estados Unidos, Inglaterra y Australia reivindicaron que la OMC liberalizara el comercio de la educación superior. No obstante, muchos países, en especial los de la Unión Europea, aún hoy se resisten a liberalizar completamente los “servicios” educativos, pues los movimientos sociales contra la mercantilización de la educación gozan de gran prestigio en la sociedad. Otros, como Brasil, pueden acatar tal comercio para viabilizar contrapartidas en el sector agrícola. Sin embargo, también aquí hay problemas, pues los países centrales no dan muestras de querer renunciar a los subsidios y a las barreras comerciales que protegen a sus agricultores.

Esas resistencias son conocidas por los *cyber-rentistas* y justamente por ello han introducido un aspecto innovador en el mencionado documento: incluso sin la firma de un amplio acuerdo en el ámbito del Acuerdo General de Comercio de Servicios de la OMC será posible la *liberalización práctica* del comercio educativo. A los países dependientes les basta con remover los obstáculos que bloquean el comercio de esos “servicios” más allá de las fronteras nacionales por medios electrónicos (*e-educación*), como las dificultades para otorgar títulos, las restricciones al uso de medios electrónicos como material de los cursos y las dificultades para el establecimiento de coparticipaciones y asociaciones con grupos locales o incluso para deshacerlas.

¿Y cómo se inserta Brasil en este embate?

Las principales cuestiones del Documento S/CSS/W/23, del 18 de diciembre de 2000, ya mencionado, coinciden con las medidas prácticas encaminadas por el gobierno de Lula da Silva. En efecto,

el Proyecto de Ley (PL 7200/06), que dispone sobre la educación superior, y el Decreto N° 5.622 del 19/12/05, que reglamenta la EaD, anticipan la aplicación de los términos de la OMC, incluso sin la efectivización de dicho tratado de libre comercio.

El referido Proyecto de Ley de la Educación Superior instituye la EaD como modalidad de enseñanza e indica que todos los cursos de grado, maestría y doctorado pueden ser suministrados a distancia (admitiendo maestrías sin disertaciones y doctorados sin tesis) y permite el reconocimiento por las universidades privadas de títulos de cursos de posgrado *stricto sensu* emitidos por instituciones extranjeras. Finalmente, apoya la admisibilidad del ingreso de capital extranjero en las instituciones privadas, aunque restringido al 30%. Este límite, aunque fuese difícilmente mantenido por el actual parlamento brasileño mayoritariamente favorable a los intereses privados, no llega a colisionar con los intereses de las empresas educativas extranjeras. Lo que le interesa a las corporaciones no es la compra de instituciones, sino la posibilidad de hacer asociaciones, *joint ventures*, y esto ya está sucediendo. ¿Por qué las multinacionales quieren establecer estas asociaciones? En primer lugar, es visible que las corporaciones no tienen interés en inmovilizar capital construyendo grandes instalaciones con equipamientos costosos. Si así fuera, no priorizarían la EaD. La asociación es más ventajosa para la empresa en la medida en que, con ella, quedaría resuelto el problema de la convalidación de títulos⁷ gracias a la institución “nacional” coligada. Así, según la nueva legislación promovida por el gobierno de Lula da Silva, una corporación extranjera, *Apollo* por ejemplo, podrá ofrecer cursos de maestría y doctorado a distancia y la Facultad Pitágoras, institución asociada a aquella, reconocerá el diploma virtual, que pasaría a tener validez nacional y en todo el Mercosur.

Frente al asalto de los *cyber-rentistas* y a la adhesión del MEC a las reclamaciones de las corporaciones, las entidades académicas y sindicales que defienden la educación pública han promovido

7. En Brasil, los títulos de grado y posgrado *stricto sensu* extranjeros deben ser convalidados (reconocidos) por las universidades públicas. Con las instituciones de enseñanza superior reconocidas por su calidad, el proceso es simple, dado que existen convenios entre las universidades, pero, en especial, con los cursos a distancia, prevalece una evaluación criteriosa que, en general, resulta en el no reconocimiento del título.

denuncias, con el objetivo de combatir esa forma de expansión de la educación superior. No se trata de *luddismo* ni de ningún tipo de aversión al uso de tecnologías de la información y de la comunicación en el proceso de *formación* en la universidad, sino de combatir el nexo establecido entre la EaD y la masificación de diplomas con fines mercantiles (tanto por las corporaciones y las empresas nacionales como por las universidades públicas). El gobierno Federal, al mismo tiempo en que retira las condiciones materiales para la expansión con calidad de las universidades públicas y para la articulación de éstas con la educación básica, masifica la oferta de educación por medio de EaD o por coparticipaciones público-privadas, incluso a sabiendas de que esas estrategias, en el contexto actual, son incapaces de garantizarles la *formación* académica a los que más necesitan de una educación de alta calidad.

Con la vigencia del Decreto 5.622/05, la expansión privado-mercantil tuvo un crecimiento exponencial en Brasil. En 2004, el último año sin la nueva reglamentación de cursos de grado a distancia, 25.000 estudiantes ingresaron a cursos de ese tipo, siendo que el 80% estaba matriculado en las instituciones públicas, básicamente para cursar licenciaturas relacionadas con la formación de profesores, un tema muy controvertido en las públicas. Dos años después de la vigencia del referido decreto, el cuadro cambió radicalmente: el número de graduados se multiplicó por 17. En 2007 los graduados a distancia son 430.000, siendo que más del 70% corresponde a las privadas.

Considerando que las 53 universidades federales cuentan con aproximadamente 600.000 estudiantes, es posible concluir que ese crecimiento seguirá repercutiendo fuertemente en la configuración de la educación brasileña.

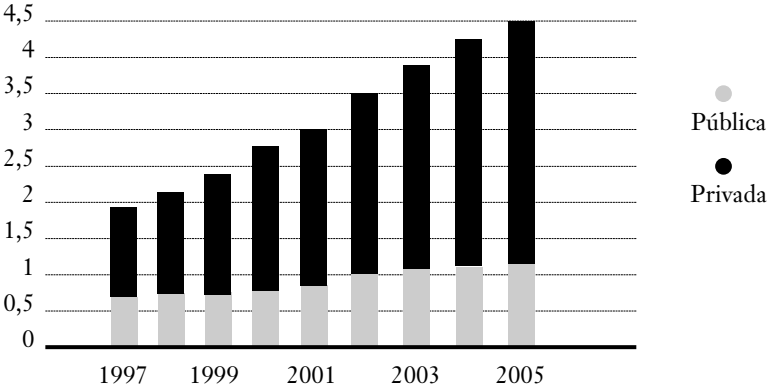
Tendencias de la expansión privado-mercantil en el gobierno de Lula da Silva

Evidentemente, la profunda transformación de la educación brasileña, en la que la supremacía de lo privado sobre lo público es avasalladora, no tiene su origen en el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, sino que, considerando la trayectoria de los educadores que actuaron en el PT, es obvio que la aceleración y el aún

mayor empresariamiento de la educación superior son situaciones que difícilmente podrían haber sido previstas hasta el final de la primera mitad de los años noventa, cuando comenzaron a hacerse modificaciones programáticas, rebajando los términos del programa democrático-popular y, principalmente, volviendo más pragmáticas las alianzas asociadas al mismo.

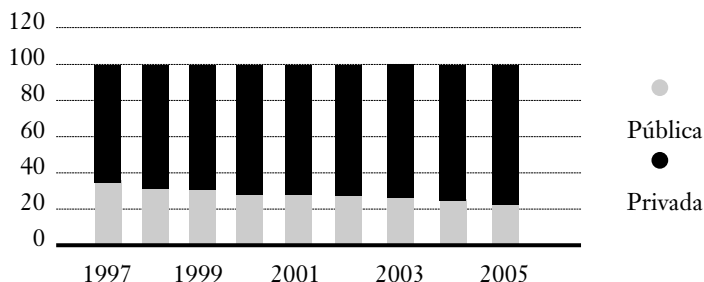
De hecho, gran parte de la privatización tuvo su origen en el proyecto de la dictadura empresarial-militar y, en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, tuvo lugar una nueva ola expansiva. No obstante, el gobierno de Lula da Silva no es sólo una continuidad, sino que existen cambios cualitativos que hacen de la suya una gestión particular, a saber: 1) el ProUni, por haber ampliado las exenciones tributarias hacia el sector empresarial, a pesar de que esto no está previsto en la Constitución Federal; 2) la reglamentación favorable al empresariamiento de la educación a distancia; 3) el intento por modificar el carácter de grado con el proyecto Universidad Nueva/Reuni. Un balance, a modo de síntesis, puede percibirse en las siguientes tendencias:

MATRÍCULAS EN LA ENSEÑANZA SUPERIOR (en millones)



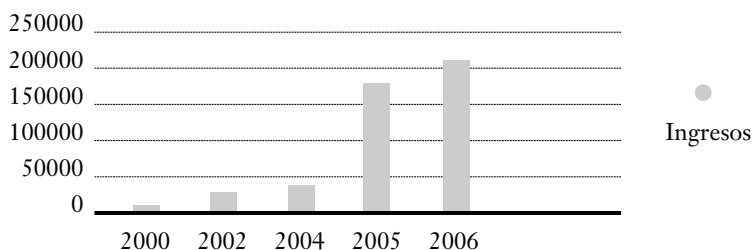
• FUENTE: Sinopsis censo INEP (1997-2005)

PARTICIPACIÓN DE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO EN EL TOTAL DE MATRÍCULAS (1997-2005)



• FUENTE: Sinopsis censo INEP (1997-2005)

INGRESO ANUAL A CURSOS DE GRADO A DISTANCIA 2000-2006 (PÚBLICOS Y PRIVADOS)



• FUENTE: Sinopsis de enseñanza superior INEP (2000-2006)

4. Un sistema de enseñanza superior sin distinción entre lo público y lo privado

La llegada de Tarso Genro al Ministerio de Educación (27/01/2004 a 29/07/2005) puso de manifiesto la importancia del Proyecto de Ley (PL) N° 2546/03 —que dispone sobre la Coparticipación Público-Privada (CPP)— y, más tarde, de la Ley

Nº 11.079/04⁸. En la Exposición de Motivos⁹ que presenta el referido PL se menciona el empeño de la Secretaría Especial del Consejo de Desarrollo Económico y Social (SEDES), entonces dirigida por Genro, en hacer que la CPP sea viable. El establecimiento de asociaciones del MEC para obtener vacantes “públicas” en las instituciones privadas, reguladas por el ProUni, apenas corrobora la afinidad con el proyecto en análisis. En los términos de la Exposición de Motivos:

“La coparticipación público-privada constituye una modalidad de contratación en la que los entes públicos y las organizaciones privadas, al compartir los riesgos y con la financiación obtenida por el sector privado, asumen la realización de servicios o de emprendimientos **públicos**... como sistema de contratación por el Poder Público ante la falta de disponibilidad de recursos financieros y el aprovechamiento de la **eficiencia de gestión del sector privado**” (Destacados: RL).

Las perspectivas de que el sector privado pueda suministrar recursos adicionales para las actividades otrora de responsabilidad del Estado y de que la esfera privada sea eficiente (al contrario del Estado) son reiteradas, como si los casos de Parmalat, Enron y de tantas otras empresas fraudulentas no existieran, o como si las ganancias extraordinarias de las empresas que fueron privatizadas (telefonía, energía eléctrica, etc.) no fueran el resultado del aumento de sus tarifas a niveles muy superiores a los de la inflación. Cabe observar que, por el PL, toda orden de “servicios” podría ser objeto de ese tipo de coparticipación, según lo manifiesta el art. 1, inciso único:

“Esta Ley se aplica a los órganos de la administración directa, a los fondos especiales, a las autarquías, a las fundaciones públicas, a las empresas públicas, a las sociedades de economía mixta y a las demás entidades controladas directa o indirectamente por la Nación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.”

8. BRASIL. Presidencia de la República. Ley 11.079 del 30 de diciembre de 2004. Instituye normas generales para licitación y contratación de coparticipación público-privada en el ámbito de la administración pública. Disponible en la página: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm (acceso de abril de 2007).

9. BRASIL, Exposición de Motivos Nº 355/2003/MP/MF (Ministerio de Planificación y de Hacienda), Brasilia, 10 de noviembre de 2003.

El alcance de dichas coparticipaciones es aún más amplio de lo previsto por el Plan Director de la Reforma de Estado de Fernando Henrique Cardoso:

“Art. 3º Puede ser objeto de coparticipación público-privada: I - la delegación, total o parcial, de la prestación o explotación de servicio público, precedida o no de la ejecución de obra pública.”

Según observa Juruá (2004), “regular, legislar y ejercer el control de policía son los únicos dominios de responsabilidad gubernamental a los cuales les quedan vedadas las CPPs”. Con ello, “las decisiones e inversiones quedarán a cargo de los inversores privados, que las seleccionarán de acuerdo con sus criterios de poder de mercado y de maximización de ganancias”, observa Juruá. Además, las CPPs poseen condiciones extremadamente ventajosas para el capital, pudiendo tener una vigencia de hasta treinta años (art. 4, I) e, inclusive, el Estado ofrece toda suerte de garantías —“la administración pública podrá ofrecerle al socio privado una contraprestación adicional a la tarifa cobrada del usuario o, en casos justificados, hacerse cargo totalmente de su remuneración” (art. 3, inciso 2º), incluso por medio del *“otorgamiento de derechos sobre bienes públicos”* (art. 5, 4). El proveedor privado, rigurosamente, ejerce un capitalismo sin riesgos, pues el Estado concederá garantías hasta para las obligaciones asumidas por el socio privado (art. 6), constata Juruá.

Con esta regulación, la oferta de enseñanza superior por parte del Estado podría serle confiada a la coparticipación con la esfera privada. Ésta es la esencia del “Programa Universidad para Todos”, presentado por el MEC. Según Edson Franco, presidente de la Asociación Brasileña de Mantenedoras de Enseñanza Superior (ABMES), la meta estipulada por Genro es de 100 a 250 mil vacantes gratuitas inmediatas y de 400 mil a 1 millón al final de cinco años. Un artículo del diario *O Estado de São Paulo* relata:

“Una coparticipación público-privada (CPP) para disponibilizar vacantes públicas en universidades privadas. Así puede ser definida la parte aparente del Programa Universidad Para Todos, presentado este lunes (16) por el Ministerio de Educación (MEC). Como premio por esa ‘donación’ de materias para alumnos del Estado, las instituciones del sector privado estarán exentas de pagar impuestos y contribuciones federales (Hashizumem, 2004)”.

No es secundario destacar que el establecimiento de este tipo de coparticipación en la educación tendrá implicancias profundas,

repercutiendo en todos los niveles y modalidades. Esas coparticipaciones redefinen el Deber del Estado en la realización del Derecho Universal a la Educación, ampliando la esfera privada en detrimento de la esfera pública. La inducción privada estará guiada por los nichos de mercado, fragmentando y focalizando la oferta educativa y, según lo señala el INEP, expandiendo matrículas en instituciones que apenas si atienden los requisitos mínimos definidos en la Ley de Directrices y Bases.

La cuestión más relevante, sin embargo, es que, con ellas, se irá dando una paulatina indistinción entre las instituciones públicas y privadas, contrariando diversos aspectos de la Constitución Federal, lo que constituye un objetivo que hace mucho tiempo es reivindicado por los empresarios de la educación. La referida indistinción atiende a uno de los principales puntos de la agenda del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la OMC: el tratamiento nacional a toda institución privada que ofrezca un servicio en el país, independientemente de su condición de pública o privada, nacional o extranjera. A pesar de esas graves repercusiones, en sólo un mes de gestión el nuevo ministro Tarso Genro la definió sin ningún tipo de consulta y debate.

La cuestión de fondo es, de hecho, la dilución de las fronteras entre lo público y lo privado (Aboites, 2001b¹⁰). Tanto el Ministro Tarso Genro como el Secretario Ejecutivo del MEC (y luego sucesor de Genro en el MEC) —uno de los proponentes de esa modalidad de coparticipación prevista en los documentos del Banco Mundial en la Secretaría de Planificación— sostienen la necesidad de suprimir la idea de que existen diferencias entre la educación pública y la educación privada, considerando que ambas responden al “interés público”. En los términos del entonces Secretario Ejecutivo:

“Nosotros pretendemos **quebrar un muro que separa** hoy a las instituciones privadas de las públicas, acercar a los dos sistemas con beneficios mutuos (...) Es decir, estamos pensando ahora al sector en términos sistémicos, ya no más de forma compartimentada,

10. Este autor destaca que la dilución de la frontera entre lo público y lo privado está presente en el plan para la enseñanza superior elaborado por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y que esto viene siendo aplicado por el gobierno de Fox.

sin cohesión y sin coherencia interna” (Hashizumem, 2004) (Destacado: RL).

Esta perspectiva es también defendida por el Ministro:

“El papel que las universidades privadas ocuparán en la enseñanza superior brasileña será definido por esa relación que nosotros estamos estableciendo con ellas y por el contenido de la reforma de la universidad. Es por este motivo que las dos cosas son inseparables. Esa reforma no es solamente de la estructura pública, es **una reforma de la relación público-privada a partir del criterio del interés público**. Y ese movimiento es un movimiento inicial” (Hashizumem, 2004) (Destacado: RL).

El establecimiento privado, que tiene fines mercantiles, y la universidad pública y gratuita pasan a ser un único sistema y, *naturalmente*, ambos deberán poseer el mismo derecho a recibir los recursos del Estado, siempre y cuando observen los requisitos del sistema de evaluación y tengan “compromiso social”. El “Pacto de la Educación para el Desarrollo Inclusivo”, al prever edictos para la adquisición de vacantes indistintamente para las universidades públicas y privadas, operativiza ese propósito. Más ampliamente, el encargo de vacantes “públicas” en las instituciones privadas es un paso inmensurable hacia la disolución de la frontera entre lo público y lo privado. Con las CPPs existirá un único sistema indiferenciado y, “dada la mayor eficiencia del sector privado”, según lo reconoce la Exposición de Motivos del mencionado PL, muy pronto el suministro “público” a través de las privadas alcanzará una proporción tal que convertirá a las matrículas de las universidades públicas en minoritarias dentro de lo que sería, otrora, la esfera pública, actualmente redimensionada como pública no estatal.

El Secretario Haddad es directo en cuanto al lugar secundario de las públicas: “De la misma manera, **si hay margen presupuestario**, nosotros tenemos que ampliar las vacantes de las universidades públicas” (Hashizumem, 2004) (Destacado: RL).

5. Resistencias y agenda alternativa

El proyecto educativo con foco en el mercado, emprendido de forma sistemática desde el gobierno de Collor de Melo y, con más impulso, en el de Fernando Henrique Cardoso, modificó fuertemente

la educación en todos los niveles y modalidades, tanto en el plano propiamente educativo —currículos, evaluación, materiales didácticos, etc.— como en el plano normativo —reformas constitucionales, Ley de Directrices y Bases, Plan Nacional de Educación, etc.—. Sin embargo, a pesar de la extraordinaria expansión del sector privado, las universidades públicas brasileñas no adoptan el modelo chileno, como lo pretendían el Banco Mundial y los neoliberales. Diversos intentos privatizadores fueron frenados por movimientos de resistencia, por medio de huelgas, movilizaciones y acciones parlamentarias. Con ello, el intento de desregulación de la autonomía, llevado a cabo desde Collor de Melo, y la propuesta de redefinición de los contratos de trabajo de docentes y técnicos administrativos fueron bloqueados. El cobro de tasas y otras modalidades no pudieron expandirse según las recomendaciones del Banco Mundial y los deseos de los neoliberales.

Después de los acuerdos con el FMI y el Banco Mundial (1998, 2001, 2002 y 2003) viene siendo emprendida una nueva ofensiva —denominada segunda generación de reformas—, aunque ahora lo hace con el beneplácito de un antiguo opositor: el Partido de los Trabajadores. Un nuevo bloque de poder está siendo forjado, agregando, bajo la dirección del capital financiero, a la burocracia sindical, a las oligarquías y a sectores económicos como el del agronegocio, el sector mineral y, más genéricamente, el sector de exportación de *commodities*. Pero estos sectores no tienen proyectos estratégicos para la universidad pública capaces de producir conocimiento nuevo. Al contrario, profundizan la condición capitalista dependiente y, por consiguiente, la heteronomía cultural y, por eso, estarán empeñados en la contrarreforma, tendiendo, como lo señaláramos anteriormente, a objetivos políticos.

Por lo tanto, no es posible nutrir la esperanza de que se puede lograr una “reforma universitaria” capaz de asegurarle a esas instituciones un carácter civilizador y social sin transformar ese cuadro. El proyecto de nación que preconiza un lugar subordinado para la universidad pública tendrá que ser combatido. Como parte de la lucha contra el capitalismo dependiente y la heteronomía cultural, la realización de una agenda de cambios en la universidad es crucial, aunque sin la ilusión de que será suficiente mantener solamente a la universidad como protagonista de esas luchas.

Obviamente, la universidad no es un microcosmos desvinculado de las contradicciones de la sociedad y, por lo tanto, existe lo que Florestan Fernandes denominara “inteligencia contrarrevolucionaria”. A lo largo de los años noventa, el capitalismo académico fue robustecido a través de fundaciones y otras modalidades y, como la contrarreforma pretende institucionalizar las prácticas mercantiles como virtuosas, los empresarios académicos saldrán en defensa de ese intento.

Los defensores de un proyecto democrático para la universidad tendrán que construir un arco de alianzas capaz de poner en acción fuerzas internas y externas que puedan enfrentarse a la ofensiva gubernamental, tanto en el plano teórico como en el plano político, buscando trasladar los embates hacia los espacios públicos. Muchas entidades académicas y movimientos sociales son conscientes de las nefastas implicancias de esa contrarreforma.

En el plano ideológico, bajo diversos aspectos, la crítica a los fundamentos del social-liberalismo aún está por hacerse, aunque dentro y fuera de la universidad, los que apoyan esa perspectiva (social-liberal) miren con desdén la crítica, alegando que el momento es el de hacer propuestas, como si fuera posible presentar una agenda alternativa en los marcos conceptuales y políticos operados por el orden.

Aunque romper con las concepciones y disposiciones de pensamiento que configuran el pensamiento dominante sea una tarea compleja y, desde el punto de vista del sentido común, impopular, se necesita un gran esfuerzo teórico y político para alcanzar tal objetivo. Afirmar que la enseñanza superior universitaria es un derecho de todos los ciudadanos (y no sólo de los más aptos, en el sentido darwiniano) es un deber del Estado, lo que en un contexto en el que más del 75% de las matrículas son privadas puede sonar como algo inusitado. No obstante, cabe recordar que incluso en los Estados Unidos muchas instituciones de enseñanza superior privadas fueron asumidas por el Estado (en 1940, el 55% de aquellas eran privadas, actualmente, sólo el 22% son particulares).

Igualmente, exigir que las universidades públicas sean de hecho gratuitas puede parecer una herejía, pero es la única forma de asegurar la educación como un derecho universal. En este estudio, en pocas líneas, se sugirió que si el Estado admitiera otras prioridades socialmente orientadas, en detrimento de los insaciables anhelos del capital financiero, el cuadro de situación podría ser radicalmente

diferente. Pero sólo convenciendo a los desposeídos de que cada trabajador es un sujeto de derechos será posible hacerle frente al discurso manipulador de las políticas compensatorias y focalizadas.

De hecho, los defensores del derecho de todos a la educación y del deber del Estado de garantizar esos derechos serán impiadosamente descalificados como corporativistas, elitistas, privilegiados, insensibles al drama social. En ese juego de significaciones difusas y conflictivas, tal como ocurrió con la reforma previsional, el gobierno del capital financiero lanzará al pueblo pobre (los campesinos, citados por el presidente Lula) contra los “privilegiados” servidores de la universidad (los profesores universitarios, según el mismo Lula). El mensaje sería: “El campesino es pobre porque los profesores tienen muchos privilegios, sin tener nada que ver con la estructura agraria”. El gesto implica que las vacantes adquiridas en el sector privado serán destinadas a los desposeídos, así como la nueva vacante por EaD creará una justa expectativa entre los jóvenes y sus familiares. El ambiente para poner a los pobres contra los servidores y estudiantes tildados de privilegiados se está creando. Así, reformas regresivas, privatistas, antirrepublicanas y que benefician a los ricos se les presentan “a los de abajo” como una victoria de la justicia frente a los privilegios.

Cuestiones como estrategias de universalización, autonomía, democracia, articulación enseñanza-investigación, compromiso social, financiación pública de las instituciones estatales, condiciones de trabajo de los trabajadores de la educación, asistencia estudiantil, democratización efectiva de los órganos de fomento a la ciencia y tecnología, colonialidad del saber, integración con los países periféricos y centrales, creación de un nuevo espacio universitario latinoamericano, patentes y propiedad intelectual, control social de las instituciones privadas, entre tantos otros que vienen siendo demandados por los movimientos antisistémicos, pueden ser discutidas en congresos universitarios. Convocados por los sectores democráticos, sus conclusiones y consensos podrán componer la agenda de un movimiento nacional en defensa de la enseñanza pública y gratuita, como la protagonizada por el Movimiento de los Sin Tierra (MST) y por los movimientos docentes y estudiantiles autónomos: la “Jornada en Defensa del Derecho a la Educación Pública y de Calidad”, realizada en agosto de 2007.

6. A modo de conclusión

Considerando el conjunto de estas tendencias, es posible volver a la aparente paradoja señalada anteriormente: aunque los grandes TLC no se hayan consolidado (ALCA) o incluso no se encuentren concluidos (Ronda de Doha, OMC), la expansión privada-mercantil no fue interrumpida y, en Brasil, ni siquiera con la llegada al gobierno del social-liberalismo (Cardoso y, principalmente, Lula da Silva) se ha modificado la tendencia mercantil (Filgueiras y Gonçalves, 2007).

Al reunir y sistematizar informaciones de los censos de educación superior elaborados por el INEP, el estudio demuestra que la diferenciación de las IES sigue siendo un proceso consistente, en especial por la expansión de los cursos superiores de tecnología, de los centros universitarios y, no menos importante, de los cursos de grado a distancia. Destaca también que la oferta de enseñanza privada sigue creciendo y que todo ese proceso es liderado por el sector empresarial, la verdadera locomotora de la expansión del sector que, hasta el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, no recibía recursos públicos directos, como sucede en el actual gobierno con el ProUni. Finalmente, el estudio plantea que, poco a poco, también se está dando una mayor presencia de capital extranjero en la educación superior brasileña, por medio de organizaciones como *Universia*, *Laureate* y *Apollo*.

De esa manera, la investigación puede ahora sistematizar algunas reflexiones sobre la mencionada paradoja. Una consideración evidente e irrefutable de carácter más general es que la mercantilización siguió avanzando a pesar de las trabas a los avances del ALCA y AGCS de la OMC. Sin embargo, ello no significa que los objetivos liberalizadores contenidos en esos grandes acuerdos no hayan avanzado impulsados por los sectores burgueses locales que ya operaban en el sentido de la mercantilización de los servicios, entre ellos la educación. Concretamente: los sectores burgueses recontextualizan los términos de los organismos internacionales, pero operan en el mismo sentido que ellos. Y los gobiernos social-liberales, por diversos motivos, hacen lo mismo. En el caso brasileño, estudios más finos demuestran que la aversión a lo que es público siempre ha sido fuerte en el PT, empero, en sus primeros años, los sectores educativos en lucha contra la agenda privatizadora de Collor de Melo y

Cardoso —justamente por estar protagonizando luchas por el carácter público de la educación— desaconsejaban la revisión de la agenda programática para no abrir conflictos internos. Pero en el gobierno el debate no es doctrinario, sino pragmático y, con la muerte de los educadores de mayor referencia en el partido —Florestan Fernandes y Paulo Freire— las tendencias que relativizaban lo público se vieron libres para operar políticas prácticas en pro de las coparticipaciones público-privadas, viendo en ellas la oportunidad de una política capaz de crear enormes expectativas en la juventud más pobre, posibilitando reflejos electorales significativos. Los avances de las agendas de los organismos internacionales y de los TLC advienen de la naturaleza capitalista dependiente del país. La subordinación no impide los negocios, al contrario, los favorece en una perspectiva inmediata y particularista. El costo social de dichas políticas es irrelevante. Si los sectores burgueses locales estuvieran preocupados por un proyecto nacional con un cierto grado de autonomía, difícilmente se llevarían a cabo las mismas políticas. La constitución de un vasto segmento educativo en los moldes del modelo *fast delivery diploma* (Leher, 2007b), incapaz de asegurar una formación básica mínimamente satisfactoria, sería concebida como un problema. Pero esto no constituye una cuestión para el bloque dominante en el poder.

Frente a esta áspera coyuntura, la tarea continúa siendo la indicada por Florestan Fernandes en ocasión del lanzamiento del primer Congreso Nacional de Educación —la de que es preciso un nuevo punto de partida: la articulación del movimiento universitario con las luchas obreras y campesinas—. Y aquí la experiencia latinoamericana que sobrevino a las luchas de Córdoba (1918), tiene que ser reivindicada. Como lo sostuvieron los principales intelectuales de la época —Ingenieros, Ponce, Mariátegui y Mella— la universidad pública solamente será de todos los que viven del propio trabajo y son explotados en el momento en que la lucha universitaria se inscriba dentro de las luchas antiimperialistas. Este es un legado vivo y actual.

Bibliografía

- ABOITES, H. (1999) *Viento del norte. TLC y privatización de la educación superior en México*. Plaza y Valdes Ed., Casa Abierta al Tiempo, México.
- (2000) “Universidad Nacional Autónoma de México, dos años después, un conflicto que no termina”, *Cipedes*, Campinas, San Pablo, N° 3, pp. 5-12.
- (2001a) “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en México: el impacto en la educación 1992-2000”, *Forum Mundial de Educação*, Porto Alegre, Brasil.
- (2001b) *El dilema: la universidad mexicana al comienzo de siglo*, UCLAT-APN/UAM, México, D.F.
- (2003a) “Actores y políticas en la educación superior mexicana: las contradicciones del pacto de modernización empresarial.” En: MOLLIS, M. *Las Universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*, CLACSO, Buenos Aires.
- (2003b) *Las nuevas políticas generales y operacionales: su impacto en el modelo UAM de docencia y en los trabajadores académicos*, Situum, México D.F.
- AHMAD, A. (2002) *Linbagens do presente*, Boitempo, San Pablo.
- AMARAL, N. (2003) *Financiamento da educação superior: Estado X mercado*, Cortez, SP.
- ANDERSON, P. (2002) “Ideas and political action in historical change.” *III Seminário Internacional Pós-neoliberalismo*, LPP/UERJ, Río de Janeiro.
- (2003) “Idéias e ação política na mudança histórica.” *Margem Esquerda*, Boitempo, 2003, N° 1, San Pablo, pp. 79-92.
- (2008) “Apuntes sobre la coyuntura”. *New Left Review / La Haine*. 25.03.2008, www.newleftreview.es/?getpdf=NLR28201&pdflang=es (acceso de mayo de 2008).
- BARROS ALMEIDA, J. (2007) “Educação ao longo de toda a vida: uma proposta de educação pós-moderna. Niterói”, Disertación en la Maestría en Educación de la Universidad Federal Fluminense, Niterói.
- BELANGER, M. (1997) *Institutions économiques internationales. La mondialisation économique et ses limites*, Economica, París.

- BELLO, W. Entrevista a João Alexandre Peschanski. A traição brasileira na retomada da OMC. *Brasil de Fato*, 23/01/2006. Disponible en: www.brasildefato.com.br/v01/agencia/internacional/news_item.2006-01-23.8390170213/?searchterm=Walden%20Bello (acceso del 20/04/08).
- BELLO, W. y A. KWA (2004) “A história atrás do triunfo de Washington em Genebra.” Disponible en: www.recalca.org.co/AAomc/acuerdo_omc_310804.htm (acceso de abril de 2008).
- BOLTANSKY, L.; E. CHIAPELLO (1999) *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, Paris.
- BRENNER, R. (1999) “A crise emergente do capitalismo mundial: do neoliberalismo à depressão”. *Outubre*, Nº 3.
- BRESSER PEREIRA, L.C. (1996) *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil. Para uma nova interpretação da América Latina*, Editora 34, San Pablo.
- CARDOSO, M. L. (1999) “Ideologia da globalização e (des)caminhos da ciência social”. En: P. GENTILI (org.) *Globalização excludente. Desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. Petrópolis, Vozes, Río de Janeiro.
- CASANOVA, P. (2000) “El conflicto de la UNAM: una historia inconclusa”. *Revista del Observatorio Social de América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, Nº 1, pp. 38-41.
- (2001) *La universidad necesaria en el siglo XXI*, Era, México.
- CECEÑA, A.E.; E. SADER (orgs.) (2002) *A guerra infinita: hegemonia e terror mundial*. Petrópolis, Vozes/ Río de Janeiro, LPP/ Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO.
- CEPAL-UNESCO (1992) *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.
- CHAUÍ, M. (2000) “Resistir às determinações do mercado, em busca da autonomia do saber.” *Revista ADUSP*, diciembre.
- (2001) *Escritos sobre a universidade*, UNESP, San Pablo.
- CUNHA FERRAZ, A. C. (1998) “A autonomia universitária na Constituição de 05.10.1998.” *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, San Pablo, 1998, edición especial.
- DAZA, G. S. (2005) “La estructura productiva mexicana en el marco de la evaluación del patrón de reproducción neoliberal en América Latina.” En: REYNO, J. E (comp.) *La economía mundial*

- y *América Latina: tendencias, problemas y desafíos*, CLACSO, Buenos Aires.
- DUMÉNIL, G.; D. LÉVY (1996) *La dynamique du capital. Um siècle d'économie américaine*. PUF, París.
- FAIRCLOUGH, N. (2001) *Discurso e mudança social*, Editorial de la UNB, Brasilia.
- FERNANDES, F. (1975) *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Zahar editores, Río de Janeiro.
- FILGUEIRAS, L. y R. GONÇALVES. (2007) *A economia política do governo Lula*. Contraponto, Río de Janeiro.
- FIORI, J. L. (1999) "De volta à questão da riqueza de algumas nações". En: J. L. FIORI (org.) *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*, Petrópolis, Río de Janeiro.
- FOUNOU-TCHUIGOUA, B. (1999) "La révision du Consensus de Washington: quel role nouveau pour l'État." *Les cahiers Alternatives Sud*, Bruselas, Bélgica, 1999, Vol. VI, N° 2, pp. 121-140.
- GARCIA GUADILLA (2005) Financiamento de la educación superior en América Latina. En: GUNI (2005) *La educación superior en el mundo 2006: la financiación de las universidades*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- GLOBAL UNIVERSITY NETWORK FOR INNOVATION (GUNI) (2005) *La educación superior en el mundo 2006: la financiación de las universidades*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- HARVEY, D. (2004) *O novo imperialismo*, Loyola, San Pablo.
- HASHIZUMEN, M. (2004) "MEC propõe CPP para criar vagas públicas em particulares", *O Estado de São Paulo* (San Pablo), 16 de febrero.
- HIRST, P.; THOMPSON, G. (1998) *Globalização em questão*. Petrópolis, Vozes, Río de Janeiro.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP) (2003) *Censo da Educação Superior: sinopse estatística*. INEP - Brasilia, D.F.
- INEP BRASIL (2006) *Censo da Educação Superior. sinopse estatística (1995-2006)*. Brasilia, D.F.
- JURÚA, CECI V. (2004) "PPP. Os contratos de Parceria Público-Privada", *Outro Brasil* (Río de Janeiro) 25 de febrero. Disponible en: www.lpp-uerj.net/outrobrasil/exibir_textos_referencia.asp?Id_sub_referencia=14

- KNIGHT, J. (2005) "Educación transfronteriza comercial: implicaciones para la financiación de la educación superior." En: GUNI (2005) *La educación superior en el mundo 2006: la financiación de las universidades*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- LANDER, E. (2000) "Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocéntricos." En: LANDER, E. (comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, CLACSO, Buenos Aires.
- LEHER, R. (1999) "Um novo senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo." *Outubre*, N° 3, 1999. pp. 19-30.
- (2000) "Tempo, autonomia, sociedade civil e esfera pública: uma introdução ao debate a propósito dos novos movimentos sociais na educação." En: GENTILI, P. y G. FRIGOTTO (comps.) *A cidadania negada. Políticas de exclusão na educação e no trabalho*, CLACSO, Buenos Aires.
- (2001) "Projetos e modelos de autonomia e privatização das universidades públicas." En GENTILI, P. (comp.) *Universidades na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária*, Cortez Ed., San Pablo.
- (2002) "Movimentos sociais, democracia e educação." En: FÁVERO, O. y G. SEMERARO (comps.) *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. Petrópolis, Vozes, Río de Janeiro.
- (2003) "O governo Lula e os movimentos sociais." *Revista del Observatorio Social de América Latina*, CLACSO, N° 10, Buenos Aires.
- (2007a) "Fórum Social Mundial: uma combinação de espaço de catálise de movimentos com uma consistente agenda antiimperialista." En *Pauta*, V.1, N° 19, pp. 39-56.
- (2007b) "Fast delivery diploma: a feição da contra-reforma da educação superior" en *Agência Carta Maior* (San Pablo, Brasil, 15/02/07). En: www.andes.org.br/imprensa/ultimas/contatoview.asp?key=4342 (acceso del 21 de abril de 2008).
- LEHER, R.; E. SADER (2004) "Público, estatal e privado na reforma universitária." Texto elaborado para INEP, 2004. *Mimeo*.
- MEC/INEP 2006 "Sinopsis de la Educación Superior". Río de Janeiro. Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas del Ministerio de Educación.

- MINISTERIO DE HACIENDA DO BRASIL 2003 “Gasto Social do Governo Central: 2001 e 2002” (Brasília: [s/n]), 13 de noviembre. Disponible en: www.fazenda.gov.br
- MINTO, L. W. (2006) *As reformas do ensino superior no Brasil*. Campinas, Autores Associados, San Pablo.
- MOLLIS, M. (2001) “A americanização das reformas universitárias. O caso argentino”. En: P. GENTILI (comp.) *Universidades na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária*, Cortez, San Pablo.
- OMC 2000 “Documento S/CSS/W/23”, 18 de diciembre.
- PETRELLA, R. (2002) *Globalisation, universités et développement*. Globalisation: Quels enjeux pour les universités? Université Laval, Québec, Canadá. En: www.bi.ulaval.ca/Globalisation-Universities/pages/actes/Riccardo-Petrella.pdf
- PINHEIRO, M. (2008) “Emergentes fuertes. Entrevista a Pascal Lamy” en *Carta Capital* (San Pablo), 21 de mayo.
- PINTO, J. M. R. (2004) O acesso à educação superior no Brasil. *Educação e Sociedade*, v. 25, Nº 88, oct. 2004, Campinas: CEDES, SP: Cortez.
- QUIJANO, A. (2000) Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En: E. LANDER (comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. CLACSO, Buenos Aires.
- REYNO, J. E. (2005) “América Latina en las negociaciones comerciales multilaterales y hemisféricas”. En: J. E. REYNO (comp.) *La economía mundial y América Latina: tendencias, problemas y desafíos*. CLACSO, Buenos Aires.
- ROSSI, C. (2005) “La ganancia agrícola no será gratuita.” En OMC. *FSP*, 24/11/05, Cuaderno B, p. 14.
- SADER, E. (2002) “A new landscape of the left.” *New Left Review*, Nº 17, sept/oct, pp. 87-99.
- (2003) *O público, o estatal e o privado*. Proyecto de investigación para renovación de Beca de Productividad del CNPq.
- SLAUGHTER, S.; LESLIE, L.L. (1999) *Academic capitalism. Politics, policies and the entrepreneurial university*. Baltimore, USA / The John Hopkins University Press, London, England.
- STIGLITZ, J. (2002) *El malestar en la globalización*, Taurus, Buenos Aires.

- (2005) “La ronda que no hubo”, *O Globo* (Río de Janeiro) 11 de diciembre.
- TABB, W. K. (2001) “¿La Organización Mundial del Comercio? Detengan la apropiación del mundo”. *Revista del Observatorio Social de América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, N° 3, pp. 9-14.
- TILAK, J. B. G. (2005) “La educación superior privada: de la filantropía a los beneficios.” En: GUNI (2005) *La educación superior en el mundo 2006: la financiación de las universidades*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid.
- UNCTAD (2003) *Informe sobre el comercio y el desarrollo*. Disponible en: www.unctad.org (acceso de marzo de 2005).
- VALDÉS, J. (1995) *Pinochet's economist: the Chicago School in Chile*, Cambridge University Press, Cambridge.
- WILLIAMSON, J. (1990) *What Washington means by policy reform. Latin American adjustment: how much has happened?* Institute for International Economics, Washington.
- WINKLER, D. (1990) “Higher education in Latin America: issues of efficiency and equity.” *World Bank Discussions Papers*, N° 71, Washington.
- WOOD, E. M. (2003) *El imperio del capital*, El Viejo Topo, España.
- WORLD BANK (1980) *Education: Sector*, Working Paper, World Bank, Washington.
- (1994) *La Enseñanza Superior: Las lecciones derivadas de la experiencia*. World Bank, Washington.
- (1995) *Proceedings of the World Bank: Annual Conference on Development Economics 1994*, WB, Washington.
- (1995) *Priorities and strategies for education: a World Bank Review*, BIRD/World Bank, Washington.
- (2000) *Higher education in developing countries: peril and promise*. World Bank, Washington.
- (2000) *Do confronto à colaboração: relação entre a sociedade civil, o governo e o Banco Mundial*. Washington D.C.
- (2002) *Directions in Development*.
- (2002) *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education*.
- (2003) *Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy: Challenges for Developing Countries*.

ZEMELMAN, H. (2000) “Conocimiento social y conflicto en América Latina. Notas para una discusión.” *Revista del Observatorio Social de América Latina*. CLACSO, Buenos Aires, N° 1, pp. 108-110.

Documentos del Banco Mundial disponibles en:

www.web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION/0,,contentMDK:20298183~menuPK:617592~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282386,00.html
(acceso del 23/04/07).

World Trade Organization. S/CSS/W/23 (2000) Disponible en:
www.unesco.org/education/studyingabroad/highlights/global_forum/gats_he/us.pdf (acceso del 30/04/07).

Derecho a la educación y libre comercio: las múltiples caras de una confrontación

HUGO ABOITES

La gran diversidad de miradas y temas que muestran los textos de este libro deja en claro que la llegada del libre comercio a la educación latinoamericana está cargada de significados. Estos tratados condensan un proyecto de reorganización de la educación de una trascendencia que no se había visto en los últimos cien años, cuando estaban a punto de comenzar a formarse los grandes sistemas educativos nacionales en América Latina.

Es un proyecto, sin embargo, que se está enfrentando hoy directamente a la historia de la educación como derecho para todos que nació de las luchas independentistas del siglo XIX y de las movilizaciones sociales de comienzo del siglo XX. Es un enfrentamiento en el que, por una parte, millones de niños y jóvenes siguen reivindicando y con esto, al mismo tiempo, fortalecen la base de conocimiento indispensable para el futuro de sus países. Además, escuelas y maestros se ven crecientemente obligados a adoptar prácticas y puntos de vista que reflejan una creciente mercantilización de la educación.

Es una contraposición que en los últimos años se manifiesta también en las luchas de maestros de nivel básico por el fortalecimiento de la educación pública; las movilizaciones estudiantiles que resisten la privatización y los mecanismos excluyentes en las universidades; las reivindicaciones de los pueblos indígenas por una educación propia y autónoma; los estudios críticos de los trabajadores intelectuales, y las demandas de comunidades y padres de familia.

Por eso, en una primera parte, este texto presenta algunos de los puntos de fricción de este enfrentamiento de proporciones seculares,

los ejes fundamentales en donde se está definiendo a la educación latinoamericana, y, en una segunda parte, muestra la manera cómo la llegada de los acuerdos de libre comercio trae consigo una drástica reducción del concepto mismo de educación y de su concepción y práctica como derecho humano.

Ésta es la manera como este trabajo busca subrayar algunas de las muchas y ricas aproximaciones que se desarrollan en el esfuerzo colectivo que contiene este volumen. Busca integrar también algunos de los elementos de la importante interacción que, en conjunto y discutiendo estos textos, tuvimos con maestros, integrantes de comunidades originarias, estudiantes, autoridades educativas, legisladoras, autoridades de instituciones educativas de Centroamérica, en Guatemala.

Los ejes de la contraposición entre libre comercio y derecho a la educación

En América Latina, mucho de lo que ocurre en la educación también acontece en las sociedades. Es tan importante este ámbito que los ejes en que se da esta confrontación de comienzos de siglo recorren también mucho de las sociedades latinoamericanas.

Así, en primer lugar, los tratados de libre comercio son emblemáticos de una profunda contraposición que se está dando hoy en nuestros países entre lo público y lo privado. La responsabilidad de la sociedad para con sus miembros aparece como trasladada de manera creciente a los organismos y empresas privadas y, en concreto, los acuerdos de libre comercio impulsan una reducción de lo público que haga a un lado los impedimentos para el desarrollo de lo privado-mercantil. Lo público no entendido aquí como circunscrito exclusivamente a lo gubernamental u oficial, sino como ese amplio espacio que si bien puede considerarse como parte del Estado también alberga actores, prácticas y teorías que lo cuestionan y buscan transformarlo a profundidad. Lo privado, igualmente, no visto sólo en el sentido estricto y formal de un título de propiedad, sino como la creación de una conducción de la educación reservada a muy pocos, la presencia de valores y prácticas empresariales en la escuela y universidad, una fuerte orientación de mercado y la existencia de dispositivos excluyentes.

En segundo lugar, los acuerdos de libre comercio, por la manera como se intenta implantarlos y también por estas nuevas formas de conducción privada que traen consigo, plantean una abierta contradicción con las nociones más elementales de democracia y participación dentro y fuera del ámbito escolar. Por la manera como son negociados y acordados, estos tratados refuerzan de manera importante la práctica de que las grandes decisiones que afectan el destino de las sociedades —como en economía y educación— ya no deben estar sujetas a mandatos colectivos. Forman un coto protegido, ajeno incluso al debate en la magra democracia de los procesos electorales. Un espacio exclusivo y prácticamente secreto de pactos por encima y a espaldas de las sociedades. Esto ocurre, sin embargo, precisamente en un momento en que las sociedades latinoamericanas están demandando una ampliación de la democracia y del los poderes desde abajo.

En tercer lugar, los acuerdos comerciales están hoy contraponiendo la lógica de la educación como un negocio a la lógica de la educación como fundamentalmente un proceso público, abierto a todos, independientemente del origen étnico, social y el género de las personas, y como responsabilidad social a cargo de un Estado redistributivo. Un capitalismo en crisis busca ahora incorporar de manera plena y directa al ámbito del mercado la circulación de los recursos que las sociedades destinan a educación, pero esta apropiación comienza a tener un enorme costo social y humano al agregar a los problemas endémicos de los sistemas educativos, fuertes tendencias a la exclusión, discriminación y recorte del propósito de la educación.

En cuarto lugar, y como secuela directa de lo anterior, estos acuerdos significan una confrontación entre la noción de la educación como accesible a todos, pública, gratuita, laica, por un lado, y la ideología de la educación como “oportunidad” y parte integral del mercado, que se refleja en mecanismos de selección más sociales que académicos, altas colegiaturas o aranceles, escasez de lugares en la educación pública y la preeminencia de los valores empresariales en la formación.

En quinto lugar, y concretando lo dicho anteriormente, los acuerdos comerciales dan un fuerte respaldo a la reorientación de la formación de los alumnos hacia la “competitividad” y su transformación en “capital humano”. Es una propuesta que se contrapone,

de manera directa, a los valores y prácticas de ciudadanía y participación y a la idea de una formación integral propuestos por la educación para todos. Se contraponen también a la idea de una educación, a partir de que los estudiantes conozcan a fondo el lugar que en la historia ocupan sus comunidades, regiones y países, la profundización en la ciencia y tecnología y la preparación óptima para la aplicación del conocimiento. Plantea, en el fondo, el dilema entre la escuela como formadora de personas o como centro de capacitación para el trabajo.

En sexto lugar, los tratados de libre comercio enfrentan a la educación, que desde tiempo atrás ha sido definida como búsqueda del conocimiento para el beneficio colectivo, con la mercantilización intensiva que supone que las instituciones deben dedicarse a comercializar productos y servicios; el capitalismo académico. Prácticas que retoman el conocimiento sobre todo desde su ángulo de redituabilidad como inversión, su capacidad para agregar valor en la producción o para aportar ingresos que contribuyan al sostenimiento de las instituciones educativas. Su valor como contribución a la sociedad se reduce drásticamente. En concreto, la profunda restricción que en los tratados sufre el conocimiento público contradice la noción elemental del esfuerzo de las comunidades educativas por devolver en conocimiento a la sociedad lo que ésta aporta para el mantenimiento de la educación y sus instituciones.

En séptimo lugar, estos acuerdos comerciales colocan frente a frente, por un lado, al financiamiento solidario de Estado responsable de la educación y, por el otro, al financiamiento de mercado que se expresa en el surgimiento de esquemas que obligan a escuelas e instituciones a competir entre sí por el acceso a los recursos necesarios para su subsistencia que ofrecen los fondos gubernamentales o las fundaciones privadas.

En octavo lugar, estos pactos enfrentan a la educación pública y su potencial de casa abierta a la amplia diversidad cultural latinoamericana, con la exigencia de homogeneidad que requiere una educación ahora convertida en mercancía y generadora de “productos” de mercado (egresados). Para la creación de un mercado de compra y venta de servicios educativos se requiere de servicios (escuelas) y productos (personas capacitadas) que cumplan con un perfil preciso y que esto ocurra de manera regular y predecible.

De ahí que el libre comercio apunte fuertemente hacia una educación uniformizada, a planes de estudio y exámenes únicos a nivel nacional e incluso internacional (usualmente ajustados al modelo estadounidense), pero que, con todo esto, atenta contra el extraordinario mosaico de culturas, pueblos, historias, formas de organización, maneras de relacionarse con el medio ambiente de que gozan las complejas sociedades latinoamericanas. Plantea también una educación superficial centrada en “habilidades” y “competencias” y enfatiza la verificación *express* del conocimiento en los profesionales a fin de facilitar el libre flujo de servicios a través de las fronteras. Estos planteamientos afectan la pluralidad que deben tener los procesos educativos que reconocen y responden a personas, pueblos indígenas y comunidades, regiones y naciones con necesidades educativas y procesos culturales distintos.

Finalmente, en noveno lugar, estos pactos traen consigo un fuerte cuestionamiento al marco legal que sustenta a la educación y el conocimiento definido como instrumento indispensable para el desarrollo nacional y como derecho de todos. En su lugar plantean una legislación cuya función principal es la de regular el mercado de la educación como un servicio, redefinirla como una “oportunidad” que unos tienen y otros no, y limitar o volver ambigua la responsabilidad del Estado como garante del derecho a la educación.

De la educación como derecho a la educación como servicio

La contraposición más importante, sin embargo, es la que surge cuando se plantea que la educación debe dejar de ser un derecho para todos y convertirse en un “servicio”, algo que se ofrece en el mercado para quienes puedan adquirirlo. Es problemático en sí mismo el que, para ampliar los territorios del libre comercio, la educación se transforme de tal manera que pueda comprarse y venderse. Pero además es problemático que, para tal efecto, se la considere como un servicio, a la manera en que los tratados de libre comercio conciben esta categoría. Considerar a la educación como un servicio es algo que trae consigo una reducción sustancial de la naturaleza y alcances que las sociedades latinoamericanas le han atribuido como proceso amplio y público para la formación de

personas, comunidades y naciones. Pero trae, además, una fuerte presión sobre el concepto mismo de la educación como derecho humano fundamental.

La reducción del concepto de educación

La educación ha sido integrada a los acuerdos de libre comercio mediante un artificio cuya simplicidad contrasta con la trascendencia de sus efectos. Pactos como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Canadá, Estados Unidos, México), el ALCA y otros, manejan grandes categorías de acuerdo —una de ellas es precisamente la de “servicios”— y en ellas se incorpora todo lo que no está expresamente reservado o excluido. Al hablar de servicios, por ejemplo, en el cuerpo mismo del TLCAN se señala concretamente que no quedan incluidos “los servicios aéreos” ni los “servicios financieros”. De tal manera que simplemente con que los negociadores asuman —sin necesidad siquiera de señalarlo en el texto— que la educación es un servicio y, con tal de que éste no aparezca reservado, basta para que todas las actividades de este importante ámbito pasen a formar parte del acuerdo comercial y queden sujetas a todas las disposiciones que allí se establecen.¹ Como la obligación expresa de restringir la acción educativa del Estado en la educación pública a fin de que no se inhíba el libre paso de servicios educativos de un lado a otro de las fronteras.² La educación pasa así a formar parte de los terrenos que deben ser liberalizados, a fin de que se supriman todas aquellas disposiciones, normas y leyes que representen “un obstáculo innecesario al comercio”.³

1. En el caso de México ocurrió algo muy curioso: en un anexo del acuerdo aparecen como reservados varios de los más importantes niveles educativos, así como las facultades gubernamentales para cerrar establecimientos privados, dado que se trataba de disposiciones constitucionales que no podían ser acordadas por un gobierno. Sin embargo, a los pocos meses de haberse firmado en 1992 dicho acuerdo, una iniciativa gubernamental logró cambiar la Constitución y eliminó esas normas. Con esto, la reserva quedó sin efecto y la educación en todos sus niveles está ahora incluida en el Tratado y las facultades gubernamentales quedan limitadas de tal manera que se ajustan a lo dispuesto en el TLCAN.

2. Como se establece en el artículo 1201 del TLCAN.

3. Como reza el TLCAN, en el Art. 1210.

Con todo lo anterior, resulta comprensible que estos acuerdos ni siquiera incluyan una definición concreta de lo que debe entenderse por la categoría de “servicios”. Definir es una manera de limitar, y como el objetivo de estos acuerdos es precisamente abarcar lo más posible, no hay un gran interés en autolimitarse de antemano, sobre todo cuando se prevé que gracias al avance tecnológico, muchas más actividades puedan ser incorporadas. De cualquier manera, algunos analistas (Grieshaber y Sanger:⁹) nos ofrecen lo que parece ser la definición práctica que está implícita en estos tratados. “Los servicios”, dicen, son “los productos de la actividad humana que buscan satisfacer una necesidad humana, [pero] que no constituyen una mercancía tangible.”

Una definición en los hechos tan laxa como ésta permite a los tratados incluir una cantidad astronómica de actividades⁴, pero significa un problema importante para la educación, porque una vez considerada como “servicio” se la coloca como semejante e indiferenciada respecto de una gran cantidad de tareas, como el servicio de reparación de automóviles, el diseño de redes de computación, los servicios de limpieza, restaurantería, plomería y muchos otros más que puedan imaginarse. La educación, sin embargo, es otra cosa muy distinta; transforma personas, colectividades, genera procesos de construcción de naciones, mientras que los servicios ofrecen la realización de actividades que no tienen tales propósitos aunque de manera periférica repercutan, obviamente, en el contexto social. Aun los servicios más sofisticados —como la cirugía a corazón abierto—, no buscan involucrar a las personas en un proceso personal de cambio; siguen siendo básicamente una actividad cuyo objetivo no va más allá de ellas mismas, aunque un evento tan importante como una cirugía para un individuo pueda generar una profunda reflexión y cambio de vida en la persona.

4. Con la llegada del libre comercio y la inclusión de los servicios se implica prácticamente toda la vida de cientos de millones de personas, desde el nacimiento (servicios de parto en casa u hospital) hasta la muerte (servicios funerarios, seguros de vida). El poder de un solo cambio conceptual. La educación, por cierto, es importantísimo que esté incluida pues representa uno de los “servicios” más prolongados en el tiempo, obligatorio (estudios primarios y, también, secundarios), bien valorado socialmente (lo que significa que las familias aportan un gasto mayor que en otros servicios), cotidiano y de gran importancia financiera (hasta 25 por ciento de los presupuestos nacionales).

La educación es un proceso que más que a la familia de oficios o actividades muy específicas, pertenece al mismo árbol genealógico que los procesos familiares y las dinámicas comunitarias (“se necesita toda una aldea para educar a un niño”, dice un proverbio africano), por más que incluya como parte importante el aprendizaje de actividades concretas.

De hecho, la educación es una actividad tan compleja e integral que sería materialmente imposible delimitar y ponerle un precio a cada uno de sus componentes, si se la quisiera mercantilizar en toda su complejidad. ¿Cuánto por la lectura de cuentos que lleva a cabo el padre o la madre cada noche? ¿Cuánto por la recitación entusiasta de poesía que, sin estar en el programa, realiza un maestro apasionado para que sus alumnos descubran ese mundo? De ahí que para incorporar a la educación al mercado se insista en definirla ahora como la realización de actividades muy concretas, con resultados que deben ser también específicos, uniformes, evaluables, cuantificables, traducibles si es posible a un valor monetario y, como cualquier otro servicio, hasta objeto de una garantía. En efecto, en esa lógica, una autoridad educativa mexicana señalaba en algún momento que era necesario que los empleadores pudieran ejercer su derecho a reclamar al centro de estudios si en su trabajo el egresado no mostraba el nivel de habilidades e informaciones que su certificado escolar establecía como verificadas.

La conversión de la educación en un servicio repercute directamente en el proceso educativo. Afecta a los estudiantes porque el propósito de generar un “producto” adecuado hace que su formación se centre en la adquisición de competencias muy específicas. La educación se considera una inversión productiva cuyos resultados deben ser verificados constantemente, y con esto los estudiantes se ven sometidos a constantes mediciones sobre el grado en que van logrando el llamado “perfil de referencia” que utilizan los evaluadores. También los maestros y colectivos escolares son objetos de una supervisión cercana que vigila que estén ofreciendo un “buen servicio.” Para esto, los maestros son evaluados directamente o a través del desempeño de sus alumnos y los colectivos de programas o escuelas son supervisados a través de acreditaciones o mecanismos semejantes. Éstos se establecen a nivel nacional y muchas veces con fuertes referencias internacionales —como en el caso de México donde el egreso de los profesionales

está cada vez más evaluado con base en el referente estadounidense, como consecuencia de los exámenes “trinacionales” estipulados por el TLCAN. Esta reorganización del trabajo de los maestros se ve reforzada por los programas de estímulo o de incentivos económicos (*merit pay*) que permiten a entidades externas a la escuela establecer que a cambio de dinero, los educadores realizarán de manera exacta ciertas actividades.

Con todo esto, con un control tal vez menor que el que tienen muchos otros prestadores, los maestros se convierten en meros operadores del servicio educativo, y los colectivos escolares, y también las comunidades, sufren una creciente pérdida del control sobre sus procesos educativos.

La reducción del derecho a la educación

Sacar a la educación del campo de lo humano, comunitario y social, y pasarlo al terreno de las mercancías, crea fuertes presiones para que los gobiernos impulsen una reducción de la educación como derecho humano. Si la educación se entiende en su sentido más amplio —como un proceso indispensable para el desarrollo personal y de la sociedad misma— resulta muy grave que existan situaciones o políticas oficiales que traigan consigo la negación de ese derecho. Pero si la educación se entiende sólo como un servicio, el planteamiento ya puede ser muy distinto, porque en último término se trata del acceso a una mercancía, si bien, intangible, un problema de mercado.

El concepto de derecho se sustituye así por el de “oportunidad”. Las oportunidades que tiene determinado individuo para obtener cierto bien o servicio. Y esto puede ser una cuestión de recursos económicos (para lograr el servicio educativo privado o público de alto precio), pero también puede ser una cuestión del “capital cultural” acumulado que le ofrece o no la oportunidad de ingresar a la educación. Surge así (o se fortalece y adquiere nuevos significados) la práctica de utilizar mediciones estandarizadas para distinguir a aquellos que cuentan con la moneda de cuño corriente, el “talento”, la “aptitud” o la “capacidad” necesarias para acceder al mercado educativo y a qué nivel. De esta manera, el concepto de “oportunidad” releva al Estado de su función de garante del derecho y

coloca el peso del acceso y permanencia en la educación en las oportunidades a que tiene acceso cada individuo.

Un ejemplo ilustrativo de estas prácticas es el que se da en la Ciudad de México, y sirve también para mostrar cómo interactúa con la nueva concepción de derecho humano a la educación. Se trata del llamado *examen único* o Concurso para el Ingreso a la Educación Media Superior Pública de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, donde a partir de la identificación de “los mejores”, “los medianos” y “los peores” en términos de “aptitud” o “capacidad” se hace la asignación correspondiente. Así cada año cerca de 300 mil jóvenes que terminan la educación básica (a los 15 años de edad) deben presentar un examen de opción múltiple de tres horas de duración y 128 reactivos, de cuyo resultado depende que sean aceptados en las mejores escuelas (universitarias) que conducen a la educación superior, asignados a escuelas técnicas (oficios) que tienen un incierto mercado laboral y reducidas posibilidades de acceso posterior a la educación superior para su egresados o, de plano, excluidos sumariamente de la educación pública.

Este mecanismo de ingeniería social comenzó a aplicarse en 1996, a cargo del CENEVAL, y de inmediato generó amplias protestas y movilizaciones. El problema podría aparecer de matiz pero no lo era. En lugar de buscar acceso a cada institución distinta, éstas se habían organizado en una especie de cártel para someter a todos los aspirantes a un procedimiento único. En lugar de poder participar en varias competencias distintas, con exámenes distintos y con muy diferentes rivales, los jóvenes eran acorralados en un procedimiento de todos contra todos que, además, con las asignaciones forzosas y la exclusión de quienes cumplían con los requisitos legales pero no habían “aprobado” el examen, establecía una importante modificación en los términos del acceso a la educación pública.

Aspirantes, académicos, sindicatos de la educación y padres de familia vieron en este procedimiento una clara violación al derecho fundamental a la educación y, para reivindicarlo, acudieron de inmediato (1996) a la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos (CNDH), organismo del Estado Mexicano creado en esos mismos años de comienzo de los noventa.

Las denuncias colocaron a la Comisión en una situación difícil, pues una reciente (1993) —y sorpresiva—⁵ modificación había incluido como parte importante de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art.3º) la frase de que “todo individuo tiene derecho a recibir educación” que le daba a este derecho una estatura legal explícita del más alto nivel.

Era una frase, además, que por la manera general como se planteaba (y por la interpretación que luego hacía de ella la ley reglamentaria correspondiente) era aplicable a todos los niveles educativos. No sólo cuestionaba el llamado *examen único*, sino incluso la práctica de exámenes en cada institución. Porque significaba que los procedimientos de ingreso no podían ser distintos en el caso de la educación básica y en el de la superior. En un nivel (básico) no existían exámenes para el ingreso, bastaba con cumplir con los requisitos (entre ellos fundamentalmente la realización de estudios anteriores), en el otro hasta se había creado un mecanismo regional de asignación y exclusión.

La manera como en ese momento la CNDH responde a los quejosos muestra con claridad cómo se interpreta ahora a la educación como un derecho humano fundamental. La Comisión comienza por admitir lo evidente, es decir señala que efectivamente el derecho es para todos y en todos los niveles educativos. Respuesta que echa por tierra la tesis de que el derecho a la educación sólo es válido plenamente en el nivel básico, por ser el único que ha sido declarado como obligatorio.

Así, mostrando en un primer momento una señal favorable a los quejosos, indica en su comunicado oficial que “cabe precisar que el hecho de que la educación media superior no está considerada constitucionalmente como de impartición obligatoria por parte del Estado, *no debe derivarse que el individuo carezca del derecho a educarse en dicho nivel*, pues como ya indicamos, el derecho

5. La historia es paradójica: las modificaciones al artículo tercero que se refiere a la educación surgieron de la iniciativa presidencial de ajustar ese artículo a la modernidad del libre comercio, en concreto removiendo la reserva que la Constitución hacía de la educación en varios niveles como facultad exclusiva del Estado. En un debate en la Cámara de Diputados sobre el que no tuvo mucho control la Presidencia de la República y aparentemente como un reflejo de compensación, apareció esta frase propugnada, además, por el partido de centro derecha, Acción Nacional.

a la educación es un postulado supremo de orden constitucional que de suyo *no admite excepciones*” (CNDH, 1997:3 Subrayado nuestro).

Sin embargo, apenas líneas más abajo, el escrito de respuesta de la Comisión intenta salirse del callejón sin salida en que se ha colocado y para ello acude a inventar una distinción heroica, propia de la escolástica medieval. Así, sin bases reales, señala que es un error considerar que porque se tiene el derecho a la educación también se tiene el derecho a ingresar a una escuela. Así, literalmente dice que “para el caso de la educación media superior, problemática que aquí nos ocupa, resulta de especial trascendencia el *distinguir* entre *el derecho a la educación y el derecho de acceso* a esos niveles educativos... En consecuencia —agrega— *no debe confundirse el derecho a la educación con el derecho a ingresar a las instituciones de nivel medio superior y superior*” (CNDH, 1997:4).

Esta simple y absurda distinción hace posible que el derecho a la educación quede preservado como una entelequia, un patrimonio de todos, pero al mismo tiempo hace posible que —contradictoriamente— todos puedan también ser rechazados de la escuela pública.

Un derecho inoperante como éste no representa ya ningún obstáculo a la ampliación del mercado educativo, pues el Estado no se ve presionado a abrir lugares más allá de lo que considere conveniente y, con eso, remueve un escollo fundamental a la ampliación del sector educativo privado. Con la apertura del espacio para la educación privada comercial, nacional e internacional, y con esta laxa definición del derecho, el gobierno mexicano puede incluso dar a entender —como ya lo hace— que está promoviendo la ampliación de la educación al impulsar la educación privada para todos y en todos los niveles. Con esto, paradójicamente, es la propia instancia defensora de los derechos humanos la que ofrece las bases para promover la mercantilización de la educación.

La Comisión también abraza entusiastamente la teoría de las “oportunidades” al respaldar como bueno el procedimiento de poner a competir a todos para identificar más fácilmente a quienes tienen mayores oportunidades por ser los mejores. Así, plantea que el ingreso a los niveles de educación media está sujeto al talento de las personas (identificado mediante un examen, como veremos) y, haciendo explícita la liberación del Estado de toda responsabilidad frente al derecho de todos y cada uno de los individuos que buscan

educación, señala que el derecho está también limitado por los recursos de que pueda disponer el Estado para abrir lugares en la educación de esos niveles. Ambos criterios aparecen cuando señala que, “en ese sentido, es oportuno subrayar que dicho ingreso está sujeto a la *capacidad intelectual* y a los *méritos personales* de los aspirantes, así como a la *disponibilidad* de los recursos públicos” (CNDH, 1997:3. Subrayado nuestro.)

Con todo esto la Comisión apunta a una feliz convergencia y conclusión. Dado que el derecho a la educación no significa el derecho a ingresar a una escuela, sino someterse a un examen para determinar si se tiene la aptitud suficiente para ocupar uno de los lugares que haya podido ofrecer el Estado, lo que en realidad le atañe a la Comisión respecto del derecho a la educación es vigilar que el procedimiento mediante el cual se determina quiénes de los jóvenes tienen el derecho a educarse sea el apropiado. Lo que en otras palabras significa finalmente garantizar que el derecho a la educación es el derecho a concursar para ver si se tiene el derecho a la educación.

“este derecho [a la educación] —continúa la Comisión— no protege ni garantiza el ingreso o aceptación de todos los aspirantes al servicio educativo, sino que dicho derecho *implica solamente* la realización y calificación no discriminatoria *del concurso de selección* correspondiente” (CNDH, 1997a:5. Subrayado nuestro).

La Comisión da otro paso adelante en esta misma dirección y plantea que la competencia por un bien escaso es el criterio fundamental para el acceso a un derecho. De lo que se trata es de garantizar oportunidades más que derechos.

El principio de igualdad de oportunidades supone una situación en la cual varias personas *compiten entre sí* para la consecución de un objetivo único e indivisible, en este caso, el ingreso a las instituciones de enseñanza superior. Es decir, la igualdad de oportunidades o lo que queda del derecho a la educación, en último término sólo significa una buena organización de competencias, de tal manera que no haya irregularidades que ofrezcan una ventaja a algunos. Una vez tomada esta ruta, la Comisión no tiene más remedio que convertirse en una especie de Procuraduría del Consumidor, es decir, defensora de los derechos de aquellos que concurren al

mercado. Este papel asume cuando pasa a señalar de manera precisa cómo debe realizarse el concurso.

“...es evidente que el principio de igualdad de oportunidades exige que ese instrumento pueda ser calificado objetiva e impersonalmente, que todos los aspirantes conozcan por anticipado la mecánica del mismo, así como los temas que comprende, sus alcances en cuanto a los contenidos que se van a evaluar y, si los hubiere, los pesos específicos de los diferentes *reactivos*, además de que los aspirantes cuenten con el mismo tiempo para realizar el examen” (CNDH, 1997a:5).

Este último párrafo, en realidad, está describiendo de manera exacta las características del examen que se aplica en la Ciudad de México, pues los exámenes de opción múltiple que se utilizan son calificados impersonalmente (por el lector óptico de una computadora); se reparte un instructivo que informa sobre la mecánica de aplicación, las materias que se van a evaluar y los temas concretos y el peso que (en número de reactivos) tiene cada rubro. Lo que significa que al final de su itinerario conceptual —que comenzó con la afirmación de que el derecho es para todos y respecto de todos los niveles educativos— la Comisión no hace otra cosa que concluir que el Concurso o *examen único* es la correcta expresión del derecho a la educación. Más importante aún, se expresa aquí la manera concreta como en un país de larga tradición de educación para todos y de enormes esfuerzos por cumplirlo, repentinamente el derecho a la educación adquiere nuevas e inesperadas interpretaciones en el contexto del libre comercio.

Conclusiones

Sobre todo en esta última parte aparece claro que la cuestión del libre comercio no es un asunto que tiene que ver con refrigeradores, televisores, autos, granos, y su libre paso por las fronteras, sino que gracias a la inclusión de la categoría de servicios viene a ser un proceso de profunda redefinición de la vida social, de manera importante a través de la transformación de la educación. Es un proceso total, en el sentido de que incorpora y somete a la lógica

comercial ámbitos antes considerados independientes de la actividad comercial, incluyendo el caso de los derechos humanos.

La capacidad de las tesis y prácticas del libre comercio de permear incluso estos espacios, representa una demostración clara de que es necesario también ampliar la visión para el planteamiento de resistencia y alternativas. La visión que coloca al mercado como el centro organizador de la vida de las sociedades debe por tanto ser confrontada por una visión igualmente amplia aunque radicalmente distinta. Contraposiciones como las apenas esbozadas en la primera parte de este escrito son un material preliminar de construcción de una aproximación alterna, que sea capaz de llegar a todos los niveles de la vida social y de la educación.

Por otra parte, el avance del libre comercio que también es depredador de la educación hace obligatorio que la visión alterna sea profundamente humana y social y de amplio espectro. Esta visión no puede menos que plantearse a distancia del capitalismo y de su expresión actual más visible y exacerbada, el libre mercado. No se trata por tanto de retornos al pasado o de cerrar puertas y ventanas y encerrarse en una resistencia oscura y sin perspectivas. Una vez que se ha afianzado esta etapa librecomercista, un proyecto nacional idéntico al del pasado apenas tiene perspectivas en un mundo de competencia exacerbada. Más bien se trata ahora de la constante búsqueda colectiva y el impulso a aquellas tendencias, teorías, prácticas y luchas que a nivel local, nacional y de grupos de países que vayan aclarando cuáles son los rasgos actuales que adquiere esa nueva visión y cuáles son los actores y estrategias que hoy conducen en dirección a ella.

Para esa tarea, en América Latina se cuenta con muchas ventajas, desde la calidad de sus actores sociales, la experiencia como naciones adquirida a partir de las historias republicanas y de construcción de naciones, hasta una creciente rebelión de los explotados y oprimidos humanos que a partir de movilizaciones y a través de la deficiente democracia electoral manifiestan su profunda voluntad de cambio. Pero también en la búsqueda de alternativas América Latina cuenta con sus comunidades y pueblos indígenas que siguen dando lecciones sobre qué significa la educación entendida como una tarea autónoma, amplia y centrada en el fortalecimiento de las relaciones de solidaridad y el amor por la tierra (Aboites, 2005). Al distanciarnos de la educación como mercancía, éste es

un otro polo claro imprescindible para el presente de búsqueda. Las experiencias de la educación nacional del siglo XIX y XX, de las que todavía nos nutrimos, no sólo han tenido una vida más corta, sino que una vez más se encuentran en crisis. Las reformas neoliberales y del libre comercio, con que después de los ochenta se intentó revivirlas, están mostrando ya hoy su fracaso, y requieren de nuevas perspectivas, mucho más amplias que las del pasado de los años noventa y décadas anteriores del siglo XX. Es un tiempo más que apropiado para comenzar a pensar la educación latinoamericana desde éstos y otros puntos de referencia.

Bibliografía

- ABOITES, H. (2005) *Autonomía y Educación: la contribución de los pueblos originarios a la educación del México del siglo XXI*. Sin publicar.
- GRIESHABER-OTTO, Jim y M. SANGER (2002) *Perilous lessons: the impact of the WTO Services Agreement (GATS) on Canada's Public Education System*. Ottawa, Canadá, Canadian Centre for Policy Alternatives
- TLCAN (1994) *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, D.F. Miguel A. Porrúa, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Capítulo 3

Neoliberalismo y capitalismo académico

JAIME ORNELAS DELGADO

A fines del 93, asistí a los funerales de una linda escuela-taller, que había funcionado durante tres años. Los alumnos venían de los suburbios más pobres de la ciudad. Eran muchachos condenados a ser delincuentes, mendigos o putas. La escuela les enseñaba oficios, herrería, carpintería, jardinería, y sobre todo les enseñaba a quererse y a querer lo que hacían. Por primera vez escuchaban decir que ellos valían la pena, y que valía la pena hacer lo que estaban aprendiendo a hacer. La escuela dependía de la financiación extranjera. Cuando se acabó la plata, los maestros recurrieron al estado. Fueron al ministerio y nada. Fueron a la alcaldía, y el alcalde les aconsejó:

—*Conviértanse en empresa.*

EDUARDO GALEANO (2004:184).

Introducción

Todo sistema educativo está marcado por una doble elección: la de un proyecto de Hombre y de Sociedad.

En efecto, en cada una de las distintas fases históricas del desarrollo de toda sociedad es posible distinguir al pensamiento social y filosófico que estrechamente vinculado a los sectores sociales dominantes impone su impronta en el diseño, orientación y funcionamiento del sistema educativo nacional, es decir, hegemónico.¹

1. Por hegemonía se entiende la dirección cultural, política e ideológica de una clase sobre el conjunto de la sociedad, aunque enfatiza Gramsci (1975:55): “Si la hegemonía

En todo caso, cuando una clase social, sus ideólogos, políticos e intelectuales enfrentan históricamente la necesidad de establecer los fundamentos de la nación que mejor se avenga a sus intereses y al ejercicio de su hegemonía —que se impone al conjunto de la población no sólo por la fuerza sino también mediante el consenso—, la educación se convierte en uno de los elementos más valiosos e indispensables en el diseño del país a que se aspira y de los hombres y mujeres que en su interior habrán de formarse.²

El proyecto económico-político-cultural nacional, que termina por supeditar todas las expresiones económicas, políticas y culturales correspondientes a las clases sociales subalternas, finalmente se impone mediante la educación informal y del sistema educativo formal, convertido desde entonces en nacional y hegemónico.³

Ahora bien, en todo sistema educativo nacional un papel de fundamental importancia lo desempeña el nivel superior que tiene como

es ético-política no puede dejar de ser también económica, no puede menos que estar basada en la función decisiva que el grupo dirigente ejerce en el núcleo rector de la actividad económica.”

2. “En la Colonia y la pedagogía jesuítica que imperó al final del siglo XVIII, como las demás pedagogías religiosas, no exaltaban la libertad sino la obediencia incondicional a Dios y al Rey. Los liberales mexicanos del siglo XIX triunfaron y eliminaron progresivamente de las escuelas la enseñanza de la moral religiosa y pusieron en su lugar la enseñanza de una moral laica [...] Para el positivismo no existía la libertad sino como subordinación ante la ciencia. La ciencia era la base para aprender a comportarse dentro de la sociedad [...] El Estado de la revolución se propuso transformar el país, desarrollar la economía, promover el capitalismo, y para ello había que sacar a los campesinos de su ignorancia. Claro, la educación, por sí misma, tiene un contenido liberador. Quien se educa es menos manipulable que quien no se educa y quien se educa conoce mejor sus intereses y sabe defenderlos mejor que quien no se educa. En ese sentido, puede decirse que la obra educativa de la revolución fue democrática. Peor no lo fue en el sentido de que omitió asumir como objetivo específico formar un ciudadano autónomo, libre y crítico” (Guevara, 1997:22-23).
3. En México, durante el siglo XIX: “Para los liberales de la República restaurada la necesidad de educar al pueblo era un medio indispensable para formar a la nación, y por eso le otorgaron a la escuela la función prioritaria en la creación del ciudadano liberal. En el régimen de Porfirio Díaz (1874-1910) ese ideal se convirtió en una tarea del Estado. Como decía Justo Sierra, secretario de Educación en la dictadura: ‘Conforme a nuestras instituciones y a los intereses nacionales, es la escuela el embrión de la nación entera, como el lugar de ensayo de las funciones políticas y sociales, como el gran laboratorio del patriotismo y de las virtudes cívicas. Para nosotros en la escuela se nace a la patria, se respira a la patria’” (Florescano, 1999:496-407).

eje central a la enseñanza universitaria⁴ en cuyas instituciones, si bien se adiestran los dirigentes y administradores del sistema económico-político-cultural, se forman numerosos científicos, intelectuales, artistas y profesionales que construyen la contracultura que resiste a la dominación y llegan a constituir la conciencia crítica de la sociedad. Esta condición, por demás esencial a la universidad, hace que su desarrollo transcurra en medio de una compleja realidad determinada por múltiples contradicciones internas y externas a la propia institución.

En México y en buena parte de América Latina, en este momento caracterizado por las crecientes críticas al modelo neoliberal dominante, se debaten dos proyectos de universidad: uno pretende generalizar e imponer el modelo empresarial como única opción a la enseñanza universitaria, determinada ya sea por motivos ideológicos o estrictamente mercantiles aunque ambos, finalmente, no parecen ser excluyentes;⁵ el otro modelo, en cambio, enfatiza la distinción entre la orientación y fines de la universidad pública laica, gratuita y autónoma de aquellos fines perseguidos por las empresas privadas que mercantilizan el servicio educativo. En pocas palabras, resume Espinoza (2005:3) que “en estos momentos en nuestros países se intensifica la polémica entre quienes están a favor de adecuar las universidades a la lógica de los valores del mercado y quienes exigen mantenerlas en los marcos de la academia preservando su carácter crítico, que es decir científico”.

Para aproximarnos a este debate, aunque sea de manera breve, conviene ofrecer los elementos esenciales de la modalidad neoliberal del capitalismo asumida por nuestros países desde los años setenta y ochenta del siglo pasado.⁶

4. En México, el nivel superior se compone, además del sistema universitario, de la enseñanza técnica superior y la Escuela Normal de Maestros.

5. En universidades como la de Las Américas, Anáhuac o el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, instituciones privadas formalmente laicas, se sostiene y desarrolla una ideología francamente empresarial y no dejan de ser un buen negocio. En cambio, universidades como la Iberoamericana, La Salle o la del Tepeyac, si bien enfatizan la formación de los jóvenes de acuerdo a determinados principios religiosos se mantiene la actitud empresarial que las condena a ser también prósperos negocios.

6. Siendo el *modelo* la forma como la estructura económica realiza históricamente su proceso de desarrollo, la *modalidad* supone una diferenciación histórica dentro del propio modelo que se define por las propiedades que adquiere su desarrollo en un momento determinado sin que se modifiquen las características esenciales del modelo.

Así el propósito del presente trabajo es tratar de comprender el impacto e influencia de la modalidad neoliberal, particularmente sobre la educación superior financiada con recursos fiscales y, específicamente, en las universidades de régimen público donde empieza a predominar la tendencia a la mercantilización de la educación y la privatización del conocimiento, que en muchos casos junto con el acoso financiero, las lleva a competir en el mercado educativo no sólo con otras universidades públicas sino también con empresas de capital privado nacional y extranjero dedicadas al negocio de educativo. La reflexión sobre lo que esto significa, resulta de fundamental importancia pues lo que está en juego es nada más ni nada menos que el futuro de la educación universitaria como derecho social y la preservación del conocimiento que en ella se genera como bien público.

El trabajo concluye con el planteamiento de algunos retos inmediatos que en estos momentos enfrentan las universidades públicas y aquellos de sus miembros dispuestos a defender y mantener el carácter laico, gratuito y autónomo de sus instituciones.

Rasgos esenciales del neoliberalismo

En términos generales, la modalidad económica neoliberal tiene tres principios que la distinguen de cualquier otra modalidad del capitalismo:

1. Imposición del libre mercado en el funcionamiento del conjunto de la economía, lo que significa la sustitución de la razón social por la económica;
2. Apertura total, comercial y financiera, de la economía; y
3. Desplazamiento del Estado de la actividad económica y social, lo que trae consigo la privatización de los activos nacionales pero, sobre todo, la conversión de los derechos sociales (como la educación o la salud) en servicios mercantiles.

1. El proyecto neoliberal propone el establecimiento de una economía de libre mercado, sustentada en un conjunto de premisas que, de una u otra manera, los sectores política e ideológicamente hegemónicos han impuesto a la mayor parte de la población para constituir una especie de *sentido común* conformado por *verdades*

absolutas, dogmáticas e indiscutibles que hacen ver natural e inamovible a una formación histórica.⁷

Algunas de las premisas con las cuales se supone es posible lograr que la economía alcance su funcionamiento óptimo son, a saber, las siguientes:

a. Para alcanzar el equilibrio en el mercado que beneficie tanto a los productores como a los consumidores, el capital no debe tener ninguna traba para circular libremente, es decir, debe tener absoluta movilidad dentro de la economía;

b. La sociedad actual es una sociedad de consumo, donde las necesidades son mejor atendidas en un mercado que funciona libremente que en otro donde existen interferencias del Estado;⁸

c. Por tanto si el mercado es capaz de resolverlo todo, la acción estatal en la economía resulta ociosa, onerosa y riesgosa, pues impide el “equilibrio natural” entre compradores y vendedores que deben actuar libremente en el mercado.⁹

Tales verdades inamovibles y dogmáticas, a pesar de su endeble sustento subjetivo y meramente discursivo han adquirido un papel determinante en la propuesta ideológica que forma el sentido común actual empeñado en asegurar que la economía de mercado es la única opción posible para países dependientes como el nuestro, con todo y que esta forma de funcionamiento económico ha mostrado, una y otra vez, su incapacidad para resolver los problemas que, aunque se soslayan, resulta cada vez más difícil ocultar, entre otros: la falta de crecimiento económico, la desigualdad, la pobreza y el desempleo.

2. Al mismo tiempo y con la finalidad de legitimar las reformas estructurales de orientación al mercado, la estrategia gubernamental

7. De acuerdo con Mariela Arroyo (2005:30): “Estudiar el sentido común es analizar qué criterios de normalidad son elaborados por distintos grupos en un determinado momento histórico de forma tal que hacen parecer como natural una determinada construcción social.”

8. “La perfección no es cosa de este mundo, dicen Milton y Rose Friedman (1983:308). Siempre habrá productores deficientes, charlatanes y timadores. Pero en conjunto, la competencia de mercado, si se la deja funcionar, protege al consumidor mucho mejor que la alternativa ofrecida por los mecanismos gubernamentales.”

9. “El Estado ya no se percibe realmente como un protector o un organizador sino como un parásito, un freno, un peso muerto para la economía” (Albert, 1993:230).

para difundir e imponer el proyecto neoliberal se ha fundamentado en la certeza impuesta por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) de que la apertura comercial y financiera aseguraría, de manera automática, niveles de eficiencia económica y tasas de crecimiento superiores a las alcanzadas con la intervención estatal en la economía y el crecimiento hacia adentro.

En este sentido, al hacer la apología de la apertura comercial, el jefe de la División de Política Comercial del FMI, Robert Sharer (1999:26), afirmaba:

“Los estudios empíricos indican la estrecha relación entre el crecimiento económico y la exportación. En efecto, ningún país con una economía cerrada y una política orientada hacia el interior ha conseguido, ni mantenido, altas tasas de crecimiento económico.

Esta aseveración que dogmáticamente se generaliza y pretende hacer creer que los resultados de la apertura benefician por igual a todas las economías, cualesquiera que sea su nivel de desarrollo, soslaya que los resultados obtenidos por las naciones participantes del mercado mundial son totalmente desiguales. En el caso de América Latina, la evidencia empírica de lo ocurrido en las dos últimas décadas en las que ha predominado la modalidad neoliberal sustentada en la apertura total e indiscriminada de la economía ha traído consigo resultados desiguales, aunque para la mayoría de los países de la región haya significado, entre otras muchas cosas: un lento y errático crecimiento que en algunos países, como México, se aproxima al estancamiento productivo; la ampliación constante del desempleo y dificultades sin fin para erradicar la pobreza y mejorar la distribución de la riqueza.”

3. Finalmente, la imposición del libre mercado tanto como la apertura indiscriminada de la economía, exige restarle al Estado los instrumentos mediante los cuales interviene en el proceso económico pues se considera que esa intervención, al tiempo de obstaculizar la “tendencia natural al equilibrio del mercado”, significa también utilizar indebidamente recursos públicos para mantener en el mercado empresas ineficientes, monopólicas y subsidiadas —como si ése fuera el fundamento de la intervención del Estado en la economía—, que además de impedir la elevación de la competitividad del sistema económico, hacen una “desleal competencia” a las empresas privadas.

En otras palabras, sin considerar el carácter social de las empresas públicas se demanda su desaparición y se exige dejar todo el mercado a las empresas privadas sin ejercer control social alguno sobre ellas que permita moderar la avidez de ganancia que caracteriza al capital privado y modere las distorsiones sociales ocasionadas por la propia acción del mercado.

Con el retiro de la economía del Estado, al mismo tiempo, se propone el traslado sin excepción de todos los activos de propiedad social al sector privado y limitar la atención del aparato gubernamental únicamente a las actividades necesarias al proceso de acumulación de capital que en ese momento no resulten atractivas a los inversionistas, ya sea porque en ese momento ofrezcan una baja tasa de ganancia, o la magnitud de los recursos a invertir rebasa las posibilidades financieras de los inversionistas, o simplemente porque los empresarios prevean una lenta recuperación de su inversión. Sin embargo, se deja advertido que, al modificarse esa situación, cuando esas actividades ofrezcan ganancias suficientemente atractivas al capital deben privatizarse sin más trámite.

En síntesis, el paradigma neoliberal diseñado e impuesto en el mundo por el FMI y el BM, se sustenta en tres falacias:

1. Sólo el libre juego de las fuerzas del mercado garantiza el funcionamiento armónico de la economía y su rendimiento óptimo. Esto es: únicamente el libre mercado garantiza la más alta satisfacción (identificada con la felicidad) a los consumidores y la máxima ganancia a los productores.

2. En el mercado, los intereses individuales se identifican con los intereses sociales.

3. La intervención del Estado como representante de los intereses sociales en la actividad económica distorsiona e impide la tendencia natural al equilibrio de las fuerzas del mercado.

Impacto del neoliberalismo en la educación superior

En materia educativa, el neoliberalismo proclama también el libre mercado y, en consecuencia, rechaza la educación pública por considerar que impide la libertad educativa al ser un monopolio cuya existencia, además de depender de los recursos fiscales, imposibilita la participación de otros agentes más eficaces para proveer la oferta

en el mercado del *servicio educativo*. El mercado de este servicio, como el de todas las mercancías, debe ser libre si se le quiere eficiente como para alcanzar y mantener la máxima calidad, lo que sólo se logra como resultado de la competencia entre empresas mercantiles privadas productoras del servicio que siempre estarán esforzándose para mantenerse en el mercado y atraer al mayor número posible de clientes.

La libre competencia a que se someten las empresas educativas, se dice dogmáticamente, hará que de manera permanente todas ellas se esmeren por ofrecer servicios de calidad para atraer y dejar satisfechos a “sus clientes” pues ésa es la única posibilidad de mantenerse en el mercado, que tenderá a constituirse sólo con empresas eficientes pues aquellas que no lo sean, tarde o temprano, habrán de abandonarlo. En este sentido, según afirman Rose y Milton Friedman, dos de los promotores más conspicuos del neoliberalismo, la competencia es el único camino que permite depurar el mercado educativo, tal y como ocurre, por ejemplo, con el servicio ofrecido en bares y restaurantes:

“Muchas escuelas se crearán por iniciativa de grupos no lucrativos. Otras serían montadas para conseguir beneficios. No hay modo de predecir la composición definitiva de la industria educativa: la determinará la competencia. La única previsión que puede hacerse es que sólo sobrevivirán las escuelas que satisfagan a sus clientes; del mismo modo que sólo continúan los restaurantes y bares que agradan a sus clientes. La competencia se ocuparía de ello” (Friedman, 1983:235-236).

Para estos autores, como para muchos otros del mismo corte ideológico, la educación es un mero servicio mercantil como cualquier otro, incluso como aquellos que se brindan en los restaurantes y cantinas; nunca es considerada la educación —y menos la universitaria— como un derecho social.

Al convertirse la educación superior en un servicio mercantil se conculca como derecho social, es decir, deja de ser un bien público universal para convertirse en un bien privado producido mediante la relación capital-trabajo y ofrecido como mercancía.

Convertido en bien privado, los jóvenes sólo pueden acceder al servicio educativo a través del mercado, pagando el precio determinado por la oferta y la demanda, pero, como esta condición eliminaría a los jóvenes talentos que carecen de recursos, se insiste

en que el gobierno debe financiar la demanda mediante el expediente de becar a los estudiantes que lo “merezcan”, por supuesto aquellos que sean funcionales a la empresa privada y al mercado, es decir, cooptados para servir al capital y sus intereses.

Consecuente con esta visión, se asegura que la libre competencia en el mercado resulta el factor determinante para elevar la calidad del servicio educativo, de ahí que se demande abrir sin limitaciones el sector educativo y permitir la entrada del capital en todos los niveles del sistema, particularmente en el superior, por lo que se exige al Estado dejar de financiar la oferta pública de enseñanza universitaria y destinar recursos a fortalecer la demanda que se convertirá, así, en el estímulo requerido por los empresarios privados para invertir y ofrecer los servicios educativos de una calidad tal que les permitan obtener más clientes y maximizar su ganancia.

Al aplicarse el principio de la libre movilidad del capital en el servicio educativo, lo que en realidad ocurre, como en el caso de la sociedad entera, es el desplazamiento de la razón social por la razón económica, con lo cual la formación universitaria tiende a perder su sentido humanista y social para convertirse en un servicio mercantil lucrativo que únicamente ofrece a los jóvenes adiestramiento y capacitación en habilidades y competencias específicas demandadas por el aparato productivo, soslayándose la creatividad y el pensamiento crítico, valores sin demanda efectiva en el mercado por ser poco o nada apreciados por el mercado productivo ya que los empresarios no requieren profesionales o técnicos formados en esos valores, muchas veces considerados subversivos.

De esta manera, el mercado se convierte así en el único parámetro en la determinación del tipo de investigación y enseñanza profesional que deberán ofrecer las universidades cuyas actividades sólo parecen tener sentido si se someten a las necesidades del capital y el mercado. Con esto, se pretende reducir la función de la universidad pública a la *producción* de “capital humano”, esto es, de cuadros técnicos sin formación intelectual y cultural alguna pues no la requieren si sólo han de ser útiles a la productividad, la competitividad y la rentabilidad empresarial. Se forman, pues, profesionales para la empresa y no para servir a la sociedad, con lo que la universidad pierde su sentido social al ponerse al servicio de una parte de la sociedad: los empresarios.

Por supuesto, en las universidades privadas, desde su aparición, se forman los profesionales y técnicos capaces de reproducir la ideología y la economía dominantes.¹⁰ En realidad, este tipo de empresas educativas no viven las contradicciones de la universidad pública de donde pueden surgir intelectuales y profesionales críticos e insumisos que se atreven a dudar de los dogmas y las verdades reveladas y se realizan investigaciones cuyos resultados develan los misterios de la reproducción del capital mediante la explotación de la fuerza de trabajo y, al mismo tiempo, someten a la crítica los fundamentos ideológicos que sostienen tales *misterios* que el capital se empeña en mantener ocultos.

La propuesta neoliberal concluye que la competencia entre los oferentes privados de la educación convertida en servicio mercantil es lo único que puede garantizar la mayor satisfacción del consumidor de acuerdo con el precio que paga por adquirirla:

“En las instituciones privadas, los estudiantes son los principales clientes; pagan por lo que se les da y quieren recibir el equivalente a su dinero.

“La universidad vende enseñanza y los estudiantes la compran. Como en la mayoría de los mercados privados, ambas partes tienen fuertes incentivos que ofrecerse mutuamente. Si la escuela superior no proporciona el tipo de enseñanza que quieren sus estudiantes, éstos pueden irse a otro sitio, quieren sostener plenamente el valor de su dinero” (Friedman, 1983:244).

Finalmente, si como insisten los ideólogos neoliberales, el mercado soluciona las necesidades de la demanda efectiva de educación universitaria, no hay necesidad alguna de la participación del Estado en la oferta educativa, por lo que su presencia e influencia en la formación de los jóvenes debe desaparecer para dar paso al libre mercado educativo y a la educación sustentada en los valores del mercado.

10. El surgimiento del sector privado de educación superior en América Latina antecede con mucho a la aparición y consolidación de la modalidad neoliberal de la economía. La aparición de las universidades privadas se ubica, más bien, en el conflicto entre el Estado y la Iglesia católica. Si bien ese conflicto tuvo que ver con el papel de la Iglesia en la educación y en el rechazo al laicismo y orientación educativa predominantes en las instituciones públicas, actualmente el tema se ha replanteado como parte del debate sobre el papel del Estado en la sociedad, y en particular en la producción de bienes y servicios, así como el carácter que tiene la educación como derecho social (Ver García: 1997).

De esta manera, bajo el supuesto de garantizar la eficiencia y productividad del sistema educativo en su conjunto, se cumple con el segundo de los postulados neoliberales mencionados líneas arriba: la apertura del mercado a los intereses comerciales y financieros del sector privado. Esa apertura debe ser ilimitada y, por tanto, si se pretende un mercado absolutamente libre, ni siquiera se pueden imponer limitaciones al capital extranjero en ninguno de los niveles del sistema educativo.

Particularmente en México, el capital extranjero ha empezado a poner su interés en el nivel superior y ya existen universidades adquiridas por inversionistas extranjeros que han elevado su participación en el mercado con la complacencia de las autoridades.¹¹ Sin embargo, la transnacionalización de la educación superior ofrece más riesgos que ventajas al país y sería prudente evitarla, aunque se argumente que con la llegada del capital de origen extranjero al sector educativo y la competencia a que son sometidas el resto de empresas que operan en el mercado, se elevaría la calidad del servicio ya que todas ellas si quieren atraer clientes y permanecer en el mercado tratarán de ofrecer “la mayor calidad al más bajo precio”.

En las empresas extranjeras de educación, mediante el uso de modelos que no corresponden a nuestra diversidad cultural, y menos a los intereses nacionales, se capacitan y adiestran los jóvenes de la clase dominante —o cooptados de cualquier otra clase social pues en esto sí el poder no tiene prejuicio alguno, el requisito es su docilidad y vocación de servicio al capital—, que tienen como destino profesional administrar el sistema en su conjunto pensando más bien en cómo incrementar la ganancia del capital que en posibles soluciones a los problemas que aquejan a la población trabajadora de la ciudad y el campo.

En el modelo neoliberal, el libre funcionamiento del mercado y la apertura al capital en todos los ámbitos tienen su justo complemento

11. La primera incursión del capital privado extranjero en la educación superior del país, se realizó en el 2000 cuando la empresa estadounidense *Sylvan Learning Systems* pagó 34 millones de dólares por la adquisición de la Universidad del Valle de México (UVM), que por el número de estudiantes inscritos resulta ser la segunda universidad privada más grande en la República después del Tecnológico de Monterrey. En 2004, la UVM tenía inscritos 42 mil estudiantes en bachillerato, licenciatura y posgrado, de los cuales 30 mil cursaban estudios en alguno de los nueve programas de licenciatura abiertos en el área de contaduría, administración y psicología (Rodríguez, 2004).

en la privatización generalizada. Así, para los abogados del neoliberalismo, el Estado no debe intervenir en el sistema educativo, pues su presencia en el mercado —que debe ser libre— significa una desleal competencia a las empresas privadas y, al mismo tiempo, evita la libre competencia. Pero sobre todo la educación pública resulta socialmente onerosa al ofrecer carreras profesionales con baja demanda efectiva en el sector productivo, tales como Filosofía y Letras, Sociología, Historia, Antropología y otras más cuyo financiamiento se considera un derroche de los recursos fiscales.

Los argumentos neoliberales no terminan ahí, por el contrario, abundan en consideraciones de tipo cuantitativista y economicista, como es el caso de los estrechos análisis que realiza el Banco Mundial para establecer la rentabilidad del gasto educativo y, de ahí, establecer las prioridades del sector. Este tipo de análisis basado en el costo-beneficio, que relaciona el gasto educativo con el número de estudiantes atendidos por profesor, se realiza más bien con el criterio de minimizar costos elevando la eficiencia —medida, entre otras cosas, por la cantidad de alumnos atendidos— y, con ello, fijar el logro de ciertas metas de cobertura educativa soslayándose algo fundamental de la educación, su efecto social.

En otras palabras, este análisis francamente economicista se usa sin considerar las múltiples dimensiones de la educación y el impacto social múltiple de la política educativa por lo que, particularmente en lo que toca a la educación superior, resulta parcial y deformante, aunque de ninguna manera ingenuo pues sus conclusiones se orientan a establecer propuestas para “introyectar en el sistema educativo los valores del mercado. Eso se ve transparentemente cuando se introducen toda clase de mecanismos competitivos para mejorar la eficiencia y la eficacia del sistema educativo” (Coraggio, 2004:23).

De esta forma, magnificando dicho criterio, se afirma que el nivel educativo básico (preprimaria, primaria y secundaria) tiene la mayor rentabilidad social, pues con un gasto determinado se atiende a una población considerablemente mayor —disminuyendo el costo por alumno— a la que con el mismo monto se podría atender en los niveles medio y superior, lo que eleva el costo por estudiante atendido. En consecuencia, se concluye que debe universalizarse el nivel básico por ser el de mayor tasa de rentabilidad; en cambio, el nivel medio-superior es socialmente menos rentable,

mientras que los estudios superiores carecen de rentabilidad social alguna en la medida que benefician exclusivamente a los individuos que los cursan y muy poco a la sociedad.

Si eso es así, la conclusión es obvia: los jóvenes que quieran realizar estudios universitarios tendrá que pagar por ello, aunque se les asegura que el pago de sus estudios no es gasto sino inversión pues si bien al cubrir con sus propios recursos el costo de su formación el estudiante reduce su consumo actual, lo hace con el exclusivo propósito de incrementar su consumo futuro, que es el principio fundamental con que opera toda inversión productiva.

Pero incluso, si bien se exige al Estado universalizar el ciclo básico, las propuestas neoliberales demandan que se haga financiando la demanda, no la oferta, dejando así a los niños y los jóvenes —o a los padres a los que se les concede el derecho de la decisión— la “libertad de elegir” la escuela en la que deseen estudiar. En este caso, al gobierno correspondería sólo cubrir el pago de la colegiatura correspondiente a las escuelas que atiendan a los alumnos.

Respecto de los estudios universitarios se enfatiza que éstos no deben recibir recursos fiscales —o deben reducirse al mínimo—, pues las instituciones que los ofrezcan deben ser autofinanciables, obteniendo recursos mediante la venta de cursos de todo tipo; de la misma manera, una fuente importante de ingresos es ofrecer al mejor postor los resultados de las investigaciones universitarias, o realizar investigaciones por encargo financiadas por empresas privadas o públicas, lo mismo da; asimismo, los alumnos deberán cubrir el costo real de su formación como “capital humano” ya que ellos son los únicos, o los mayores, beneficiarios de los estudios universitarios.¹²

En síntesis, podemos decir que en materia educativa el paradigma neoliberal, apoyado de diversas maneras por el FMI y el BM, se sustenta en tres falacias:

12. El sector privado del país sostiene e insiste en la necesidad de reasignar el gasto público en educación. Es el caso del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, dependiente del Consejo Coordinador Empresarial, que afirmó recientemente: “Es importante una reasignación de la inversión pública en educación, de tal manera que se mejore la cobertura y calidad de la educación preescolar, primaria y secundaria, siendo estos niveles los que benefician en mayor medida a los hogares de menores ingresos” (*La Jornada*, 2 de mayo de 2005, p. 25). Este ha sido el criterio de Vicente Fox, en cuyo gobierno se han reducido continuamente los recursos fiscales destinados a las universidades públicas.

1. La educación superior debe supeditarse a los requerimientos del sector productivo, esto es, la formación del capital humano sólo puede asegurarlo la privatización del sector y su apertura total, incluso al capital extranjero, sin limitación ni regulación social alguna.

2. Sólo el mercado garantiza la mayor calidad educativa de todo el sistema.

3. Particularmente la educación universitaria debe ser un bien privado, es decir, como su financiamiento no es del interés de la sociedad en su conjunto, el Estado debe apoyar con recursos fiscales la demanda y dejar de hacerlo con la oferta. En otras palabras, se propone la desaparición de las universidades públicas, o reducir su participación a su mínima expresión, para dejar el mercado de este nivel de estudios para beneficio exclusivo de las empresas privadas nacionales y extranjeras.

Como puede observarse la propuesta neoliberal se caracteriza por referirse exclusivamente a la parte económica y se orienta a satisfacer las necesidades del aparato productivo sin considerar los problemas sociales del crecimiento, el bienestar y la equidad, el empleo o el abatimiento de la pobreza, el análisis del poder o la búsqueda de alternativas viables al desarrollo económico y social, cuestiones puestas en el orden del día de naciones como la nuestra y que las universidades públicas no pueden ni deberían soslayar.

El “capital humano”

Como se dijo líneas antes, para los promotores del neoliberalismo los jóvenes que quieran tener una profesión universitaria habrán de financiar sus estudios con recursos propios y ese gasto, más bien, deben considerarlo como una inversión personal que cada cual hace para convertirse en “capital humano”, ya que el mejoramiento de su adiestramiento profesional les permitirá elevar su ingreso futuro. Ni más ni menos que la lógica del capital: posponer el consumo actual para aumentar las ganancias futuras.

Siguiendo la lógica de este supuesto, el Premio Nóbel de Economía 1992, Gary Becker (1983:38), uno de los principales teóricos del “capital humano”, define este concepto como: “Toda aquella actividad que influye sobre el ingreso futuro monetario o en especie por medio de aumentos en los recursos de las personas. Las formas de

esta inversión incluyen escuela adicional a la obligatoria, cuidados médicos, migración...”. En consecuencia, la formación como capital humano supone que: “Cada individuo estaría dispuesto a sacrificar recursos y satisfacciones del presente, si a cambio consiguiese mayores recursos y satisfacciones en el futuro”. Esta suposición ofrece uno de los cambios más destacados que defiende este enfoque del capital humano: la visión de la educación como un gasto de inversión privado.

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) a la que pertenece México, retoma el concepto de capital humano y mantiene la visión economicista del mismo y afirma que su formación debe ser el propósito esencial de todo sistema educativo y reduce el concepto a: “Los conocimientos, habilidades, competencias y atributos que poseen las personas y que son relevantes para la actividad económica”. Ninguna otra finalidad tiene el sistema educativo, más que servir al capital. Con esta definición, la OCDE ha insistido en sugerir a los países emergentes el diseño de políticas educativas que faciliten a los jóvenes los conocimientos, habilidades, competencias y atributos laborales demandados por el aparato productivo y, en última instancia, de las necesidades del capital para elevar su rentabilidad.

Particularmente la educación superior se concibe apenas como una actividad que procura sólo elevar la calificación de la mano de obra y como esa calificación terminará por beneficiar, exclusivamente, a quien se capacita y adiestra en las instituciones educativas, por esa razón es él quien debe cubrir el importe de su adiestramiento y adquisición de aquellas habilidades y competencias que le permitirán ingresar al mercado laboral obteniendo mayores ingresos que si no las hubiera adquirido; aún más, estos trabajadores obtienen ingresos personales, que es decir mayores ganancias que aquellos cuya calificación es menor. Exactamente igual que como ocurre con las empresas más eficientes, cuyos ingresos serán superiores a las menos dotadas tecnológicamente, el mercado se encarga de hacer esa diferenciación.

Aquí encuentran los ideólogos neoliberales otra razón para demandar el retiro del Estado de la educación superior: los recursos públicos no deben utilizarse para subsidiar la formación de “capital humano” pues los beneficios privados sólo han de financiarse con recursos privados.

Al convertirse la educación universitaria en bien privado y ser un servicio mercantil al que se accede sólo si se tienen los recursos suficientes para adquirirlo, quienes pueden hacerlo tienen finalmente el privilegio de elegir, de entre diversas empresas privadas que compiten entre sí, a la que crean les ofrece tanto las mayores ventajas como las mejores condiciones de calidad y tiempo para formarse como “capital humano”. De esta manera, cada empresa educativa en el mercado se esmera, sobre todo mediante intensas campañas publicitarias, para atraer a los clientes-consumidores.

Así, las universidades públicas han adquirido como tarea esencial la “formación de capital humano” y, a través de esta actividad, se han convertido en empresas autofinanciables.

El embate neoliberal contra la universidad pública

En la visión neoliberal se propone financiar con recursos públicos y mediante becas crédito (es decir, recursos recuperables) la demanda y no la oferta de estudios universitarios empeñados exclusiva, o primordialmente, a la formación de capital humano para que los jóvenes puedan cursar estudios en la empresa privada que consideren les ofrece el mejor servicio educativo, lo que implica acentuar desde el poder de los gobiernos neoliberales la tendencia a la desaparición de las instituciones públicas de educación superior y a la desarticulación de sistema educativo nacional.

Los primeros pasos para lograr el propósito privatizador han consistido en restringir los subsidios a las universidades públicas (bajo el principio neoliberal de hacer más con menos y no más con lo mismo) y emprender una campaña mediática para vencer la resistencia que llegan a ofrecer algunos universitarios, tanto a esas restricciones como a la conversión de sus instituciones en empresa dedicadas sólo a agregar valor al “recurso humano” para convertirlo en capital que lucra con sus conocimientos.

Por supuesto, aquellas universidades de carácter público que se someten y asumen los valores del mercado, que deciden vincularse al sector productivo mercantil para atender las necesidades de capital humano y que aceptan actuar como empresas mercantiles por convicción, o como su única posibilidad de supervivencia, además

de lograr una mayor vinculación con el gobierno y el sector productivo, sostienen la idea de convertirse en entidades autofinanciables encareciendo los servicios a los estudiantes, pagando sueldos cada vez más bajos a los académicos y obligándolos a convertirse en promotores de sus propios servicios (ofreciendo, por ejemplo, cursos de capacitación, asesoría y solución a los problemas de competitividad y productividad de las empresas privadas, que es ahora lo que se llama “investigación”).¹³

Esta estrategia se acompaña de la exigencia de diversos sectores sociales, desafortunadamente no sólo de los dueños del capital, para que el gobierno traslade al sector privado la tarea de ofrecer los estudios superiores brindándoles las facilidades necesarias para cumplir con esa función cercenada al Estado y desvirtuada en la esencia académica y humanista de la universidad pública que pierde, así, su razón de ser.

El capitalismo académico

Como los esfuerzos del poder empeñados en destruir a las universidades públicas enfrentan alguna oposición política y social, así como la resistencia de diversos núcleos de trabajadores académicos y estudiantes universitarios, desde el aparato gubernamental, apoyado incluso en un numeroso sector de la burocracia universitaria, se promueve entre las instituciones públicas una propuesta derivada de los principios y valores neoliberales, compendiada en el concepto de capitalismo académico, cuyo punto de partida es aceptar que “debido a su baja rentabilidad social” no hay razones válidas para que el Estado financie la oferta de educación superior.

13. Al respecto, el Premio Nacional de Ciencias, Alejandro Alagón Cano, define la política de desarrollo científico seguida en México, de la siguiente manera: “En el gobierno foxista, se ha calificado igual una investigación científica en el sentido más estricto que otra que de ninguna manera lo es, como por ejemplo hacer un trabajo de mercadotecnia para saber si la defensa de un conche es mejor de tal o cual forma. Con ello, añade, muchas empresas transnacionales se han beneficiado con los estímulos o programas otorgados por el gobierno federal, al tiempo que se descuidaron los apoyos a la ciencia básica. A esto, enfatiza, yo lo llamaría un apoyo tecnócrata desaprovechado” (*La Jornada de enmedio*, suplemento científico-cultural de *La Jornada*, 3 de noviembre de 2005, 2a).

Por esta razón, a las instituciones públicas se les exige ser auto-financiables buscando fuentes de financiamiento alternas de recursos para dejar de depender del subsidio gubernamental.

La propuesta implica el impulso a programas de vinculación de la universidad con las empresas capitalistas que operan en el mercado. Mediante esos programas, se canalizan los esfuerzos de la institución y de sus docentes e investigadores encaminados a obtener fondos externos a la manera de cualquier empresa mercantil, participante en el mercado de bienes y servicios (González, 2001:102).

De esta manera, el capitalismo académico permite explicar la orientación de las transformaciones recientemente promovidas en las universidades públicas que tienen el propósito de convertirlas en especie de empresas lucrativas que persiguen maximizar sus ingresos y que entran en competencia con otras empresas que operan en el mercado con el mismo fin: obtener la máxima ganancia.

El concepto descubre también la forma como se han ido transformando las actividades de las universidades en servicios mercantiles, así como la creciente importancia que adquieren en las universidades públicas aquellas actividades que sirven para ganar clientes y obtener mayores ingresos. De esta manera, secuestrada su esencia por la visión mercantil, las universidades procuran resolver sus dificultades financieras solucionando problemas a las empresas de capital privado, con lo que se establecen, entre universidades públicas y empresas privadas, profundas relaciones mercantiles que terminan por pervertir las funciones sustantivas de la universidad.

Esto ha hecho que en muchas universidades públicas los investigadores empiecen a dedicar buena parte de su jornada laboral, y sobre todo su inteligencia, talento y voluntad de trabajo, a buscar clientes en el marco de programas de vinculación —tarea convertida en una nueva función sustantiva universitaria—, encargados de “posicionar” en el mercado correspondiente los servicios ofrecidos por las universidades y los universitarios.

Este proyecto, por supuesto, tiene efectos derivados para las universidades públicas que empiezan a destinar más recursos a la investigación aplicada —que resuelve problemas específicos de una u otra empresa privada, la que pague el servicio— que a la ciencia

básica —cuyo fin es atender al desarrollo de la ciencia y producir conocimientos sin destinatario particular—, además de aumentar los recursos destinados a las ciencias naturales y a la innovación tecnológica, limitando aquellos orientados al desarrollo de las ciencias sociales y las humanidades.¹⁴

En este proceso, las grandes perdedoras resultan ser la investigación científica, la educación que forma intelectual y culturalmente a los jóvenes y, particularmente, el pensamiento crítico, todos ellos —investigación científica, formación intelectual y pensamiento crítico— convertidos en una especie de lastre para la “modernidad y la competitividad” de las universidades —en tanto ninguna contribuye a obtener el ISO 9000—, cuyo propósito fundamental es ahora ganar mercados, lo que según muchos nuevos funcionarios universitarios es lo único que puede dar viabilidad a la universidad pública del siglo XXI.

De esta manera se ha terminado por desvirtuar la esencia y función social de la universidad pública y de los resultados de su quehacer, convertidos ahora en bienes privados pues se ponen al servicio sólo de quien puede pagar tanto sus servicios educativos como los resultados de las investigaciones que realizan los trabajadores académicos.

14. Lo mismo hace el gobierno federal, que a través del CONACYT disminuyó los apoyos a la investigación en ciencia básica de 628 millones de pesos que destinó en el 2003 a 600 millones de pesos en 2004 y aunque la disminución también afectó a la investigación aplicada y dirigida a usuarios específicos, que se apoya mediante los Fondos Mixtos y Sectoriales (donde participan en el financiamiento de los proyectos de investigación el gobierno federal y los gobiernos locales) que pasaron de 1841 millones de pesos en 2003 a 1125 millones de pesos en 2004. Es decir, se mantiene una proporción de casi dos a uno entre ambos tipos de investigación (Comunicación del Dr. Inocencio Higuera Ciapara, secretario técnico del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología —CONACYT—, febrero de 2005). El CONACYT enfrentó, para el 2005, una reducción en su presupuesto de 800 millones de pesos, cuando su director Jaime Parada había advertido que para evitar la parálisis del Consejo se requerían 7300 millones de pesos adicionales al presupuesto aprobado en 2004 (*El Financiero*, 27 de octubre de 2004:46). Finalmente, el CONACYT logró disponer de 600 millones de pesos para el Programa de Fondos Mixtos y Sectoriales (lo que significa que el total asciende a 1200 millones de pesos, pues por regla general por cada peso que invierte un estado el Consejo contribuye con otro. De ese monto, señala Alejandro Romero Gudiño, director adjunto de Desarrollo Regional y Sectorial del CONACYT: “El 82 por ciento se relaciona con la investigación aplicada; 14.5 se enfoca al desarrollo tecnológico y 3.5 por ciento concierne a la básica” (*Investigación y Desarrollo*, Suplemento de Ciencia de *La Jornada*, julio de 2005, p. 7).

La obsesiva búsqueda de recursos externos

La escasez de recursos fiscales destinados a las universidades públicas resulta ser la justificación inapelable para que sus directivos busquen afanosamente formas de comercialización que les permitan obtener los ingresos para seguir operando, aún a costa de la gratuidad de la enseñanza y las crecientes limitaciones de ingreso a la universidad de jóvenes que demandan estudios profesionales.¹⁵

La venta de cursos y diplomados de aprendizaje “rápido y garantizado”, así como los sorteos anuales, se han convertido en un lucrativo negocio para las universidades públicas que atienden a la recomendación de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES, 2001:148), en el sentido de que deberán diseñar “mecanismos complementarios de financiamiento, entre los cuales se cuentan esquemas diversos de prestación de servicios y aportaciones de los alumnos y egresados.”

Los cursos más socorridos —ninguno gratuito, ni siquiera para los alumnos con inscripción vigente en la universidad—, son los de computación e idiomas que se ofrecen en casi todas las universidades del país a “precios módicos, horarios flexibles y facilidades de pago”, según reza la correspondiente publicidad. Ahora, más que el contenido, la preocupación de sus organizadores radica en lograr que esos cursos tengan nombres y plazos atractivos de manera tal que atraigan la atención del potencial cliente. Así, en periódicos y revistas, o en las páginas web de las universidades públicas, se pueden encontrar ofertas de cursos como: “Alta Dirección y Gestión Administrativa”; o bien: “Herramienta de Computo hacia la Excelencia Administrativa.”

15. Las denuncias han sido muchas y siguen siendo muchas. Cada año el Ejecutivo envía al Congreso su proyecto de Presupuesto con cada vez menos recursos para la educación superior y el desarrollo científico y tecnológico y ritualmente las universidades públicas por sí, o mediante la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) que las agrupa, demandan al Congreso que aumente los recursos destinados a los rubros mencionados con éxito diverso. Al respecto, la rectora de la Universidad Autónoma de Querétaro, Dolores Cabrera Muñoz, resume la situación de la siguiente manera: “Las políticas económicas dominantes socavan la gratuidad de las instituciones de educación superior y limitan el crecimiento de la matrícula, así como la investigación en el área de las ciencias sociales” (*La Jornada*, 8 de diciembre de 2005, p. 53).

Asimismo, se crean, expanden y difunden programas de posgrado orientados a los negocios (por ejemplo, entre otros se ofrecen doctorados en “Ciencias Económicas y Empresariales” ¡Ciencias empresariales!), es decir, con una orientación determinada más bien por intereses comerciales que académicos; posgrados donde no se realiza investigación y se reducen al mínimo las exigencias académicas para titularse con el fin de elevar la “eficiencia terminal” del programa. Estos posgrados tienen la peculiaridad de ser programas relativamente baratos en su instrumentación pero, en cambio, los estudiantes deben pagar precios muy elevados por cursarlos y, una vez inscritos —como dicen los propios alumnos—, lo único que hay que hacer es no morir y pagar puntualmente la colegiatura para obtener el título.¹⁶

Recientemente, una universidad pública registró su nombre y logotipo para comercializarlo “y obtener más recursos económicos ante el recorte de fondos que aplica el gobierno federal a las instituciones públicas de educación superior” (*La Jornada*, 8 de diciembre de 2005:53). El rector de esa casa de estudios, al anunciar el registro de la marca aseveró: “El futuro de las universidades públicas es ser autofinanciables, y concretar la comercialización de los productos con logos y emblema puede ser una fuente de ingreso importante”. Desde ese momento, no se prohíbe utilizar para cualquier cosa el emblema universitario sino que, para usarlo con cualquier fin y para lo que se quiera, bastará con cubrir los derechos correspondientes.

Eso, sin embargo, no es todo. Algunas instituciones en su afán de obtener mayores recursos, promueven el alquiler de sus instalaciones para “bodas y quince años”, o de sus auditorios para cualquier evento social, arguyendo que con eso se evita encarecer los servicios educativos y administrativos que vende la universidad.

16. En algunas universidades públicas existen maestrías que se cursan en 24 meses y se imparte una materia de 40 horas al mes. Los alumnos asisten 5 horas el viernes y 5 horas los sábados, ocho apresuradas sesiones, la última de las cuales se destina a realizar los exámenes correspondientes; así, mensualmente se acredita una materia. La titulación puede ser mediante la elaboración de un trabajo colectivo. Por supuesto, se pagan colegiaturas que por las facilidades ofrecidas para cursar la maestría son tan elevadas como las que suelen cobrar las universidades privadas, la diferencia es que los grupos en las universidades públicas llegan a ser hasta de 50 estudiantes.

Pero el capitalismo académico tiene en la investigación científica y la innovación tecnológica, su principal instrumento de vinculación con el mundo “real” y la ganancia, por supuesto, nos referimos al de la producción y su administración, a los negocios privados.

Para las instituciones públicas de educación superior, la ANUIES (2001:148) recomienda también poner énfasis en la vinculación con los sectores productivos de la economía mediante “actividades de generación y aplicación del conocimiento que generan recursos adicionales importantes”.

De esta manera, las instituciones de educación superior, las empresas y el gobierno se presentan como tres entidades que establecen relaciones mercantiles con el mismo fin: hacer que cada una de ellas maximice sus beneficios.

Los promotores de esta propuesta insisten en señalar que, actualmente, el conocimiento se produce exclusivamente en un contexto de aplicación destinado a cubrir las necesidades de las empresas que operan en el mercado, que son además las mejor dispuestas a pagar por él. De esta manera, el desarrollo de los mecanismos para la comercialización de los conocimientos obtenidos en la investigación aplicada se ha convertido en una parte fundamental de las actividades que realizan empeñosamente las universidades, sus funcionarios e incluso sus académicos, para elevar los ingresos, situación que finalmente termina por reproducir el esquema de mercantilización en que se ven inmersas las universidades públicas.

Esta situación ha hecho que en los nuevos circuitos de promoción de la investigación participen cada vez menos los académicos, mientras crece la influencia de los empresarios en la definición y dirección de los comités calificadoros de iniciativas y proyectos de investigación a financiar; pero además, los funcionarios gubernamentales que participan en esas evaluaciones lo hacen como si fueran representantes del capital, pues más bien tienen siempre presentes los intereses de la empresa cliente —intereses que identifican con los del gobierno y la sociedad— que los de la investigación misma, de los investigadores, de la universidad, o de la población trabajadora del país.

Así, actualmente, en los organismos responsables de conducir la política de investigación en el país se fortalece la tendencia a creer que la investigación y el trabajo académico no sean juzgados sólo por pares académicos, sino también por los hombres de empresa, considerados parte esencial en la validación de sus resultados.

En este ambiente de mercantilización que empieza a caracterizar a la universidad pública, las opciones profesionales que se ofrecen se diseñan considerando, exclusivamente, la demanda de un mercado laboral determinado por las empresas privadas nacionales y extranjeras y los estudiantes son considerados consumidores cautivos del uso de estacionamientos, servicios de fotocopiado, computadoras, proyectores y muchos instrumentos más, indispensables para el desarrollo de sus actividades académicas, por los que deben pagar un precio de alquiler si necesitan utilizarlos; asimismo, se redefinen programas como los de arte que se convierten en cursos para el diseño de productos y páginas web; otras veces, con el argumento de que no tienen demanda en el mercado laboral se cierran carreras como Filosofía o Historia, tal y como ocurrió recientemente de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Así, la “razón del mercado” se convierte en la determinante prioritaria de las carreras que se imparten o se dejan de impartir, o de las investigaciones que se realizan o dejan de realizarse.

Por su parte, los dueños del capital y los funcionarios gubernamentales expresan siempre que pueden —y siempre se dan tiempo para poder— su beneplácito por las universidades que realizan investigación con miras a comercializar sus resultados, en cambio, muestran muchas reticencias frente a las que alguna vez reclaman “mejores precios por sus productos”, y entonces les recuerdan que son públicas y subsidiadas con recursos fiscales, y de manera reiterada emiten feroces críticas para aquellas instituciones que llegan a demandar la entrega oportuna de los recursos suficientes como para cumplir con sus funciones sustantivas y mejorar las percepciones de sus académicos e investigadores y que, en el colmo, en el marco de su autonomía reclaman libertad para investigar, mantener el rigor del trabajo científico y evitar convertir la actividad de investigación en mera sierva de las necesidades de la empresa privada. Universidades demandantes como éstas no quiere, ni requiere, el neoliberalismo.

El capitalismo académico sugiere que, una vez tomada la decisión de convertir a las universidades públicas en empresas lucrativas para obtener mayores recursos externos, se deben promocionar las capacidades y recursos disponibles en ellas para lo cual hay que mantener informados a los posibles clientes de los resultados de las investigaciones mediante campañas promocionales (destacando la creación de páginas web, identificadas con la “modernidad”)

con el fin de dar a conocer los servicios y productos que se ofrecen para que puedan ser adquiridos por los potenciales compradores.

Estos recursos de mercadotecnia sirven para “posicionar a las universidades en el mercado” y vender servicios educativos, así como los resultados de investigación a quien se interese y pueda comprarlos pagando, por supuesto, el precio establecido en el mercado. De esta manera, el conocimiento se privatiza a favor de los dueños del dinero-capital.

El impulso a la vinculación universidad-empresa

El enunciado de este apartado recoge un concepto utilizado de manera muy extendida entre las burocracias gubernamental y universitaria, mediante el cual se hace referencia implícita a la privatización de los conocimientos surgidos del quehacer universitario en favor de las empresas capitalistas.

Esto no es nuevo, ya en el Programa de Ciencia y Tecnología 1995-2000, correspondiente al gobierno de Ernesto Zedillo, se hace un continuo énfasis:

“En un conjunto de experiencias exitosas de vinculación de instituciones de educación superior con empresas: Hylsa con la Universidad Autónoma de Nuevo León; Cydsa con el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey; Alpro con el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo; Condumex con el Centro de Investigaciones en Óptica; Industrias Resistol con la UNAM, y Vitro y Peñoles con el Cinvestav” (López, 2005:4).

Por supuesto, el programa zedillista insiste en la promoción de convenios que someten el trabajo de investigación de las universidades a las necesidades de una empresa en particular y que, en realidad, no sólo nada ayudan al conjunto de la sociedad pues las innovaciones alcanzadas quedan en propiedad de la empresa que pagó por ellas y no se transfiere la tecnología desarrollada con el esfuerzo de los investigadores universitarios al resto de las empresas y mucho menos de la sociedad,¹⁷ sino que incluso poco

17. Muchas veces las empresas compran las innovaciones no para ser utilizadas sino, por el contrario, para evitar su uso. Es el caso, de la UNAM y la Universidad Autónoma de Querétaro que desarrollaron para una pequeña empresa una pintura

inciden en el desarrollo de la investigación en la universidad donde se realizan esos trabajos remunerados con recursos privados.

Por otra parte, el Programa Especial de Ciencia y Tecnología 2001-2006, elaborado para guiar la política de desarrollo científico y tecnológico del gobierno de Vicente Fox, establece la necesidad de “elevar el nivel de competitividad y la innovación de las empresas”, lo que fue interpretado por los aparatos gubernamentales encargados de llevar a delante la política de desarrollo científico y tecnológico, e incluso por las propias universidades públicas, como un llamado a colaborar estrechamente con las empresas privadas para apoyarlas en su proceso de elevación de la competitividad y lograr mayor eficiencia en la innovación tecnológica que les permita permanecer en el mercado nacional e incursionar en los mercados internacionales.

En su caso, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) alienta la participación del sector productivo a través de un conjunto de programas de financiamiento a proyectos de investigación (como los Fondos Mixtos, donde participan los gobiernos estatales con una parte del financiamiento), donde se obliga a los investigadores que participan en los concursos para obtener recursos que les permitan realizar la investigación que se propone, a incluir en su proyecto la aprobación de un usuario —privado o público— no universitario a quien beneficiaría directamente el resultado de la investigación. Aún más, si el proyecto propuesto no incluye la aceptación de un usuario ni siquiera es evaluado, es decir, la estrategia consiste en promover la investigación que resuelva problemas específicos, considerados importantes —sin ninguna otra consideración— por el posible usuario.¹⁸

para exteriores lavable que permitiera borrar graffiti pintados en las paredes exteriores de las viviendas. Sin embargo, una transnacional de pinturas compró a la pequeña empresa la patente para evitar que se produjera un producto que podría desplazar del mercado las pinturas de exteriores que no son lavables. Hasta hoy la pintura lavable no se produce.

18. Al respecto, conviene mencionar lo que dice un distinguido investigador mexicano: “El problema de la falta de apoyo a la ciencia es que en general no se entiende que la única función de la ciencia y los científicos es generar conocimiento y esto permite que tengamos mejor información sobre cómo funciona y es el mundo en que vivimos. La ciencia no puede ocuparse de resolver problemas designados. Considerar que los científicos deberían dedicarse a resolver problemas acabaría con la ciencia, no la promovería. Si a Waksman le hubieran dicho que se dedicara

Por su parte, la Secretaría de Educación Pública (SEP) ha impulsado la creación de las universidades tecnológicas cuyo modelo busca establecer una estrecha vinculación con la industria. En este sistema, los estudiantes acreditan su último cuatrimestre mediante una “estancia profesional” en una empresa y la evaluación académica del alumno es, en buena parte, hecha por personal de la empresa que poco tiene que ver con la academia.

En los institutos tecnológicos dependientes de la SEP, y en cada vez más carreras universitarias, se incluyen también las estancias profesionales y se han implantado las llamadas “prácticas profesionales”, que seguramente en su momento habrán de reemplazar el servicio social, que desde el predicado tanto molesta a la burocracia universitaria.

La ANUIES tampoco ha quedado al margen del impulso al capitalismo académico. Para hacerlo, realizó un diagnóstico del grado de vinculación de las instituciones públicas de educación superior con el sector productivo y concluyó recomendando el establecimiento de consejos de vinculación en cada una de ellas como instancia encargada de planear las relaciones institucionales con la actividad empresarial y realizar diagnósticos sobre los problemas del sector productivo que pueden ser resueltos por los investigadores de las instituciones educativas, además de otorgar reconocimiento, por medio de puntos al desempeño académico que permiten elevar el salario a los docentes e investigadores que realicen labores de vinculación (ANUIES, 2001:145).

También propone la ANUIES diseñar programas que faciliten los intercambios entre el personal académico y el de las empresas privadas, esto es: “Programas de intercambio de profesores y profesionales en activo, lo que permite, en lo particular, la movilidad entre las instituciones públicas de educación superior y las empresas” (ANUIES, 2001:144).

Finalmente, la misma ANUIES ha sugerido a las universidades públicas formular programas encaminados a capacitar a los investigadores en las tareas de vinculación para que aprendan a promover sus proyectos y lograr financiamiento para llevarlos a cabo, lo

a curar la meningitis tuberculosa, o a Roentgen le hubieran dejado de tarea descubrir los rayos X, ninguno habría podido hacerlo” (René Drucker. *La Jornada*, 5 de octubre de 2005, p. 20).

que supedita no sólo la investigación sino la actividad de los trabajadores académicos y administrativos a las exigencias y necesidades del capital.¹⁹

La respuesta de las universidades públicas

En buena parte de las universidades públicas del país, tanto como desde las instancias burocráticas del aparato gubernamental, se han promovido diversas modificaciones en cuanto a la política y estructura de dichas casas de estudio con el propósito de adecuarlas para atender las tareas que exige la vinculación con el sector productivo y “posicionar” a sus investigadores y los resultados de sus investigaciones en el mercado.

Al respecto, López Leyva (2005:4 y ss.) realizó las primeras investigaciones que muestran cómo en diversas universidades públicas empezaron a desarrollarse algunas formas de capitalismo académico que, si bien son incipientes, se desarrollan cada vez con mayor fuerza.

Para ilustrar el significado del capitalismo académico, en el presente trabajo hemos incluido algunas actividades que, con esa orientación, han emprendido tres universidades autónomas y públicas del país, aunque por supuesto no son las únicas: Aguascalientes, Nuevo León y Chihuahua. La recopilación de la información correspondiente, tan interesante como preocupante, se hizo acudiendo a las páginas web de las mencionadas universidades.

En la Universidad Autónoma de Aguascalientes (www.uaa.mx), en el programa de trabajo que avaló la candidatura del actual rector (2005-2007), se proponen un total de 46 acciones estratégicas de las cuales, aproximadamente, un tercio tenían que ver con la promoción de la vinculación de la institución con el sector productivo en busca de incrementar los recursos financieros externos, pero también con la convicción ideológica de que así debe ser la universidad si quiere sobrevivir.

19. Ésta es una vieja demanda del Banco Mundial, que en su momento se expuso así: “Adiestrar a los profesores universitarios como *empresarios* para promover el financiamiento de sus investigaciones y vender sus resultados, al mismo tiempo de diseñar y ofrecer cursos útiles que también puedan venderse a las empresas” (*Boletín*, 1999:16).

El plan de trabajo propuesto por el hoy rector, entre otras cosas, contempla: “Establecer programas permanentes de seguimiento de egresados para identificar las necesidades del mercado de trabajo, así como sus propuestas sobre cambios en los planes de estudio”. Además, el entonces candidato proponía:

“Vincular estrechamente a la Universidad Autónoma de Aguascalientes con los sectores sociales y productivos de la entidad, creando una oficina encargada de establecer, mantener y reforzar los lazos de colaboración entre la institución y la sociedad.”

Y como complemento de lo anterior, el programa planteaba:

“Integrar en una red, los servicios que la Universidad Autónoma de Aguascalientes ofrece, de manera que su promoción sea efectiva, generen recursos para los centros académicos que los realizan y permitan impulsar la práctica profesional de los estudiantes.”

Estas propuestas ponen de relieve algunos rasgos distintivos del capitalismo académico y, sin duda, forman parte del arsenal del que echan mano quienes intentan imponer esta modalidad de funcionamiento en las universidades públicas.

Pero ya desde antes, la Universidad Autónoma de Aguascalientes realizaba algunas actividades en el mismo sentido, por ejemplo, organizaba muestras de tecnología de alimentos. La primera de ellas se llevó a cabo en el 2003 y los productos que se presentaron fueron: cajeta de elote, *chascas* instantáneas, pasta de chapulines y pan de chaya, cuyos procesos diseñados por investigadores universitarios podían ser adquiridos por inversionistas privados para utilizarlos en sus empresas para mejorar su competitividad.

Asimismo, en 2004 se realizó la “Expo-emprendedores” en la que participaron más de 300 alumnos. La tal *Expo* se proponía:

“Dar impulso a los estudiantes para convertirse en ciudadanos propositivos, quienes al egresar en lugar de únicamente buscar empleo puedan contar con las herramientas necesarias para convertirse en empresarios y sean quienes podrán brindar oportunidades de trabajo a la sociedad.”²⁰

20. Esta filosofía es la misma que expresan las universidades privadas, entre ellas la del Valle de México, adquirida con capital de origen norteamericano. En este caso, el director de Mercadotecnia de esa institución en Puebla “mencionó que una de las prioridades de la universidad es que sus miembros se conviertan en

Además, esta universidad cuenta con una “Unidad de Negocios” encargada de llevar a cabo los estudios de factibilidad de proyectos productivos solicitados por empresas del sector público o privado. El papel de la Unidad de Negocios ha sido fundamental en el desarrollo de la vinculación con el sector productivo y su informe correspondiente a 2004, el Decano del Centro de Ciencias Económicas y Administrativas, hacía el siguiente reconocimiento:

“La vinculación es otro de los aspectos fundamentales de la institución, por ello las acciones se dirigieron hacia la búsqueda de un mejor posicionamiento e identidad de los servicios ofertados. La atención de la Unidad de Negocios correspondió durante el presente año a la terminación de la segunda etapa de los estudios complementarios del tren suburbano de nuestro Estado, así como al programa sectorial vial y transporte público de la entidad, asimismo se enfocó al estudio y validación del servicio social para el programa de televisión mayores, evaluándose el impacto social y sus beneficios” (www.uaa.mx/news/2004/437).

Este nuevo lenguaje en las universidades públicas, que muestra a las claras a qué intereses sirven o pretenden servir, más parece referirse al informe de una empresa privada cuya tarea fundamental es el lucro que al de una institución cuya preocupación central tendría que ser el conocimiento y su difusión.

La Universidad de Aguascalientes realiza, también, muestras agroindustriales cuyo propósito explícito es que el alumno sintetice el conocimiento obtenido en las materias que hasta el momento haya cursado, para integrarlos

En un proyecto único y en el caso de los semestres avanzados, se podrán apreciar trabajos concretos, como el de mayonesa mezclada con aguacate, venta de elote deshidratado, kiwi, fresas en almíbar, es decir, productos que incluyen innovación tecnológica, siendo diferentes a los existentes en el mercado.

Todo, sin duda, alejado o sin la preocupación de avanzar en el conocimiento estratégico para servir al desarrollo del país donde habitan más de 50 millones de personas en situación de pobreza.

empresarios exitosos al terminar sus estudios, para que así puedan crear empleos” (“La educación superior en Puebla”, Suplemento de *La Jornada de Oriente*, Puebla, sábado 30 de julio de 2005, XII).

En fin, nada nuevo, tecnología que nada aporta a la sociedad y que, tal vez, de ser el caso, podrá mejorar procesos obsoletos existentes en alguna empresa capitalista para aumentar sus ganancias pero sin impacto en el bienestar de la población.

Y como complemento el evento estelar convocado por la licenciatura en Diseño de Modas: “Concurso de Unimoda 2004”, que tal vez haya reunido a lo mejor de la sociedad aguascalentense pero cuya realización no merece comentario alguno en tanto los fines de la universidad, con este tipo de reuniones, se han desvirtuado totalmente.

En la Universidad Autónoma de Nuevo León (www.uanl.mx), el capitalismo académico también ha penetrado profundamente. Un instrumento invaluable para lograrlo, ha sido el llamado “Consejo Consultivo Internacional” que tiene como objetivo: “Contribuir a vincular a la universidad con organismos académicos, científicos y empresariales a nivel internacional.” Por supuesto, esto no es para el desarrollo académico de la institución, sino únicamente con el fin de hacer negocios productivos.

Con la misma orientación, se creó otra dependencia en esa universidad: “El Centro Regional de Fomento Ganadero Vallecillo”, que ofrece 13 tipos de productos y servicios a los ganaderos y productores del Norte de Nuevo León. Entre otros, destacan los siguientes: producción y venta de pie de cría de bovinos y caprinos; análisis de laboratorios para la detección y control de enfermedades; asesoría y maquila de implementos agrícolas para la producción de forrajes; servicios de farmacia y médicos veterinarios y molino para granos y forrajes. Todo ofrecido mediante el pago respectivo, como lo haría cualquier empresa privada.

En el mismo sentido, opera el “Centro de Producción Agropecuaria” del que, en su página web se puede leer: “Bienvenidos al Centro de Producción Agropecuaria de la Universidad Autónoma de Nuevo León, criador pionero en México de ganado Simmental y Cimbra, resultado de la cruce de Simmental con Brahman.” Después de esto, que es resultado de la investigación de los universitarios, viene la promoción comercial: “El recurso está al alcance de todos a través del centro de Producción Agropecuaria, ven a visitarnos”.

Este centro cuenta con 240 hectáreas dedicadas a la producción de forrajes para ganadería propia y 363 hectáreas dedicadas a la producción de cultivos agrícolas comerciales. En 1995, se firmó

un convenio de renta de terrenos por una superficie de 398 hectáreas para la ampliación de cultivos básicos y la producción de granos y forrajes para el consumo interno y la venta al público. En total, actualmente el centro dispone de 1001 hectáreas. A través de este centro, dice otro promocional: “Se apoya a algunas comunidades mediante la renta de maquinaria e implementos agrícolas.”

Finalmente, la Universidad Autónoma de Chihuahua (www.uach.mx), impelida también por la escasez de recursos —que como en los casos anteriores, ha legitimado la estrategia neoliberal de diversificar las actividades lucrativas que poco o nada tienen que ver con el desarrollo de la academia como no sea utilizarla para obtener beneficios económicos, ha entrado de lleno en el capitalismo académico y, en el área agropecuaria de la institución, se ofrecen a la venta de 14 productos, tales como: huevo fresco de gallina, chuleta ahumada, salami, jamón, conservas y embutidos, pavo ahumado, carne de bovino, caprino, conejo y porcinos, pieles de conejo y res, conejos para mascota, miel líquida y en panal, alimentos balanceados para aves, cerdos y ganado, pajillas de semen congelado para ganado lechero y carne, pie de cría de caprinos, porcinos y conejos y leche y sus derivados.

Asimismo, la Facultad de Ciencias Químicas de esta universidad ofrece agua destilada en garrafones de 20 litros y ha instituido el programa “Expertia”, que ofrece un listado de consultores y expertos investigadores universitarios que brindan diversos servicios de asesoría a las empresas privadas y, por si fuera poco, se dispone también un catálogo de los servicios que puede prestar la institución al sector productivo a cambio, por supuesto, de la debida remuneración.

En síntesis, dentro de los diferentes programas de trabajo en las universidades públicas del país gana terreno como eje de sus actividades cotidianas la relación mercantil con el sector productivo. En buena parte de ellas, entre sus actividades, se menciona un conjunto de acciones y se reporta la realización de diversos eventos, como muestras, encuentros, conferencias, concursos y firma de diversos convenios con empresa capitalistas.

En otros casos, se crean dependencias, consejos y unidades de negocios cuyas funciones son vincular a las instituciones con las empresas privadas y someterlas a sus intereses y necesidades, a cambio de algunos pesos y centavos, siempre incomparablemente

menores a los beneficios económicos que obtienen las empresas privadas como producto del esfuerzo y el talento de muchos universitarios, cuyos resultados de investigación se privatizan.

Pero, dadas las restricciones presupuestales aplicadas por el gobierno federal, es tal la necesidad de recursos para las universidades que crece y se “justifica” la idea de obtenerlos mediante cualquier actividad que permita algunas ganancias. De ahí que muchas universidades públicas ofrezcan una gran variedad de cursos, desde los de alta sofisticación hasta aquellos que tratan de atraer la chabacanería de la clase media, como cursos de cocina, baile hawaiano y tahitiano, basketball infantil, repujado, decoración de pasteles, envoltura de regalos, pilates o cultura naturista, ofrecidos por una universidad localizada en el “progresista” norte del país, todos anunciados en su página web con sus respectivos costos y tiempo de duración tratando de hacerlos atractivos para los potenciales clientes.

Reflexiones finales

La escasez de recursos económicos, derivada de las continuas reducciones de los subsidios que el gobierno federal tiene la obligación de entregar de manera suficiente y oportuna, ha hecho que la educación universitaria y la producción de conocimiento en ellas se inscriban, o tiendan a inscribirse, en una nueva modalidad que bien puede denominarse “capitalismo académico”, en el cual tanto las políticas y programas que se impulsan como las acciones institucionales se encaminan a lograr un acercamiento muy próximo a las actividades del mercado.

En apoyo a este propósito, las políticas de ciencia y tecnología impulsan con mayor fuerza la investigación aplicada, tanto como la innovación que demandan los procesos productivos y administrativos en el sector productivo. De esta manera, se promueve, intensamente, la vinculación entre universidades, empresas y gobierno, mediante un proceso que tiende a fortalecer la idea de que la educación superior no es un derecho sino un servicio mercantil que debe ser ofrecido en el mercado por empresas particulares.

Actuar dentro del esquema del capitalismo académico ha significado organizar a las universidades públicas con miras a crear y ampliar sus capacidades para producir conocimientos con los

cuales negociar con las empresas privadas y gubernamentales. De esta manera, el conocimiento generado en las universidades públicas se convierte en una mercancía que se puede adquirir en el mercado pagando su precio. Y como el conocimiento lo adquiere quien puede pagarlo, como ocurre en la economía de mercado, los compradores (demandantes) terminan por someter a sus intereses las líneas fundamentales de la investigación universitaria, es decir, determinan o influyen en la determinación del conocimiento que deberá producirse.

Una de las razones que provoca esta situación, por lo menos en México, es el cada vez más reducido subsidio otorgado con recursos fiscales a las universidades públicas. En efecto, a pesar de que la Ley de Ciencia y Tecnología establece que deberá invertirse para el desarrollo de esas actividades el uno por ciento del Producto Interno Bruto, la inversión se mantiene en 0.38 por ciento y el presupuesto ejercido por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) en 2004, que fue de 5076 millones de pesos, es similar al que anualmente la Universidad de Arizona dedica a investigación: 450 millones de dólares (López, 2005:10).

De esta manera, si las universidades públicas pretenden sobrevivir (aunque sin ejercer sus funciones sustantivas tradicionales), tendrán que elevar su competitividad en el mercado convirtiendo lo que es un derecho (la educación) en un servicio mercantil y tratando de obtener recursos mediante la venta del conocimiento que generan. Por esta razón, actualmente en varias universidades del país crece la preocupación de sus investigadores y autoridades por superar todos los obstáculos que impiden acercar su quehacer a las actividades relacionadas con el mercado, cuya demanda está determinada, fundamentalmente, por las necesidades de la acumulación de capital.

Ante esta situación, es posible considerar algunos de los retos que se le plantean a los universitarios de cara al siglo XXI y a los cambios sociales que se pueden prever si se considera el fracaso, en todos los ámbitos, de la modalidad neoliberal del capitalismo.

El primer gran reto para los universitarios consiste en devolver el carácter académico a sus instituciones y afrontar para superar, sin ningún tipo de interés mercantil, los obstáculos levantados al desarrollo de la ciencia y la tecnología adecuadas a las necesidades históricas de la nación; de la misma manera los universitarios

deberán contribuir a construir una sociedad que sostenga como principios el respeto a la diversidad cultural, a sus distintas expresiones artísticas, donde prevalezca una política democrática incluyente y se estimule el desarrollo del pensamiento crítico e independiente capaz de guiar la continua transformación de la sociedad.

Asimismo, los universitarios deben contribuir al debate social en busca de propuestas alternativas para la construcción y difusión del conocimiento de la sociedad y la naturaleza; la solución a los grandes problemas económicos, políticos y sociales de su entorno, los que trae consigo el proceso de urbanización, las alternativas de desarrollo para favorecer el empleo y la equitativa distribución del ingreso, todo esto sin necesidad de someter a la universidad al mercado que no es precisamente sensible a las aspiraciones de la sociedad, ni necesariamente la mejor vía de atención a sus mejores causas y aspiraciones.

Y como donde prevalece la ley del mercado la educación se desnaturaliza, se trata entonces de enfrentar y revertir el proceso de mercantilización que avanza rápidamente en las instituciones públicas de educación superior, pues de lo contrario la educación universitaria acabará convirtiéndose en un servicio mercantil más para dejar de ser el principal crisol donde se forja la identidad regional y nacional. En otras palabras, los universitarios requieren construir un gran frente en defensa del carácter laico, universal y gratuito de sus instituciones y, al mismo tiempo, independizarse del vasallaje a que la somete el capital.

Lamentablemente empiezan a existir, o existen ya, instituciones educativas públicas convertidas más en empresas de servicios mercantiles que en centros donde se forman hombres y mujeres libres, capaces de producir conocimientos, transmitirlos, preservarlos y difundirlos masivamente en favor siempre de los intereses de la sociedad y no sólo de los del capital. En fin, la tarea esencial de los universitarios, en estos momentos, es detener la tendencia que perverte los fines de la universidad.

Todo lo anterior exige demandar, a todos los niveles de gobierno, hacer de la educación superior una prioridad de primer orden, a la que se deberán otorgar de manera oportuna y suficiente los recursos necesarios para que pueda cumplir, sin someterse a los intereses del lucro y el mercado, sus funciones sustantivas: la docencia, la investigación y la difusión del conocimiento y la cultura.

Un aspecto más, imposible de soslayar, es la necesidad de actuar de inmediato para impedir el sometimiento de la universidad a los intereses de los partidos políticos y del gobierno en turno. Nadie debe imponer o dictar las tareas a realizar por las universidades públicas; ni los gobernantes ni los dirigentes de las organizaciones políticas a las que, incluso, pudieran pertenecer los propios universitarios, deben interferir en las tareas de las instituciones educativas autónomas. Los tiempos de la actividad política no pueden marcar los de la universidad. El reto entonces es hacer respetar la autonomía de las universidades públicas y reivindicar la autonomía y el autogobierno universitario.

Son muchos más los retos que aquí sólo se pueden enumerar, entre otros: democratizar a las instituciones de educación pública, eliminar la reelección de sus autoridades, quitar el poder a la burocracia, transparentar el uso de los recursos a disposición de las universidades públicas y muchos más que deben ponerse en el orden del día como objetivos prioritarios de los universitarios, si es que quieren que sus instituciones vuelvan a ser la conciencia crítica, que alguna vez fueron, de la sociedad que en Latinoamérica comienza a emprender un combate frontal contra el neoliberalismo.

En todo caso, el pensamiento emanado de las universidades públicas, así como la participación de los universitarios en la vida cultural, política y económica, tendrán que seguir siendo claves en el desarrollo de la sociedad democrática, equitativa e incluyente a la que aspiramos los latinoamericanos.

Bibliografía

- ALBERT, M. (1993) *Capitalismo contra capitalismo*, Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- ANUIES (2001) *La educación superior en el siglo XXI. Las líneas estratégicas de su desarrollo. Una propuesta de la ANUIES*, México.
- ARROYO, M. (2005) “Concepciones del espacio público y sentido común en la educación superior”. En: P. GENTILI y B. LEVY, *Espacio público y privatización del conocimiento*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires.
- BECKER, G. (1983) *El capital humano. Un análisis teórico y empírico referido a la educación*, Alianza Editorial, Madrid.

- BOLETÍN DE LA ASOCIACIÓN CANADIENSE DE PROFESORES UNIVERSITARIOS (1999) *La Jornada Semanal*, N° 221, Suplemento Cultural de *La Jornada*, México, 30 de mayo.
- FLORESCANO, E. (1999) *Etnia, Estado y Nación. Ensayo sobre las identidades colectivas en México*. Editorial Aguilar, Colección Nuevo Siglo, México.
- GONZÁLEZ CASANOVA, P. (2001) *La Universidad necesaria en el siglo XXI*, Ediciones ERA, México.
- GUEVARA NIEBLA, G. (1997) “Educación moral y ciudadanía”, *Nexos*, N° 236, México, agosto, pp. 21/23.
- HAYEK, F. A. (1990) *Camino de servidumbre*, Alianza Editorial, Madrid.
- ESTRADA, G. (2004) *1968, Estado y Universidad. Orígenes de la transición política en México*, Plaza & Janés, México.
- ESPINOZA BAUTISTA, V. (2005) “La educación superior y su relación con el mercado de trabajo hasta el 2010. Necesidad de una estrategia educativa”, *Revista Mexicana de Pedagogía*, Año XVI, N° 84, México, julio-agosto.
- FORRESTER, V. (1998) *El horror económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- FRIEDMAN, M. y R. FRIEDMAN (1983) *Libertad de elegir*, Ediciones Orbis, Biblioteca de Economía, N° 2, Barcelona.
- GARCÍA, A. M. (1997) “El sector privado de la educación superior”, en R. KENT (compilador). *Los temas críticos de la educación superior en América Latina. Los años 90. Expansión privada, evaluación y posgrado*, Volumen II, Fondo de Cultura Económica, México.
- GALEANO, E. (2004) *Patatas arriba. La escuela del mundo al revés*, Siglo XXI Editores, México.
- GRAMSCI, A. (1975) *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*, Juan Pablos Editor, Obras, T. 1, México.
- LÓPEZ LEYVA, S. (2001) *La vinculación de las instituciones de educación superior con el sector productivo en el noroeste de México*, Universidad Autónoma de Sinaloa-Conacyt, Culiacán, Sinaloa, México.
- (2005) “Formas de capitalismo académico en las universidades mexicanas”, VII Seminario Nacional Territorio Industria y Tecnología: “Políticas para la innovación en México. Las relaciones Gobierno-Universidad-Empresa”, Universidad Autónoma de Guanajuato, mayo.

- MCLAREN, P. (1999) “Pedagogía revolucionaria en tiempos pos-revolucionarios: repensar la economía política de la educación crítica”, en F. INBERNÓN (coordinador), *La educación en el siglo XXI. Los retos del futuro inmediato*, Universidad de Barcelona, España.
- PÉREZ TAMAYO, R. (1976) “Ciencia, paciencia y conciencia en México”, en CAÑEDO, L. y L. ESTRADA (compiladores), *La ciencia en México*, Fondo de Cultura Económica, México.
- RODRÍGUEZ GÓMEZ, R. (2004) “La inversión extranjera directa en educación superior”, *Revista de Educación Superior*, ANUIES, México, Abril-junio.
- SHARER, R. (1999) “El comercio: motor del crecimiento”, *Finanzas y Desarrollo*, Volumen 36, N° 4, Fondo Monetario Internacional, Washington, D. C., Estados Unidos, diciembre, pp. 26/29.

Páginas web consultadas

Universidad Autónoma de Aguascalientes: www.uaa.mx

Universidad Autónoma de Nuevo León: www.uanl.mx

Universidad Autónoma de Chihuahua: www.uach.mx

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez: www.uacj.mx

Universidad Autónoma de Baja California: www.uabc.mx

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología: www.conacyt.mx

Reformas educativas y redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado

DALILA ANDRADE OLIVEIRA

Después de una década de haberse iniciado un ciclo de reformas en la educación en Brasil, es posible observar que ha habido una redefinición en las relaciones entre lo público y lo privado que marcó ese proceso. Tales reformas educativas, que han estado presentes no sólo en Brasil, sino también en gran parte de los países de América Latina, provocaron un fuerte impacto en las realidades nacionales, habiendo sido orientadas, en gran medida, por la expansión de la atención. En el caso brasileño, la primera ola de reformas experimentada desde el inicio de los años noventa, fue marcada por medidas de focalización de la enseñanza fundamental¹. Los programas de reforma a nivel nacional, de los estados y municipal tuvieron como su primer objetivo la mejora de la educación a partir de la expansión del acceso y de la garantía de permanencia de los alumnos en la escuela. Los altos índices de analfabetismo de la población de 15 años o más y las altas tasas de evasión y repitencia en los años iniciales de la enseñanza fundamental, como también el bajo ingreso a la enseñanza media, demostraban la urgencia de promover transformaciones en la realidad educativa brasileña.

Este capítulo se propone discutir la gestión de la educación pública en Brasil en el marco de la reforma del Estado. Se entiende que es necesario traer a la luz algunos aspectos característicos del

1. La Educación Nacional en Brasil está organizada en dos niveles: básico y superior. La educación básica se compone de tres etapas: Educación Infantil (Jardín de Infantes y Preescolar); Enseñanza Fundamental (9 años de escolaridad) y Enseñanza Media (3 años de escolaridad).

actual cuadro de reforma presentes en la gestión educativa, tales como el proceso indirecto de privatización de la educación brasileña que se viene dando, sobre todo, desde la adopción de nuevas estrategias de gestión y financiación para los diferentes niveles y etapas de enseñanza, y la estrecha vinculación entre evaluación, gestión y financiación que se observa en la actualidad, en forma de un trípode que sostiene las actuales políticas educativas, conformando una nueva regulación educativa.

La política de privatización de la educación pública asume peculiaridades con relación a los procesos de privatización en general. Por tratarse de un derecho público en un escenario favorable a la privatización de servicios hasta hace poco mantenidos por el Estado, se sujeta a presiones que terminan por adoptar la lógica privada en la gestión pública. Tal política iniciada durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso ha sido llevada a cabo por el actual gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva. El debate sobre la privatización de la educación pública asume, por estas razones, especificidades que nos obligan a observar ciertas estrategias que son adoptadas, muchas veces de forma subrepticia, en la gestión de las políticas públicas para la educación, permitiendo la disminución de la participación del Estado en el sector educativo y traspasando recursos públicos a la iniciativa privada.

En el Brasil de los años noventa, se configuró un marco de reformas cuyo objetivo principal era la modernización del Estado y su adecuación a las exigencias de la economía mundial. El modelo adoptado persiguió la descentralización de los servicios y la atención a las políticas sociales, en general, como también educativas y, por consiguiente, una mayor desregulación. Los programas de reforma a nivel federal, de los estados y municipal se dirigieron a promover la descentralización administrativa, financiera y pedagógica, imprimiéndoles a las formas de administración de las escuelas y del sistema una tendencia gerencial.

Se observó la opción por un modelo de gestión de las políticas sociales en el que la orientación universal (teniendo como principio de justicia social la búsqueda de la garantía de igualdad entre los ciudadanos) fue siendo reemplazada por políticas destinadas a grupos específicos, sustituyendo tal principio por el reconocimiento de la diversidad, con vistas a la equidad social. Desde ese momento, se observa una tendencia a la focalización de las políticas públicas

en las poblaciones más vulnerables. Según Salama & Valier 1997, tal tendencia se inspira en el modelo británico de reforma del Estado, con adecuaciones al contexto latinoamericano, que enfoca dichas políticas en los más pobres, ya que su destinación a los pobres resultaría en una cobertura muy amplia, debido a los altos índices de desigualdad social que presentan los países. Tal enfoque se realiza desde la definición de un estándar mínimo de atención que representa, sin duda, ganancias para los atendidos, pero a un nivel muy bajo de efectividad en relación con la capacidad de retirar a esas poblaciones del nivel de destitución social en el que se encuentran.

La descentralización administrativa y financiera surge en el sentido de responder a demandas de atención a nivel local, lo que se ha presentado como una tendencia en la gestión de las políticas públicas sociales en Brasil en los últimos años, de acuerdo con lo que viene ocurriendo en otras partes del mundo, reflejando cambios que se procesan también en el nivel de la administración de empresas y otros sectores. Con el objetivo de atribuirle mayor flexibilidad a la gestión pública, la descentralización exige cierta desregulación, dada la rigidez del modelo de organización burocrática existente. El justificativo es el de la búsqueda de mejora en la atención al ciudadano/contribuyente, reduciendo las mediaciones existentes entre el Estado y el ciudadano.

En las dos últimas décadas, dicha tendencia ha representado un fuerte estímulo a la municipalización de determinados servicios y políticas sociales. Aparecen como resultado del nuevo pacto federativo, firmado en la Constitución Federal de 1988, en el cual los municipios pasan a adquirir el status de ente federado, por lo tanto, portadores de una autonomía político-administrativa nunca antes experimentada. Tales cambios surgen como resultado de presiones y exigencias contradictorias provenientes de los movimientos sociales que apelan a políticas más justas para los que trabajan, pero también para los sectores regionales que aún mantienen formas patrimonialistas de gobierno.

Los movimientos sociales característicos de los años ochenta, en Brasil, representaron el resurgimiento de una sociedad civil bastante fustigada por los años de la dictadura militar, que buscaban expresarse y abrir espacios para nuevas formas de organización. Así, por medio de la creación y reorganización de partidos políticos y sindicatos, así como de otros tipos de asociativismo, los movimientos

sociales intentaron constituir espacios públicos tanto en la sociedad civil como en el Estado. Tales movimientos buscaron recuperar el sentido de sociedad civil como instancia de política y no solamente como esfera de lo económico y de lo particular. Es posible considerar que éste fue un momento de reasunción de la política que había estado negada durante las dos décadas anteriores.

La tentativa de un nuevo pacto social en el proceso constituyente de 1986 a 1988 expresó las demandas defendidas de mayor democracia y autonomía a nivel local y la posibilidad de permitirles a las poblaciones un mayor control sobre la gestión de las políticas públicas, dada la proximidad física con los medios de decisión y gestión de las mismas.

Según Silva (1998:352), “el proceso de democratización que experimentó el país hizo aumentar, simultáneamente, el interés por movimientos descentralizadores, como si descentralización fuera sinónimo de democracia”. Sin embargo, el autor llama la atención hacia el hecho de que tal movimiento no se dio (ni se da) sin conflictos. En realidad, tal pacto federativo encuentra vivas resistencias en la relación entre gobierno nacional y gobiernos subnacionales. Este nuevo pacto federativo es garantizado por la Constitución Federal de 1988, ya en el Título I, en su primer artículo, que trata sobre los principios fundamentales:

Art. 1º: La República Federativa de Brasil, formada por la unión indisoluble de los Estados y Municipios y del Distrito Federal, se constituye como Estado Democrático de Derecho y tiene como fundamentos:

- I. la soberanía;
- II. la ciudadanía;
- III. la dignidad de la persona humana;
- IV. los valores sociales del trabajo y de la libre iniciativa;
- V. el pluralismo político.

Inciso único: “Todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes electos o directamente, en los términos de esta Constitución”.

En su artículo 23, la Constitución Federal se refiere, nuevamente, a la relación entre los entes federados, definiéndola como de cooperación, pero remitiendo su reglamentación a la ley complementaria, como se puede observar:

Art. 23 - Inciso único. Una ley complementaria establecerá normas para la cooperación entre la Nación y los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, considerando el equilibrio del desarrollo y del bienestar en el ámbito nacional.

El régimen de colaboración entre los entes federados es explicitado en el cuerpo de la Constitución Federal, solamente en materia educativa, en su artículo 211: “La Nación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios organizarán, en régimen de colaboración, sus sistemas de enseñanza.”

Al mismo tiempo en que la Constitución Federal redefine las relaciones entre los estados, inscribe en sus principios para la educación “la gestión democrática de la enseñanza pública en la forma de la ley” (artículo 206, inciso VII).

La gestión democrática de la educación, desde la Constitución Federal de 1988, pasa a ser una exigencia legal, a pesar de que tal principio constitucional se restringe a la enseñanza pública. Esa exigencia marcó la política educativa brasileña en las dos últimas décadas, estando presente este debate en los foros organizados por los movimientos sociales en defensa de la educación pública gratuita y de calidad frente a las reformas implementadas por los gobiernos en diferentes ámbitos (municipal, de los estados y federal), destacándose especialmente la educación básica. La referida Constitución representa un importante marco en la historia brasileña por consolidar derechos civiles, políticos y sociales que, hasta aquel momento, el país no le había garantizado a la mayor parte de su población. Por tal motivo se la llamó “Constitución ciudadana”, por haber representado un gran logro con relación a la ampliación de derechos. A pesar de que Brasil es una república federativa, habiendo asegurado en su artículo I la existencia de un Estado de Derecho, después de más de cien años aún pervive el constante desafío de dismantelar la tradición patrimonialista, heredada de una cultura colonial y esclavista. La lucha por la constitución de una cultura republicana que repose sobre los derechos y elimine definitivamente el privilegio aún es algo bastante presente.

Discutiendo los modelos de democracia, David Held (1987) destaca que la historia de las instituciones políticas de los Estados que hoy son democráticos posee estructuras democráticas frágiles y vulnerables. Según el mismo autor, para que un sistema sea

plenamente democrático, el mismo debe satisfacer ciertos criterios, entre los cuales se encuentran el voto igualitario (los votos deben serles atribuidos de igual forma a todos los ciudadanos), la participación efectiva de cada ciudadano y la comprensión iluminada (oportunidades iguales y adecuadas para que cada ciudadano exprese sus preferencias). En ese sentido, el autor indaga “bajo qué condiciones podría ser posible que los ciudadanos estén en una posición de gozar de igual status político e iguales oportunidades efectivas de participación”.

El arreglo federativo firmado en la Constitución de 1988 aparece, contradictoriamente, como sostén básico de la democracia, rompiendo con la tradición centralizadora y presidencialista, garantizando la distribución de poderes y responsabilidades entre los entes federados. Sin embargo, surge en el marco de la reforma del Estado y el consiguiente redireccionamiento de las políticas sociales que rompe con la noción de igualdad y universalismo en la gestión de las políticas sociales. Se cree que el constituyente se inspiró en una concepción de democracia que buscaba instituir y reconocer nuevos mecanismos de participación popular, al mismo tiempo que el Estado podría irse reformando en el sentido de potenciar la participación local como mecanismo de gestión de los servicios públicos. En este sentido se buscó una ingeniería institucional conciliatoria (municipios, estados, Distrito Federal y Nación) en la que, por medio de la noción de asociaciones, contratos entre entes federados, el poder público va asimilando lógicas de negociación antes presentes en la esfera privada.

De esta manera, se observa que si, por un lado, la descentralización se presenta como mecanismo de distribución de poder y responsabilidades, por el otro, se constituye en formas de gestión que buscan posibilitar el incremento de soluciones regionales y locales para problemas nacionales o globales. Ésta ha sido la dinámica de reestructuración capitalista que los procesos de globalización trajeron aparejada en los últimos años. Las relaciones entre lo local y lo global se ven ahora mediadas por otros mecanismos de participación en los cuales los medios de comunicación, con sus avances tecnológicos, desempeñan un importante papel, transformando rutinas y significados de participación y democracia. Según Barman (1999), esa dinámica nos ha otorgado otros significados de lo que es próximo y remoto, lejano y cercano.

Es necesario observar que la búsqueda de soluciones locales puede reforzar la desigualdad y la discriminación. En un país con semejante desigualdad social, que se refleja regionalmente en el interior del mismo y de los estados, en lugar de garantizar una mayor equidad, dicha dinámica puede poner en peligro los frágiles equilibrios conquistados. Como esas políticas son descentralizadas a través de la competencia entre los municipios —como no hay universalismo en los programas sociales creados, su traslado a los municipios se da de acuerdo con la capacidad particular de cada ente— se observa el incentivo a la competencia entre los mismos. En lugar de relaciones de colaboración, hay competencia y competición entre los entes en las articulaciones intergubernamentales en las que el poder de negociación es desigual.

La norma legal que dispone la descentralización no es uniformadora. El espacio de negociación continúa siendo decisivo. Se observa que no es posible pensar en uniformidad o estándares homogéneos de servicios frente a un diseño de gestión que abarca características y capacidades heterogéneas en la gestión y ejecución de los programas sociales, principalmente en los que exigen un alto nivel de inversión local. En muchos casos, el municipio se compromete más allá de sus capacidades y acaba teniendo que recurrir a asociaciones que involucran a la iniciativa privada y al tercer sector para la realización de lo que se acordara a nivel central. Esta ha sido una dimensión de la privatización a nivel local en la ejecución de programas sociales con financiación pública a la que se le ha dado poca atención.

La inexistencia de garantías previas de recursos financieros a los estados para que se efectivice la autonomía decisiva y ejecutiva indispensable para la descentralización y democracia también puede generar dependencia económica y, por consiguiente, política, lo que configura una base para el clientelismo entre jefes políticos. La reproducción de esas relaciones en los diferentes niveles del poder ejecutivo y legislativo ha sido ampliamente denunciada hasta la actualidad. Lo que constituye una dimensión de la privatización poco considerada también, es decir, considerar el uso privado de los recursos y de los aparatos públicos por los jefes locales. A pesar de ello, tal descentralización ha contribuido con la mayor recuperación de prerrogativas fiscales, políticas y administrativas por parte de los estados y municipios. Pero si, por un lado, ese diseño

presenta una reducción del grado de centralización, sobre todo en su implementación, lo cual presenta un carácter limitado, por el otro, le permite a la centralización a nivel local el refuerzo de la tradición patrimonialista.

Así, la descentralización surge como orientación para las políticas sociales en un marco contradictorio, lo que le otorga un carácter ambivalente. Presente en las reformas propuestas para la organización y administración de los sistemas de enseñanza, se observa que dicha orientación se dio predominantemente en el cuadro de reformas del Estado brasileño desde 1994. Se resalta la retirada relativa que el Estado ha venido ejerciendo en la ejecución directa de las políticas sociales, así como en su participación directa en el sector productivo al igual que en otras esferas de su dominio, provocando cambios en las formas de financiación de las políticas sociales, que pasan, en reglas generales, por el recurso de la iniciativa privada.

La Enmienda Constitucional N° 19, de junio de 1998, refleja la racionalidad presente en la reforma del Estado, asumida por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. El intento de instituir la figura jurídica de las Organizaciones Sociales y de los Contratos de Gestión (como mecanismos más flexibles de gestión pública) fue muy fuerte y enfrentó a las vivas resistencias de los sectores críticos al gobierno y de los funcionarios públicos organizados en sus sindicatos. Pero después de una década es posible observar los contratos de gestión presentes en las relaciones entre entes del poder público y el crecimiento sustantivo de la participación de las ONGs en la gestión y ejecución de políticas sociales.

El establecimiento de relaciones contractuales por parte del Estado, según Abrúcio (1998), se basa en tres presupuestos. El primero es el de que, en una situación de falta de recursos, la mejor forma de aumentar la calidad es introduciendo relaciones contractuales de competencia y de control. El segundo, casi como consecuencia del primero, es el de que la forma contractual evita la situación de monopolio. Y finalmente, el tercero, se refiere a la mayor posibilidad de que los consumidores (supuestamente) tienen que controlar y evaluar la marcha de los servicios públicos desde un marco contractual.

Dichos procesos han modificado la relación entre Estado y sociedad civil, provocando cambios en el entendimiento de la noción de lo público y, por consiguiente, de derecho público, en el cual se

inscribe la educación. Esos nuevos arreglos posibilitados por la desregulación dirigidos a procesos más descentralizados de gestión de las políticas sociales, que tienden a la ejecución a nivel local, comportan el riesgo de favorecer lógicas de privatización de tales políticas en diferentes aspectos y dimensiones, variando entre el traspaso de su ejecución a la iniciativa privada y el refuerzo de las formas patrimonialistas de poder en el nivel municipal.

El proceso de desregulación que se observa en Brasil en el período mencionado se da en el sentido de permitir mayor flexibilidad presupuestaria y administrativa. En la educación básica, la política de financiación que se inició con la creación del Fondo de Desarrollo y Mantenimiento de la Enseñanza Fundamental y Valorización del Magisterio —FUNDEF—, por medio de la Ley N° 9.424/96, instituye dos nuevas referencias: la financiación *per capita* y la equidad entre municipios de un mismo estado, al mismo tiempo en que refuerza la desigualdad regional del país. Tal política resultó ser un fuerte estímulo a la municipalización, ya que la atención de la enseñanza fundamental figura como prioridad de los municipios desde la Enmienda Constitucional N° 14 de 1996.

Dicho proceso acarrió una mayor ampliación de las responsabilidades y espacios de decisión en las unidades escolares, tales como la elaboración del calendario escolar, el presupuesto anual de la escuela, como también la definición de prioridades de gastos, entre otras. Como contrapartida se verifica que, a través de la autonomía, las escuelas no sólo pasan a contar con mayores posibilidades de decidir y resolver sus cuestiones cotidianas con más agilidad, sino que también esa apertura viene estimulando a las escuelas a buscar complementación presupuestaria por su cuenta, en la iniciativa privada y en otras formas de contribución de la población. Se han creado programas especiales (FNDE: Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación) de incentivo a las escuelas que, por medio de proyectos, se inscriben y compiten entre sí. La competencia entre unidades escolares como forma de mejorar la calidad de los servicios viene siendo estimulada desde el documento “Estrategias y prioridades”, publicado por el Banco Mundial en 1996. La escuela pública estatal pasa a buscar, dentro y fuera del Estado, medios para garantizar mejor su supervivencia o para mejorar su desempeño, es decir, formas alternativas de financiación, ya que los presupuestos ordinarios no son suficientes.

Así, las escuelas se ven impulsadas a asociarse a la iniciativa privada o a otras formas de ayuda, recurriendo muchas veces al voluntariado. Después de más de diez años de las primeras iniciativas de asociación empresa-escuela y de programas de adopción de escuelas públicas por empresas o por otro tipo de organización, podemos constatar que dichas iniciativas han dado pocos frutos. Las adopciones de escuelas públicas por empresas privadas, públicas u ONGs también han demostrado sus límites como acciones que verdaderamente han interferido en los rumbos y procesos escolares (ver Olivera, 2000). El voluntariado ha sido estimulado también por medio de campañas publicitarias en los últimos tiempos. En la educación superior, el papel de las fundaciones, creadas dentro de las universidades públicas se ha ampliado cada vez más. De estrategia legal para viabilizar acciones financieras y administrativas con la agilidad exigida por las agencias de fomento pasaron a ser importantes medios de captación de recursos (Chaves, 2005).

Se observa entonces la naturalización de una lógica propia de la empresa privada en la gestión de las políticas sociales, en especial la educación. Esa naturalización opera por medio de la institucionalización de nuevas formas de financiación y de evaluación de tales políticas, bajo el discurso de la técnica, de la agilidad administrativa, de la eficiencia y de la eficacia. En la educación, principalmente en la administración escolar, se verifica desde sus orígenes como una disciplina específica, la transposición de teorías y modelos de organización y administración empresariales y burocráticas hacia la escuela. Si bien el debate crítico en torno a estas cuestiones ha sido demasiado exhaustivo en décadas pasadas, no ha sido capaz de evitar que las tendencias más recientes en administración educativa e incluso las direcciones tomadas por las políticas públicas para la gestión de la educación rescataran las teorías administrativas como teorías políticas².

2. Sobre las teorías administrativas como teorías políticas, ver: Bruno, 1997.

Gestión, financiación y evaluación como articulación esencial para la privatización de la educación

Considerando que la educación es un derecho público garantizado a todos los ciudadanos brasileños y que para ello el Estado deberá organizarla respetando la exigencia legal de la mejor manera posible, podemos considerar que es obligación del poder público, no sólo desarrollar los medios para ofrecer educación, sino también controlar su oferta en el sector privado. Por lo tanto, analizar el seguimiento sistemático realizado por el mismo Estado por medio del Censo de la Educación Superior, del movimiento de ampliación y retracción de la oferta en educación a lo largo de los últimos diez años es esencial.

De la Sinopsis de la Educación Superior del año 2006 (INEP/MEC³) surge que el 95,7% de las instituciones de educación superior de Brasil son privadas (2.270) y que apenas 248 son públicas. De la suma de 4.679.646 matrículas en enseñanza superior en Brasil, el 74,1% corresponde a instituciones privadas. El Censo de la Educación Superior del año 2000 ya arrojaba, en aquel momento, que las tres mayores universidades brasileñas de la época eran particulares. El diario *Folha de São Paulo*, comentando el hecho en uno de sus artículos periodísticos, afirmaba que estas instituciones implicaban “verdaderos conglomerados de enseñanza surgidos en menos de una década” (Diario *Folha de São Paulo*, 02/12/2001). La constatación del diario se debe al hecho de que, en menos de diez años, las universidades particulares pasaron a ocupar tres de los primeros cinco puestos destinados a las mayores instituciones superiores de enseñanza en Brasil.

El crecimiento del sector privado en la educación brasileña, como puede observarse por los datos suministrados por el Censo de la Educación Superior (INEP/MEC), se da en un marco de transformaciones en la educación nacional, en el que se observa una mayor expansión de dicho nivel de enseñanza. Sin embargo, sólo el 12,1% de los jóvenes en edad regular, es decir, entre 18 y 24 años, se encuentran matriculados en la educación superior.

3. N. de la T.: Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira, del Ministerio de Educación de Brasil.

Empero, si el crecimiento del sector privado en la educación superior brasileña es algo que se observa desde comienzos de los años noventa, en la década actual el mismo ha recibido un fuerte estímulo a través de la política compensatoria llevada a cabo por el actual gobierno federal. El Programa Universidad para Todos (ProUni), creado en el año 2004 e institucionalizado por la Ley N° 11.096, del 13 de enero de 2005, tiene por objetivo posibilitar el acceso de jóvenes de bajos ingresos a la educación superior. Se trata de un programa de otorgamiento de becas de estudio (totales y parciales) a estudiantes de cursos de grado de instituciones privadas de enseñanza superior, ofreciendo, como contrapartida, la exención de algunos tributos a las instituciones que adhieran al programa. Dicho programa redundó, así, en beneficio de las instituciones privadas de enseñanza superior que, luego de su irrupción expansiva durante la década pasada, quedaron con una oferta excesiva de vacantes, hecho que se sumó al incumplimiento en los pagos y al desistimiento de los alumnos. El ProUni, por medio de la exención fiscal, posibilitó el saneamiento, en cierta medida, de ese sector. Se puede notar que las instituciones más beneficiadas son las que tienen fines de lucro, ya que, desde su adhesión al Programa, quedan exentas de la mayor parte de los tributos federales que debían pagar (Carvalho, 2006).

El gobierno justifica el ProUni por su meta de expansión de la enseñanza superior entre la población menos favorecida, que siempre se ha visto excluida del acceso a la misma. Sin embargo, este Programa rompe con principios de publicidad y democracia constitucionalmente garantizados, permitiendo un proceso de privatización a nivel de gestión de recursos públicos dirigidos a la educación. La Constitución Federal de 1988, al consagrar en su artículo 206, inciso VI, el principio de la gestión democrática en la enseñanza pública, como ya fue citado, demostró que la democratización de la educación no puede restringirse al acceso, un efecto de expansión, sino que, principalmente, debe contemplar la gestión, es decir, la definición política de los procesos educativos. No obstante, tal principio se aplica solamente, por fuerza de la presión del sector privado en el proceso constituyente, a los establecimientos públicos de enseñanza. Siendo así, las instituciones privadas de enseñanza se ven libres de tales exigencias, pudiendo definir sus objetivos y estándares de gestión educativa y, al mismo tiempo, gozan de financiación pública si se adhieren al ProUni.

Consideraciones finales

La democracia civil y la política sólo se hacen con las correcciones de las desigualdades sociales. Sin embargo, en una sociedad tan desigual que la mayoría no llegó a obtener garantías y derechos mínimos para una vida digna, la efectiva ampliación de los derechos sociales es una condición indispensable de la justicia social. Con el justificativo de permitir una mayor transparencia en los procesos decisivos, ampliar la participación social y el control democrático, el Estado brasileño, reformándose a lo largo de los años noventa, trajo un reordenamiento de las políticas sociales y nuevas estrategias en la relación entre Estado y sociedad civil, en donde la descentralización político-administrativa asume un rol fundamental. La gestión descentralizada en el sector educativo imprimió una nueva lógica regulatoria que se basa en la articulación entre financiación, evaluación y gestión. La noción de fortalecimiento local —tan apreciada por los movimientos democráticos— ha ido siendo reemplazada por la retórica del empoderamiento (una traducción vacía del inglés), como si la descentralización fuera sinónimo de democratización y el traspaso de la ejecución de determinadas políticas y programas sociales hacia el nivel local fueran garantías de mayor participación popular. Sin embargo, tales estrategias de gestión tienen su resultado en la privatización de servicios y espacios públicos por formas diversas y poco convencionales.

Lo que se observa es que la tensión presente en el actual contexto entre las dimensiones locales y globales ha forjado una nueva regulación social y educativa. Las nuevas formas de gestión y financiación de la educación constituyen medidas políticas y administrativas de regulación de los sistemas escolares. Tales medidas surgen como soluciones técnicas y políticas para la resolución de problemas de ineficiencia administrativa de los sistemas escolares o de la búsqueda de adecuación y racionalización de los recursos existentes, argumentos típicos de la lógica privada. No obstante, tales medidas vienen acompañadas de la idea de transparencia (rendición de cuentas y demostración de resultados) y de participación local. De un modo general, han acompañado la tendencia de retirar cada vez más al Estado su papel ejecutivo y de transferirle a la sociedad —ésta, muchas veces traducida, de forma simplificada,

como el mercado— la responsabilidad por la gestión ejecutiva de los servicios, modificando la relación con el público atendido.

Bibliografía

- ABRUCIO, F.L. (1999) “Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional”. En: L. C. BRESSER PEREIRA y Spink, P.K. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*, Editorial de la Fundación Getúlio Vargas, Río de Janeiro.
- BRUNO, L. (1997) “Poder e administração no capitalismo contemporâneo”. En: D. A. OLIVEIRA. *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*, Vozes, Petrópolis.
- CARVALHO, C.H.A. “O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior”. *Educação e Sociedad*, V. 27, N° 96 (Especial), Campinas: CEDES/UNICAMP, oct. 2006.
- Censo de la Educación Superior: www.inep.gov.br
- Constituição da República Federativa do Brasil* (1998). 18° edición, actualizada y ampliada. Saraiva, San Pablo.
- *Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional*. Ley N° 9.394 del 20 de diciembre de 1996.
- *Ley N° 9424* - 24 de diciembre de 1996. Dispone sobre el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio, en la forma prevista en el art. 60, inc. 7°, del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias, y establece otras medidas.
- CHAVES, V.J. (2005) *As feições da privatização do público na educação superior: o caso da UFPA*. Facultad de Educación (UFMG) (Tesis de doctorado), Belo Horizonte.
- HELD, D. (2001) *Modelos de democracia*, Alianza Editorial, Madrid.
- Diário Folha de São Paulo*, 02/12/2001.
- OLIVEIRA, D. A. (1997) “Educação e planejamento: a escola como núcleo da gestão”. En: D. A. OLIVEIRA (Org.). *Gestão democrática da educação; desafios contemporâneos*, Vozes, Petrópolis.
- (2000) *Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza*, Vozes, Petrópolis.
- SALAMA, P.; J. VALIER (1997) *Pobrezas e desigualdades no terceiro mundo*, Nobel, San Pablo.

Educación “¿en venta?” Tratados de libre comercio y políticas educativas en América Latina

MYRIAM FELDFEBER

“La economía del capitalismo ha invadido y reducido el dominio extraeconómico. El capital ha ganado control privado sobre cuestiones que antes eran del dominio público y, al mismo tiempo, ha cedido responsabilidades sociales y políticas a un Estado formalmente separado. Incluso todos los ámbitos de la vida social que se encuentran justo afuera de las esferas de producción y apropiación, y fuera del control directo del capitalista, están sujetos a los imperativos del mercado y la mercantilización de los bienes extraeconómicos. Es difícil hallar un aspecto de la vida en la sociedad capitalista que no esté profundamente determinado por la lógica del mercado.”

(ELLEN MEIKSINS WOOD, 2000:324, citado en Ansaldi, 2003)

Introducción

La discusión acerca de los Tratados de Libre Comercio y el análisis de las políticas de reforma implementadas en las últimas décadas, que han contribuido a definir un escenario propicio para la comercialización de la educación, cobran sentido en el marco de la nueva estructura de poder internacional propia de la actual etapa de reestructuración del capitalismo en el contexto de la globalización neoliberal.

En la actualidad, tal como lo describe Teitelbaum (2004), “el planeta está envuelto en una densa trama de convenios y tratados económicos y financieros internacionales, regionales y bilaterales que han subordinado o suplantado los instrumentos básicos del derecho

internacional y regional de los derechos humanos, las constituciones nacionales, la legislación económica orientada al desarrollo nacional y las leyes laborales y sociales tendentes a mitigar las desigualdades y la exclusión. La aplicación de las cláusulas como ‘trato nacional’ y ‘nación más favorecida’, que figuran en casi todos los TLC, funciona como un sistema de vasos comunicantes, que permite a las políticas neoliberales circular libremente a escala planetaria y penetrar en los Estados, donde desintegran las economías nacionales y generan graves daños sociales” (Teitelbaum, 2004:1 y 2). La principal consecuencia de todo lo anterior es que, de acuerdo con el fundamentalismo neoliberal, se avanza en separar la actividad económica y la operación del mercado de toda exigencia e incidencia desde el ámbito de la democracia. De este modo, una vez que se han transformado en normas internacionales de obligatorio cumplimiento, la capacidad de los procesos políticos democráticos para modificarlas queda drásticamente reducida (Lander citado en Teitelbaum, 2004).

Las organizaciones comerciales internacionales, así como los acuerdos de libre comercio, no son nuevos. Varios de ellos datan de la posguerra. Lo que sí resulta novedoso de esta etapa es que en los mismos no sólo se regula el comercio de bienes, sino también el comercio de servicios, incluyendo entre estos últimos a la educación, así como la propiedad intelectual y las normas relativas a la inversión extranjera, por lo que se puede decir que más que tratados de libre comercio son tratados de libre mercado.

En el plano internacional, la institución que regula la aplicación de estas normas es la Organización Mundial del Comercio (OMC)¹, que comenzó a funcionar en 1995, como resultado de las rondas comerciales celebradas en el marco del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT en inglés). Sin embargo, no se trata simplemente de una continuidad en el tiempo sino de un cambio significativo, dado que a diferencia del GATT, los acuerdos de la

1. La Organización Mundial del Comercio (OMC) es la única organización internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países. Los pilares sobre los que descansa son los Acuerdos de la OMC, que han sido negociados y firmados por la gran mayoría de los países que participan en el comercio mundial y ratificados por sus respectivos parlamentos. El objetivo es ayudar a los productores de bienes y servicios, los exportadores y los importadores a llevar adelante sus actividades. Información de la página de la OMC: www.wto.org/spanish

OMC son de cumplimiento obligatorio para los países miembros, y por otro lado, además de las negociaciones sobre comercio de bienes, concentra una serie de negociaciones sobre otros aspectos de la expansión del libre mercado que anteriormente no tenían el nivel de coordinación que adquirieron en la OMC, como el Acuerdo relativo a los aspectos de la propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC, TRIPS en inglés), el Acuerdo sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio de bienes (TRIM) y el Acuerdo General sobre el comercio de servicios (AGCS, GATS en inglés).

De acuerdo con la información de la OMC, la creación del AGCS fue uno de los logros principales de la Ronda Uruguay, cuyos resultados entraron en vigor en enero de 1995. El AGCS se inspiró básicamente en los mismos objetivos que su equivalente en el comercio de mercancías, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT): “crear un sistema creíble y fiable de normas comerciales internacionales; garantizar un trato justo y equitativo a todos los participantes (principio de no discriminación); impulsar la actividad económica mediante consolidaciones garantizadas y fomentar el comercio y el desarrollo a través de una liberalización progresiva”.²

Entre los tratados a nivel regional, orientados por la misma lógica de libre mercado, podemos mencionar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Acuerdo de libre comercio entre los países de América Central y Estados Unidos ya firmado por cuatro países centroamericanos en diciembre de 2003: CAFTA (Central American Free Trade Agreement) y la propuesta (¿fracasada?) de creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) impulsada en el Proceso de Cumbres de las Américas.

Los TLC suponen “una ‘feudalización’ del derecho, de un derecho corporativo opuesto al derecho público nacional e internacional, que funciona en el interés exclusivo del gran capital transnacional y de los Estados ricos y en detrimento de los derechos fundamentales de los Estados llamados periféricos y de sus pueblos. Con el agravante de que este derecho corporativo está acompañado de un fuerte sistema coercitivo para asegurar su aplicación: multas, sanciones económicas, presiones económicas, diplomáticas y militares, etc. Y para

2. Información de la página de la OMC, *op. cit.*

el arreglo de los diferendos entre las partes se han creado ‘tribunales arbitrales’ al margen del sistema judicial de derecho público estatal e internacional” (Teitelbaum, 2004:3).

En este trabajo analizamos como los TLC, tras la falsa idea de que la liberalización del comercio permitirá mejorar el nivel de vida de las sociedades, ponen en cuestión la soberanía de los Estados y su posibilidad de desarrollar políticas públicas que garanticen los derechos sociales y humanos fundamentales, entre ellos el derecho a la educación.

1. Las falacias de los TLC

“La división del trabajo entre las naciones es que algunas se especializan en ganar y otras en perder”

EDUARDO GALEANO ³

La promoción del libre comercio se justifica con el argumento del supuesto beneficio para todos los países. Una situación de libre comercio llevaría a los países a especializarse en producir aquello en lo que son más eficientes. Los productores nacionales tendrían así más y mejores oportunidades de exportar a nuevos mercados. Por otra parte, los consumidores y las empresas se beneficiarían porque podrían acceder a bienes que se producen con mejor calidad en otros países, y a precios más bajos que los que debían pagar antes a productores nacionales “ineficientes”. Finalmente, esto generaría nuevas oportunidades de inversión en el país por parte de empresas extranjeras, que crearían empleo, reforzando así el crecimiento económico.

Estos argumentos se basan en una serie de supuestos que difieren de los hechos que se verifican en la práctica. En primer lugar, la eficiencia en la producción no se relaciona sólo con la dotación de factores de producción con los que cuenta cada país (recursos naturales, mano de obra, etc.) sino también con el tamaño de su economía, con la calidad de sus instituciones, entre otros factores. La realidad muestra que los países desarrollados se especializan en

3. Citado en PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas*, 2005.

la producción de bienes de alto valor agregado (y crecientemente, en la producción de conocimiento), mientras que los países subdesarrollados se especializan en producir bienes basados en recursos naturales con bajo valor agregado, bienes intensivos en mano de obra barata, o commodities industriales (petróleo, acero, aluminio, papel, etc.). La liberalización del comercio en ese contexto sólo puede producir una acentuación de esa tendencia.

Basta una simple mirada a las experiencias de liberalización comercial que se han producido en las últimas dos décadas para concluir que, más que de acuerdos, se trata de imposiciones sobre los países en desarrollo, que los compromisos que se ven obligados a asumir son desproporcionadamente mayores que los que asumen los países desarrollados, y que en el fondo son instrumentos para ampliar y garantizar el acceso de las empresas transnacionales a mercados y recursos en todo el mundo y proteger sus inversiones, tanto físicas como intangibles, estas últimas a través de la extensión del régimen de protección de los derechos de propiedad intelectual.

1.1. De tratados tienen poco

Estos tratados se presentan como acuerdos entre iguales, pero en realidad son imposiciones de los países más desarrollados para que los países en desarrollo abran sus mercados a cambio de concesiones marginales en los suyos.

Los datos del Informe sobre Desarrollo Humano de Naciones Unidas del año 2005 son más que elocuentes: el comercio mundial se duplicó en los últimos 20 años, llegando a 9 trillones de dólares en 2003. Como la producción total creció a un ritmo menor, la participación de las exportaciones en el PBI global aumentó, llegando a un cuarto del total, y a un tercio para los países del África subsahariana. Sin embargo, mientras que los países desarrollados exportan bienes (y crecientemente servicios) con alto valor agregado, en los que ellos son los formadores de precio, los países en desarrollo exportan básicamente commodities, cuyos precios están fuera de su control.

Los países subdesarrollados, entre otras medidas, redujeron sus aranceles, simplificaron sus trámites de importación, eliminaron sus barreras para-arancelarias. En una gran proporción, hicieron

estas reformas en forma unilateral, sin reciprocidad por parte de los países desarrollados. El arancel promedio para los países subdesarrollados pasó del 25% a fines de los ochenta al 11% en 2005.⁴

El actual orden mundial se caracteriza por una asimetría radical, donde no existe “interdependencia” de Estados Nacionales soberanos que se representan de manera igualitaria en el marco de las Naciones Unidas u otras organizaciones internacionales. La estructura del Poder internacional, con clara hegemonía del capital financiero, está dada por unas 200 megacorporaciones que tienen un volumen combinado de ventas superior al PBN de todos los países del mundo con excepción de los nueve mayores. Junto a ellas, el gobierno de los países centrales, y en especial algunas las agencias especializadas de los mismos como los ministerios de economía y hacienda, los bancos centrales y los “perros guardianes” custodios del predominio internacional del capital financiero y agentes de disciplinamiento universal: las instituciones surgidas de los acuerdos de Bretón Woods en 1944: FMI, el Banco Mundial y la OMC (sucesora del GATT) y los think tanks creados o vinculados a fundaciones empresariales. Un papel complementario es desempeñado por la gran “prensa económica” internacional (Borón, 2001).

Por otra parte, los TLC se negocian de espaldas a la sociedad, la gran mayoría de los ciudadanos desconocen tanto las discusiones y negociaciones previas como los acuerdos que se establecen y las consecuencias de los mismos sobre sus vidas cotidianas. Los principales involucrados, que son o serán afectados por estos tratados, ni están enterados o no han sido consultados (Internacional de Servicios Públicos e Internacional de la Educación).

Un análisis del TLC firmado entre Chile y Estados Unidos señala que “para el/la ciudadano/a común esta temática, producto de la forma en que ha sido difundida la información, se relaciona, por una parte, con un ‘acuerdo entre caballeros’ que puede ser modificado en cualquier momento y, por otra, con lo que tradicionalmente se ha entendido como el área comercial. En este sentido, se percibe como un buen acuerdo —ligado a industrias, productos, inversiones, etc.— que generaría nuevos empleos, abriría nuevas inversiones, permitiría tener productos más variados en los supermercados; sin imaginarse que, en el actual contexto mundial

4. Ver PNUD, *op. cit.*

y nacional, este tratado compromete una multiplicidad de ámbitos y políticas que se relacionan con el conjunto del desarrollo cultural, social, económico y democrático de nuestro país”⁵.

Un claro ejemplo de los modos que asume la negociación de estos acuerdos lo constituye la discusión del TLCAN en México tal como lo describe Hugo Aboites (s/f). El secreto en la discusión permitió al gobierno de Salinas de Gortari escoger calladamente a aquellos a los que le interesaba consultar y definir lo que podía o no pactarse con los Estados Unidos y Canadá. Así, mientras avanzaban las discusiones sobre los diferentes temas o mesas del Tratado, los representantes gubernamentales podían consultar con aquellos sectores empresariales que consideraban estratégicos y, al mismo tiempo, mantener apenas informada a la opinión pública sobre el conjunto de lo que se negociaba. Gracias al secreto pudo mantenerse la impresión de que, siendo un tratado comercial lo que se discutía, éste tenía que ver con tomates y partes automotrices, pero no con cuestiones fundamentales del país, ni menos con la educación. Además pudo mantenerse en secreto el hecho de que los únicos asesores procedentes del campo educativo fueron algunos funcionarios del propio gobierno salinista y, muy significativo, la representación del sector privado de la educación superior, a través del rector del poderoso emporio educativo el Sistema ITESM (Sistema Instituto Tecnológico de Monterrey).

De esta manera, la imposición por parte de los países desarrollados y el secreto con el que los gobiernos de los países en desarrollo manejan las negociaciones, son dos caras de una misma moneda.

1.2. En los TLC, algunos países son más “libres” que otros

Los países desarrollados, en especial Estados Unidos, presionan a los países “en desarrollo” para que dismantelen controles y regulaciones mientras ellos continúan regulando el comercio a través de medidas tales como las barreras para-arancelarias, que incluyen entre otras las normas sanitarias o técnicas, cupos y cuotas.

5. “El tratado de libre comercio con Estados Unidos: la consolidación del modelo neoliberal”. *Revista Docencia* N° 19, mayo de 2003.

El caso más elocuente es el del comercio agrícola, cuya liberalización los países subdesarrollados vienen reclamando desde hace décadas, y que es objeto de todo tipo de trabas y regulaciones por parte de los países desarrollados (en particular Europa y Estados Unidos). Estos países no sólo aplican altos aranceles, cupos y cuotas para la importación de productos agrícolas, sino que además subsidian fuertemente a sus productores (lo que está prohibido por la OMC) para que puedan competir con los países que son más eficientes en esas producciones.

Según datos del PNUD, los subsidios que los países desarrollados otorgaron a sus agricultores alcanzaron en 2003 a 350.000 millones de dólares, con un crecimiento de 41.000 millones respecto de 2001. Esto representa una pérdida anual para los países subdesarrollados de 24.000 millones de dólares⁶. Sin embargo, los países desarrollados se niegan sistemáticamente no sólo a eliminar, sino siquiera a reducir estos subsidios.

La razón que motiva la continuidad de semejante volumen de subsidios es que la agricultura es una actividad muy importante, de la que vive mucha gente tanto en Europa como en Estados Unidos. Reducirlos generaría presiones sociales y políticas que serían difíciles de manejar. Sin embargo, esos mismos países exigen a los países subdesarrollados la eliminación de subsidios en sus producciones y la apertura comercial, sin importar los costos económicos, sociales o políticos que ello implique. Sólo como excepción se acepta que la liberalización completa se produzca en plazos más prolongados para los países más “vulnerables”.

Para el caso del comercio de servicios educativos, las principales barreras identificadas no son arancelarias, a diferencia de lo que sí sucede con el comercio de bienes. En los comunicados emitidos por las delegaciones de los Estados Unidos., Nueva Zelanda, Australia y Japón en la OMC se señala que las principales barreras serían: la restricción a la hora de otorgar permisos a los proveedores extranjeros, las condiciones de nacionalidad a la hora de contratar profesores, las subvenciones a los establecimientos nacionales, la existencia de “monopolios” públicos, la prohibición de suministrar servicios educativos para empresas extranjeras, la prohibición a empresas extranjeras de otorgar títulos oficiales, medidas

6. Ver UNDP, *op. cit.*

que exigen la existencia de un socio local, un tratamiento fiscal desfavorable para los proveedores extranjeros, impuestos excesivamente altos sujetos a la repatriación de los beneficios, etc. (Rodríguez Dias, 2002, citado en Antoni Verger, 2005).

Sin embargo, es importante señalar que las reglas de la OMC o de los TLC que rigen otros aspectos, como por ejemplo las relativas a la propiedad intelectual, tienen impacto directo sobre los sistemas educativos. Por ejemplo, las regulaciones sobre patentes inciden en las políticas de Investigación y Desarrollo de las universidades públicas y las hacen más dependientes de las políticas de las empresas transnacionales y de sus decisiones de invertir o no recursos en programas que involucran a universidades o centros de investigación públicos de los países en desarrollo.

1.3. Las novedades de los TLC: un mundo “patentado”

Actualmente, los tratados incluyen no sólo los aspectos tradicionales del comercio de bienes, sino también los relativos al comercio de servicios, al tratamiento de las inversiones extranjeras, a las compras públicas, a la protección de la propiedad intelectual, entre otros.

Este fenómeno se vincula con las demandas que plantean los nuevos patrones de producción globalizada de las empresas transnacionales (ET): distintos componentes se producen en distintos lugares del mundo, se ensamblan en otros lugares y se venden en todo el mundo como productos globales. No se trata sólo de la producción de componentes materiales, sino también de la prestación de servicios especializados, de investigación y desarrollo, etc. La localización de esos distintos procesos por parte de las ET se decide en función de las ventajas que otorga cada país (mano de obra barata, recursos naturales abundantes, legislación ambiental permisiva, etc.). Algunos de estos procesos requieren incluso de la disponibilidad de mano de obra calificada.

En este contexto, la inversión extranjera es vista por el establishment de muchos países subdesarrollados como el motor del crecimiento para sus economías. En línea con esos requerimientos, estos países se suman a una carrera por hacer reformas que seduzcan a las ET: apertura comercial (para que las empresas puedan importar y

exportar sin trabas), tratamiento preferencial a la inversión extranjera (exenciones impositivas, libre remesa de ganancias, no exigencia de integración nacional de la producción, acceso irrestricto a los mercados nacionales —compras públicas, servicios públicos, servicios sociales, etc.).

Otro aspecto de gran importancia dentro de este nuevo paradigma es la expansión y el fortalecimiento de los regímenes de protección de la propiedad intelectual. Dado que el dominio del proceso de innovación y de las fuentes de conocimiento que lo alimentan se transforma crecientemente en un elemento clave del proceso de acumulación capitalista, la mercantilización del conocimiento en los últimos años ha cristalizado en un incremento exponencial de la cantidad de patentes y de otras formas de protección de la propiedad intelectual, que las grandes corporaciones (que son las que más recursos invierten en investigación y desarrollo) necesitan proteger frente a la competencia. De esta manera, otro de los requisitos que se exigen a los países subdesarrollados es que garanticen el respeto de las patentes y de los derechos de propiedad intelectual.

La privatización de la vida y del conocimiento constituye y constituirán, sin lugar a dudas, las consecuencias más visibles de este “mundo patentado” (AUGSTEN, 2005).

2. El Estado, las políticas y los TLC

“El AGCS reconoce expresamente el derecho de los Miembros a reglamentar el suministro de servicios con el fin de conseguir los objetivos de su política nacional y no trata de influir en esos objetivos. Antes bien, el Acuerdo establece un marco de normas para asegurar que los reglamentos de servicios sean administrados de manera razonable, objetiva e imparcial y no constituyan obstáculos innecesarios al comercio” (OMC).

Como señalamos en la introducción, la comercialización de servicios constituye uno de los aspectos novedosos de los tratados de libre comercio. Paradójicamente, en el caso del AGCS no se define qué se entiende por servicios. Sí se definen otros términos claves como sector, medidas, provisión y persona. El AGCS clasifica los servicios en sus listas conforme al sistema de la ONU, en 12 sectores que se subdividen en 160 categorías diferentes. En términos económicos,

los servicios son considerados mercancías intangibles, que generalmente se consumen al tiempo que se producen, por ejemplo, los servicios que presta un médico o un educador. “El resultado de no definir los servicios en el AGCS es que la lista de servicios posibles es prácticamente interminable. Además, así se da margen al desarrollo de servicios que aún no se han imaginado” (Internacional de Servicios Públicos e Internacional de la Educación, 2000:6).

De este modo, ningún aspecto relacionado con nuestras vidas quedará fuera de los servicios susceptibles de ser comercializados en el marco de la OMC, cuyo propósito primordial es contribuir a que las corrientes comerciales circulen con la máxima libertad posible, no que los ciudadanos vivan mejor.

De acuerdo con el AGCS, cuatro son las modalidades consideradas en el suministro de servicios transnacionales: suministro transfronterizo; consumo en el extranjero, presencia comercial y presencia de personas físicas.

Los principios de “nación más favorecida” y de “trato nacional” en la comercialización de los servicios establecen que los países no pueden por regla general establecer discriminaciones entre sus diversos interlocutores comerciales, y deben otorgar un trato igualitario tanto a los proveedores nacionales como extranjeros.

El principio de “trato nacional” es el que despierta mayores controversias cuando se trata de cuestiones que hacen a las políticas públicas, servicios sociales y servicios culturales, ya que significa que cada país debe dar el mismo trato a cualquier iniciativa social, educativa o cultural, sea esta nacional o extranjera. Quedan exceptuados aquellos servicios “suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales”. Sin embargo, a continuación se aclara que se considera “servicio suministrado en ejercicio de facultades gubernamentales” a “todo servicio que no se suministre en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios”. Así, en el caso de la educación, en la medida en que existen servicios educativos no provistos por el gobierno, la educación no será considerada como “suministrada en ejercicio de facultades gubernamentales” y, por lo tanto, queda incluida dentro de los sectores pasibles de ser abiertos al libre comercio, de acuerdo con lo regulado por el AGCS (Feldfeber y Saforcada, 2005:25).

Arceo (2001) señala que, mientras un tratado de libre comercio en sentido estricto afecta la política arancelaria y las materias conexas

con el mismo, “el establecimiento del libre acceso a los mercados sobre la base del principio de trato nacional para las mercancías y los capitales afecta, en cambio, junto con el principio de seguridad total, al conjunto de las políticas estatales. Los Estados deben abstenerse de toda política que pueda afectar la rentabilidad de una inversión externa y revisar el papel del sector público en materia de educación, salud, cultura o actividades estratégicas en la medida que implique la exclusión de estos mercados del capital de los restantes países del área; modificar la política de compras del sector público, si la misma está orientada por consideraciones relativas al desarrollo de las empresas locales, la generación de empleos, la creación de tecnología en el ámbito local, etc.; cambiar la regulación del sector financiero a fin de eliminar cualquier trato diferencial respecto a los capitales de los otros países del área, o cualquier impedimento a su libre movilidad; eliminar la exigencia del carácter nacional de las empresas en áreas de frontera o en ciertas actividades consideradas estratégicas; suprimir cualquier condicionamiento a la implantación de empresas extranjeras al cumplimiento de metas en materia de creación de empleo, inversión, contenido nacional de la producción, exportaciones, etc.; o suprimir la exigencia de determinado título o habilitación emanada de autoridad nacional en el caso de las profesiones. La incorporación de estos principios implica la revisión del conjunto de las políticas de cada uno de los Estados miembros y una sustancial reducción de los ámbitos sometidos a la decisión de sus instituciones” (Arceo, 2001:7).

En el contexto de la globalización, los TLC avanzan sobre la redefinición del rol del Estado como garante de los derechos de los ciudadanos. La impugnación de los espacios públicos y del Estado en la prestación de los servicios sociales que se incluyen en el AGCS profundizan las tendencias privatizadoras que orientaron los procesos de reforma del Estado a partir de las crisis de los años setenta en el marco de la aplicación de políticas de ajuste estructural. La comercialización de los servicios reduce el papel de los Estados Nacionales estrechando cada vez más los márgenes de decisión y consolidando una sociedad de mercado.

En América Latina en las últimas tres décadas, y con particular intensidad en la década del noventa, ha venido arraigando un fenómeno que acompaña y trasciende al de la consolidación de la economía capitalista de mercado, que es el de la instalación de una

sociedad de mercado: una sociedad con normas conformes al mercado, que tiende a la mercantilización de todas las relaciones sociales. De este modo se modifica la relación entre la esfera pública y la privada, en la cual el ámbito público tiende a ser cada vez más determinado por el mercado y menos por la política, transformando al ciudadano político en consumidor de mercado. Lo público ya no es primordialmente el espacio de la ciudadanía, al tiempo que el mercado adquiere un carácter público y sus criterios (competitividad, productividad, eficiencia) establecen la medida para las relaciones públicas (Lechner, 1995).

Estas transformaciones ponen en cuestión no sólo a la educación como asunto público sino también al papel del Estado en la definición de la agenda educativa. La reducción de la política educativa a la aplicación de “reformas” y la primacía de una racionalidad técnica basada en principios de mercado constituyen reflejos de estas transformaciones.

3. La internacionalización de las políticas de reforma educativa: ¿integración o mercantilización?

“Se estima que el mercado de la educación superior en los países de la OECD moviliza anualmente unos 30 mil millones de dólares estadounidenses. En los Estados Unidos, la exportación de servicios para la educación superior asciende a unos 10 mil millones al año y se ubica dentro de los 5 sectores exportadores más dinámicos del último quinquenio” (Sedgwick, citado en Gertel, 2004).

Las políticas educativas de las últimas décadas estuvieron destinadas a asentar los sistemas educativos sobre nuevas bases, en el marco del proceso más amplio de reforma del Estado que, acorde a los postulados del Consenso de Washington, se basó en la apertura de la economía, la privatización de empresas públicas, la desregulación de los mercados, la descentralización, privatización y desregulación de los servicios sociales.

Los Organismos Internacionales y regionales jugaron un papel central en la orientación de las políticas de reforma a través de asistencia técnica y financiera a través de recursos condicionados. Entre ellos, el Banco Mundial promovió reformas en el financiamiento

y la administración de la educación e impulsó propuestas de privatización tendientes a la conformación de mercados educativos. Estas reformas generaron un campo propicio para avanzar en los procesos de mercantilización de la educación, procesos que se vieron impulsados por fuerzas externas mucho más poderosas que las de las propias políticas educativas, como son las presiones para avanzar en la liberalización comercial. Tanto los acuerdos de la OMC como la aparición de los tratados de libre comercio en la región, como el TLCAN, incluyen a la educación como un servicio comercializable, que debe estar sujeto a condiciones de competencia y a reglas de mercado (Feldfeber y Saforcada, 2005).

Hirt (2001) sostiene que estos cambios se vinculan con un intento de adecuación profundo de la escuela a las nuevas exigencias de la economía capitalista. Lo que se está llevando a cabo es el paso de la “era de la masificación” de la enseñanza a la “era de la mercantilización”. De su triple mercantilización, habría que decir. En efecto, el aparato escolar —el más imponente servicio público que jamás haya existido— está siendo llamado a servir más y mejor a la competencia económica, y esto de tres maneras: formando más adecuadamente al trabajador, educando y estimulando al consumidor y por fin abriéndose él mismo a la conquista de los mercados.

Verger (2005) destaca tres tendencias que, en tiempos de globalización, inciden en el campo educativo. En primer término, la creciente influencia de organismos internacionales en la definición de una agenda educativa global y en los procesos de reforma educativa que se implementan en diferentes países. En segundo lugar, el desarrollo de mercados internacionales para la educación y el aprendizaje. Por último, señala la lógica de la competitividad del sistema económico actual que penetra en el mundo de la educación, al tiempo que las economías capitalistas contemplan la educación como recurso estratégico para optimizar su competitividad.

De acuerdo con la OCDE, el mercado de educación superior está creciendo rápidamente, impulsado por una variedad de factores tales como la liberalización, el potencial que representa la tecnología de la información y las comunicaciones como medio para modificar la oferta de servicios educativos y la demanda de programas de diversos tipos. El desarrollo de mercados educativos y de aprendizaje está relacionado con las negociaciones sobre comercio internacional de servicios que conduce la Organización Mundial

del Comercio (OMC). En tanto se considera importante que la comunidad educativa esté ampliamente informada sobre el desarrollo de tales negociaciones, además de tener capacidad de presentar una perspectiva informada que sirva de referente para las negociaciones, el Centro para la Investigación Educativa e Innovación (CERI) de la OCDE ha llevado a cabo una serie de Encuentros sobre Comercio de Servicios Educativos en los que el Programa de Gestión Institucional de la Enseñanza Superior (IMHE: Institutional Management in Higher Education) ha estado involucrado activamente. El IMHE, además, brinda apoyo técnico al proyecto sobre “Internacionalización de la Educación Superior en América Latina” que es dirigido por el Banco Mundial. Mediante un análisis comparativo de las tendencias y aspectos relevantes en países seleccionados de América Latina en los niveles nacional, regional e institucional, este proyecto busca identificar los riesgos, oportunidades y retos que enfrenta la educación superior en la región, además de permitir ubicar en el contexto global las estrategias y políticas de internacionalización de la educación superior de América Latina. Además, se pretende llamar la atención acerca de la importancia y oportunidades de la internacionalización a nivel regional e internacional⁷.

En qué medida los procesos de internacionalización devienen en la mercantilización de los procesos educativos constituye uno de los temas en debate en la discusión de política educativa en el marco de la globalización.

Knight (2002) distingue “internacionalización” de “liberalización”. El término “internacionalización” refiere al proceso de integrar la dimensión internacional a las funciones de docencia, investigación y servicio que desempeñan las instituciones de educación superior. Su uso ha estado más estrechamente relacionado con el valor académico de las actividades internacionales que con la motivación económica. De hecho, el término “internacionalización sin ánimo de lucro” se ha acuñado recientemente para diferenciar la educación internacional del comercio de servicios educativos. La liberalización del comercio se interpreta como la eliminación de barreras para promover un mayor movimiento fronterizo de los servicios educativos.

7. www.oecd.org

La manifestación más importante de la internacionalización es el nivel del intercambio global de servicios educativos. Ramos afirma que, si bien es difícil producir información confiable, se ha calculado que la educación ocupa al menos el quinto lugar de los servicios comerciados internacionalmente en los Estados Unidos. En esta medición, se han considerado únicamente los flujos de estudiantes. Si se contabilizara todo lo que involucra, ocuparía el segundo o tercer lugar. Por ello, para cualquier persona interesada en los servicios educativos, el comercio en este rubro no puede ser ignorado. Nos referimos a una serie de modalidades como: programas de estudios operados fuera del país oferente (como estudios en administración de empresas); campus de una universidad o centro de estudios establecida en un país extranjero; operaciones de franquicia; arreglos de universidades hermanas, en donde un título se cursa en más de una universidad; educación a distancia, ya sea por medio electrónico u otros estudios en el exterior; ventas de materiales propios, como libros o exámenes, además de los servicios educativos.

Las diferentes interpretaciones acerca del Proceso de Bolonia y del desarrollo del Espacio Europeo de Educación Superior constituyen un ejemplo elocuente de las tensiones que atraviesan los procesos de integración y de las discusiones acerca de las posibilidades de que estos procesos definan los escenarios de la mercantilización en el siglo XXI.

El Proceso de Bolonia⁸ se inició en 1999, cuando los Ministros de Educación Europeos acordaron líneas de acción con el objeto de desarrollar el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES)⁹. La declaración de Bolonia fue adoptada el 19 de junio de 1999 por 29 países con objetivo de lograr la convergencia de los sistemas de enseñanza superior europeos. El proceso se propone crear un sistema de grados académicos fácilmente “comprensibles” y comparables, fomentar la movilidad de los estudiantes, docentes e investigadores,

8. Información extraída del portal de la Unión Europea. www.europa.eu

9. El 25 de mayo de 1998, los Ministros de Educación de Francia, Alemania, Italia y Reino Unido firmaron en la Sorbona una Declaración instando al desarrollo de un “Espacio Europeo de Educación Superior”. Ya durante este encuentro, se previó la posibilidad de una reunión de seguimiento en 1999, teniendo en cuenta que la Declaración de la Sorbona era concebida como un primer paso de un proceso político de cambio a largo plazo de la enseñanza superior en Europa. www.eees.es

garantizar la calidad de la enseñanza y tener en cuenta la dimensión europea de la enseñanza superior. El proceso, que se completará en 2010 y que busca que los grados académicos sean comparables y fomentar la movilidad, se articula en torno a diversas acciones:

- un sistema de grados académicos fácilmente comprensibles y comparables, incluye la creación de un título complementario con el fin de mejorar la transparencia;
- un sistema basado fundamentalmente en dos ciclos: un primer ciclo orientado al mercado laboral con una duración mínima de tres años, y un segundo ciclo al que se accede sólo si se completa el primer ciclo;
- un sistema de acumulación y transferencia de créditos similar al sistema ECTS (European Credits Transfer System)¹⁰ utilizado para los intercambios Sócrates-Erasmus; - la movilidad de los estudiantes, docentes e investigadores lo que supone la supresión de todos los obstáculos a la libertad de circulación;
- la cooperación en lo que respecta a la garantía de la calidad;
- la dimensión europea de la enseñanza superior: acelerar el desarrollo de módulos, cursos y planes de estudios cuyo contenido, orientación u organización tengan una dimensión europea.

En comunicado de Praga del 19 de mayo de 2001 se agregaron nuevas acciones al proceso de Bolonia:

- la formación continua como elemento esencial para hacer frente a la competitividad económica;
- la participación de los centros de enseñanza superior y de los estudiantes en la creación del EEES;
- la implementación de medidas encaminadas a volver más atractivo el EEES entre los estudiantes tanto europeos como de otras partes del mundo.

En la conferencia de Berlín de 2003, los ministros encargados de la enseñanza superior adoptaron un comunicado que integra los estudios de doctorado y las sinergias entre el EEES y el Espacio Europeo de Investigación (EEI) en el proceso de Bolonia.

10. Se basa en el precepto que un crédito será equivalente a 10 horas teóricas y unas 25 horas prácticas. Desde el punto de vista docente, la consecuencia es la reducción de las horas de clase presencial en favor de prácticas tuteladas por el personal docente.

Los ministros destacaron la necesidad de la investigación, la formación en investigación y el fomento de la interdisciplinariedad para mantener y mejorar la calidad de la enseñanza superior y reforzar su competitividad. Recomendaron, asimismo, una mayor movilidad en los niveles doctoral y posdoctoral, animando a los centros afectados a incrementar su cooperación en los ámbitos de los estudios doctorales y de la formación de los jóvenes investigadores.

Al EEES se han incorporado muchos países fuera de la Unión Europea. Este espacio se perfila como el marco de organización educativa más importante de las próximas décadas. Los detractores del proceso de Bolonia señalan que el mismo busca supeditar la universidad a los intereses del mercado y que tenderá a la mercantilización y privatización de la universidad pública. Por el contrario, sus defensores argumentan que la privatización de la universidad no está en el horizonte de este proceso en la medida en que la mayoría de los países europeos que lo han firmado desarrollan la enseñanza universitaria en el ámbito público.

Otro de los argumentos critica la función que se le asigna a la universidad, la cual es concebida en este proceso como productora de individuos aptos para incorporarse al mercado laboral europeo. No se trataría ya de desarrollar y transmitir conocimiento con aplicación social sino de formar trabajadores en función de las demandas de las empresas privadas. La idea de que es el poder económico el que orienta estas reformas encuentra su fundamento en el informe de la European Round Table of Industrialists (ERT) (Mesa Redonda de los Industriales Europeos) publicado en 1995. En el mismo se señala que los países de Europa han atravesado una transformación radical en este siglo, política, económica y socialmente y que hasta ahora cada uno de ellos ha podido adaptarse a su propia velocidad. Sin embargo el ritmo de cambio se ha acelerado brutalmente, forzado entre otras causas por las presiones económicas externas del comercio global, la política global y la aplicación inmediata y a escala mundial de nuevas tecnologías. Los industriales consideran que mientras que la industria europea tuvo que responder rápidamente a estos cambios para poder sobrevivir y permanecer competitiva, transformó sus procesos de gerenciamiento, producción y distribución, y aprendió rápidamente a explotar las oportunidades de las nuevas tecnologías; el mundo de la educación ha sido demasiado lento en responder. Toda la evidencia demuestra que, por una

variedad de razones, muchas instituciones de enseñanza reaccionan con menos rapidez que el mundo de las empresas a la necesidad de cambio.

Se señala que, en casi todos los países europeos, hay una brecha creciente entre la educación que la gente necesita para el complejo mundo actual y la educación que recibe y que demasiados jóvenes estudiantes desilusionados abandonan los sistemas educativos por rebelión o por fracaso, o terminan con capacidades mínimas. Esta es una preocupación económica y social mayúscula, en la medida que lleva a un derroche de potencial humano. Es particularmente agudo en un momento en que hay menos disponibilidad que antes de gente nueva para ingresar a los mercados laborales. Por ello, se concluye que “es tiempo de elevar un grito de alarma para alertar a la sociedad sobre esta brecha educacional. Se necesita actuar inmediatamente” (ERT, 1995).

Los impulsores de este proceso consideran que mejorarán las salidas laborales de los universitarios, ya que los títulos estarán reconocidos en todos los países firmantes y los nuevos planes de estudios estarán más enfocados a la formación de los profesionales que la sociedad demanda. En el Proyecto Tuning se señala que “los (futuros) empleadores dentro (y fuera) de Europa exigirán información confiable sobre lo que significan en la práctica una capacitación o un título determinado. Un área social y económica europea tiene que ir paralela a un área de educación superior” (Gonzalez, J. y Wagenaar, R., 2003).

Entre los opositores al Proceso de Bolonia también se objeta que el EEES adecuará el sector educativo en función del AGCS de la OMC. Mientras que para unos el AGCS constituye una trampa para la educación pública por el desarrollo de un mercado lucrativo de educación superior, para otros constituye un reto y un desafío para la educación superior.

“La aparición en los últimos años de un mercado para la comercialización internacional de servicios de la educación superior y la inclusión de su tratamiento en el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS), al cual adhiere la Argentina, plantean para el país la necesidad de preguntarse hasta qué punto las universidades nacionales están prontas para hacer frente a los desafíos que envuelve este compromiso” (Gertel, 2004).

La UNESCO, en el informe “Educación superior en una sociedad mundializada”¹¹, señala que la inclusión del comercio de los servicios de educación superior en el marco del AGCS es una realidad y no se modificará. Cada país puede determinar en qué medida permitirá que los proveedores extranjeros de servicios de educación tengan acceso al mercado interno. Sin embargo, el informe advierte que las inquietudes crecientes de la comunidad docente de todo el mundo tienen su origen en el hecho de que la OMC, organización cuyo objetivo es promover el comercio con fines de eficiencia económica, sin competencia en la esfera de la educación, puede influir negativamente en el desarrollo sostenible de la educación. Incorporar a la educación a la esfera del mercado, puede influir considerablemente en la capacidad del Estado para regular la educación superior desde la perspectiva de la política pública. La disminución de la capacidad normativa del Estado puede afectar a naciones más débiles y pobres y beneficiar a las más prósperas. Por ello, el informe señala que es imposible analizar la repercusión de la mundialización en la educación superior sin referirse a su internacionalización. Se considera que la mundialización se presenta como un fenómeno que repercute en la educación superior y la internacionalización se interpreta como una de las formas en que la educación superior reacciona a las posibilidades y desafíos de la mundialización. La internacionalización incluye un amplio conjunto de elementos como los programas de estudio, la enseñanza y el aprendizaje, la investigación, los acuerdos institucionales, la movilidad de los estudiantes y los profesores, la promoción de la cooperación y muchos otros.

Si bien la idea de la movilidad académica y el traslado de estudiantes y especialistas entre países no es nueva, la transferencia de estudiantes, programas educativos y proveedores de educación a través de las fronteras con fines comerciales y lucrativos está expandiéndose a partir del impulso dado por el AGCS (UNESCO, 2004).

Como bien señala Knight (2002), la comercialización de servicios de educación superior es una industria millonaria, que incluye la capacitación de estudiantes internacionales, el establecimiento de campos universitarios en el exterior, la prestación de los servicios

11. UNESCO, *Educación superior en una sociedad mundializada*, UNESCO-Educación, Documento de Orientación, Francia, 2004.

de educación superior, utilizando para ello el aprendizaje en línea y el uso de la franquicia. En muchos países de América Latina, el suministro comercial de los servicios educativos por parte de proveedores privados comenzó con la privatización acelerada de la educación superior ocurrida en los últimos quince años (Didou Aupetit, 2005). Este proceso, promovido por los gobiernos neoliberales, cuestiona el carácter público de las universidades redefiniendo la función social de las instituciones de educación superior en sociedades democráticas (Gentili, 2001).

En definitiva, las polémicas en torno a la introducción de la educación superior en el marco del AGCS enfrentan a quienes promueven la consolidación de un sector de servicios educativos y quienes la consideran como un bien público (García Guadilla, 2004; Didou Aupetit, 2005).

4. La educación víctima de los TLC

“A partir del momento en que la educación debe servir, sobre todo, para formar recursos humanos cualificados y flexibles de los que necesitan las empresas, la lógica mercantil y financiera del capital privado no ha tardado en imponerse, cada vez más directa, en la definición de la finalidad y las prioridades de la educación”
(PETRELLA, 2001).

“¡La educación NO está en venta!”
(MANIFIESTO DE SALAMANCA)

Diversas son las trampas que hoy enfrentan nuestros sistemas educativos a partir de los procesos de reforma de las últimas décadas y la inclusión de la educación como servicio en los TLC.

Por una lado, la redefinición de la noción de educación pública y de la educación como bien público. De acuerdo con Lew MacDonald, el suministro de la educación pública podría verse como una barrera al comercio en servicios de acuerdo con lo establecido por el AGCS. Algunas autoridades han declarado que la educación pública estaría protegida bajo la excepción a la cobertura del AGCS por servicios ofrecidos bajo “autoridad gubernamental”. Sin embargo, si

los servicios del gobierno son ofrecidos ya sea sobre una “base comercial” o “en competencia con proveedores de servicios privados” aún estaría cubierto por el AGCS. La realidad es que no existe ningún sistema educativo público que no ofrezca algunos servicios sobre la base de pago o en competencia con un proveedor de educación privada. La opinión legal de una respetada firma canadiense que trabaja con leyes de comercio concluye que un tribunal de comercio podría determinar que la educación pública está cubierta bajo las reglas del GATS. Esto podría incluir todos los servicios educativos, desde la enseñanza en el aula, el transporte escolar hasta los servicios de vigilancia.

Desde la perspectiva de los TLC, la educación no puede ser considerada como derecho de ciudadanía. Cuando se discute el AGCS, no hay que olvidar que el propósito principal de la OMC es que las corrientes comerciales circulen con fluidez, libertad, equidad y previsibilidad, no que los ciudadanos vivan mejor.

Por otro lado, tras la idea de movilidad y libertad de los estudiantes para elegir su educación, lo que se está discutiendo es la libertad de vender: a partir de dar por sentada la mercantilización del fenómeno educativo, discuten quién va vender educación en el mercado mundial y bajo qué regulaciones podrá hacerlo. Los valores ligados a la educación y la formación de ciudadanía quedan fuera del horizonte del mercado. Glen Jones, fundador de Global Alliance for Transnational Education (GATE), sostiene: “nuestra idea consiste en crear una educación de mucha calidad sobre el lienzo, independientemente del lugar, sacar beneficios y pagar los impuestos” (Petrella, 2001). Lo que está expresando es que vamos a tener la libertad de comprar un único modelo posible de educación. Modelos como el de las escuelas charter administradas por las Empresas Administradoras de Educación en Estados Unidos dan cuenta de la “estandarización” de la enseñanza a través de prácticas uniformes como la aplicación de currículos idénticos sobre distintas comunidades lo que “parece contradecir la afirmación de las EAEs acerca de que se dirigen a las necesidades de la comunidad” (Pini, 2003:106).

Ejemplo elocuente de esta estandarización es el lanzamiento del sistema virtual Ibero On Line de la Universidad Iberoamericana (UIA), de la Ciudad de México: “Ibero OnLine nace con el propósito de enfrentar los retos sociales de nuestro tiempo y aprovechar

plenamente las posibilidades que hoy ofrece internet. En este sentido, el deseo de ampliar nuestra tarea educativa nos lleva a escoger las mejores herramientas”, señaló el Mtro. Enrique González Torres, SJ, rector de la UIA. “Se trata —añadió— de aprovechar las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías para la educación a distancia, las cuales resultan idóneas para elevar el nivel educativo en México en plazos más cortos y con un presupuesto mucho más bajo que el que exige la educación tradicional en las aulas. Además, nuestros programas online brindan —sobre todo a organizaciones con una gran dispersión geográfica— capacitación simultánea a un gran número de personas, homogeneizando y estandarizando el conocimiento de ciertos niveles jerárquicos en plazos muy cortos”¹².

La educación al servicio de la competitividad en el marco de la globalización constituye la principal estrategia discursiva que orienta las principales reformas que en la última década han contribuido a conformar un escenario propicio para la mercantilización de la educación.

La reducción de la política a la racionalidad tecnocrática constituye otra de las trampas que enfrentan los sistemas educativos. La tecnocracia constituye uno de los principales impulsores en esta ofensiva por la liberalización que contribuye a debilitar la soberanía estatal. Esta tecnocracia está compuesta hoy por tres grupos sociales: el mundo del negocio financiero e industrial, que a través de los derechos de propiedad intelectual se está apropiando de la tecnología y de la ciencia a nivel mundial; el mundo de las grandes estructuras burocráticas, económicas y militares del poder público, que funcionan en Estados Unidos y los demás países centrales, y en los OI como la OMC, el FMI y el Banco Mundial; y por último, el mundo de la inteligencia, es decir, científicos, expertos y representantes de los medios masivos de comunicación, cada vez más unidos al mundo de los negocios y a las grandes estructuras del poder público. Estos tres grupos consideran que la mundialización, la desregulación de la economía, la privatización, la competencia, son los hijos del progreso tecnológico y que es insensato oponerse a ello (Petrella, 2001).

12. Información extraída de www.universia.es (acceso del 3 de agosto de 2002).

Esta tecnocracia llevó adelante las reformas de los noventa, de clara inspiración neoliberal. Frente a estas reformas, hubo muchas voces críticas con numerosos puntos de contacto. Sin embargo, recién se articularon como un movimiento con una dinámica internacional frente a una avanzada como fue la de los acuerdos de la OMC a nivel global o la conformación del ALCA en la región. La oposición a los tratados de libre comercio reúne a organizaciones y movimientos que venían desarrollando una posición crítica en diversos ámbitos: económico, agrario, educativo, social, etc. (Feldfeber, Jaimovich y Saforcada, 2005).

El pronunciamiento de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo señala que “lo que realmente está en juego es si aceptamos la transformación de la educación en un comercio y, más aún, si aceptamos que los Estados renuncien a su poder o capacidad de establecer, en nombre de la sociedad y con la sociedad, los principios básicos en los cuales fundamentar la formación de los ciudadanos y velar porque ella sea pertinente y de calidad” (AUGM, 2002).

Las propuestas de política educativa implementadas en las últimas décadas poco tienen de “novedoso” en sus fundamentos. Recuperan, en el actual contexto de globalización, los principales postulados neoliberales vinculados a la lógica de mercado que cobraron fuerza a partir de la crisis del modelo de intervención estatal ligado al proyecto de la modernidad.

La mercantilización y la reducción a la esfera individual del fenómeno educativo sirven como vehículo para operar una despolitización de la educación, lo que constituye una avanzada tardía sobre uno de los últimos resabios del Estado de Bienestar.

Con la implementación de los TLC se busca la expansión de la esfera de la acumulación de capital a áreas que, como la educación, están aún ajenas a su completa influencia.

En tanto el neoliberalismo es el nuevo carácter del viejo capitalismo, es necesario construir alternativas al modelo capitalista actual. El primer paso en la construcción de un mundo alternativo ha de ser rechazar la imagen del mundo que nos han impuesto y todas las falsas promesas empleadas por doquier para justificar e idealizar la necesidad, criminal e insaciable de vender (Berger, 2004).

Bibliografía

- ABOITES, H. (2002) “El tratado de libre comercio de América del norte y su impacto en la educación mexicana (1992-2000)”. En: LÓPEZ ZAVALA (ed.) *Educación y cultura global. Valores y nuevos enfoques educativos en una sociedad compleja*, SEPyc, México.
- ANSALDI, W. (2003) “Democracias de pobres, democracias pobres, pobres democracias”. En: www.catedras.fsoc.uba.ar/udisba/; publicado originariamente en *Temas y Debates*, Año 7, Nº 6 y 7. Rosario, noviembre de 2003.
- AUGM (2002) *Pronunciamiento referente a la propuesta de la OMC con relación a la educación superior*, XXXIII Reunión del Consejo de Rectores, Universidad Nacional del Litoral, 15 de agosto de 2002.
- AUGSTEN, F. et al. 2005 *¿Un mundo patentado? La privatización de la vida y el conocimiento*, Fundación Heinrich Boll/Fundación Vía Libre, Buenos Aires.
- BERGER, J. (2004) *El tamaño de una bolsa*, Taurus, Buenos Aires.
- BORON, A. (2001) “El nuevo orden imperial y cómo desmontarlo”. En: J. SEOANE y E. TADDEI (comp.) *Resistencias mundiales (de Seattle a Porto Alegre)*, CLACSO, Buenos Aires.
- DIDOU AUPETIT, S. (2005) *Internacionalización y proveedores externos de educación superior en los países de América Latina y en el Caribe: principales problemáticas*, Departamento de Investigaciones Educativas; Centro de investigación y de Estudios Avanzados (die/cinvestav), México.
- ERT (1995) *Education for Europeans, Towards the Learning Society*.
- FELDFEBER, M. y SAFORCADA F. (2005) *OMC, ALCA y educación. Una discusión sobre ciudadanía, derechos y mercado en el cambio de siglo*, Departamento de Educación, Cuadernos de Trabajo Nº 58, Centro Cultural de la Cooperación, Ediciones del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, Buenos Aires.
- GARCÍA GUADILLA, C. (2004) “Comercialización de la educación superior. Algunas reflexiones para el caso latinoamericano”, *Revista de la Educación Superior* Nº 130, ANUIES, México.
- GENTILI, P. (2001) “Universidades na penumbra. O círculo vicioso da precarização e a privatização do estado público”, *Universidades na penumbra. Neoliberalismo e reestruturação universitária*, Cortez Editora, CLACSO, Sao Paulo.

- GERTEL, H. R. (2004) “El Acuerdo General sobre Comercio de Servicios: ¿un nuevo reto para la Universidad Pública en la Argentina?”, Revista *Economía y Estadística* V. 42, N° 1, Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto de Economía y Finanzas, Córdoba.
- GONZALEZ, J. y WAGENAAR R. (editores) (2003) *Tuning Education Structures in Europe. Informe Final. Proyecto Piloto - Fase 1*, Universidad de Deusto y Universidad de Groningen.
- HIRT, N. (2001) “Los tres ejes de la mercantilización escolar.” (Traducción de Beatriz Quirós.) Mayo de 2001. En: www.stes.es/socio/nico/3ejes.pdf
- INTERNACIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS E INTERNACIONAL DE LA EDUCACIÓN. *Grandes expectativas. El futuro del comercio de servicios*, julio de 2000. Disponible en www.ei-ie.org
- KNIGHT, J. (2002) *La Comercialización de Servicios de Educación Superior: Implicaciones del GATS*, The Observatory on Borderless Higher Education.
- LECHNER, N. (1995) “La política ya no es lo que era.” (Mimeo.)
- MACDONALD, L. *Efectos del GATS: La Promesa de la Educación Pública amenazada por la OMC y el ALCA* (mimeo).
- PETRELLA, R. (2001) “La educación víctima de cinco trampas”. Disponible en: www.humanas.unal.edu.co/contextoedu/docs_sesiones/10_petrella.pdf
- PINI, M. (2003) *Escuelas charter y empresas: Un discurso que vende*, Miño y Dávila-LPP-UNSAM, Buenos Aires.
- RAMOS, G. (2003) “Internacionalización de la educación superior.” Ponencia presentada por la Mtra. Gabriela Ramos, Directora del Centro de la OCDE para México y América Latina en el 1° Encuentro Docente “Educación Superior, Retos y Prospectiva”, Universidad del Valle de México, 15 de enero de 2003. *Revista Docencia* N° 19, mayo de 2003. “El tratado de libre comercio con Estados Unidos: la consolidación del modelo neoliberal.”
- TEITELBAUM, A. (2004) “El ALCA está entre nosotros: los tratados bilaterales de libre comercio.” Ponencia presentada en el III Congreso Internacional: Derecho y Garantías en el Siglo XXI, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, septiembre de 2004.
- VERGER PLANELLS, A. (2004) “La globalización de los sistemas educativos. La OMC y el Acuerdo General de Comercio de Servicios”,

trabajo presentado en el Centro Cultural de la Cooperación,
Buenos Aires.

——— (2005) “Transformaciones globales y educación pública
El caso del Acuerdo General de Comercio de Servicios de la
OMC”, *Aula de Innovación educativa*, N° 141, Barcelona.

Para un más allá de la mercantilización educativa: ¿pueden administrarse los valores?

ROBERTO A. FOLLARI

Desde una mirada inicial pareciera que nos encontráramos ante una imposibilidad: el plano de los valores no parece reductible al espacio de lo “administrable”. Lo primero que surge a la reflexión es la imposibilidad del tópico de las finalidades para ser pensado en términos de racionalidad técnica (e incluso en los de la razón científica) y, por lo tanto, su evidente inconmensurabilidad en relación con tales términos, que son los orientativos de las actividades de administración y de gestión.

Ya en Max Weber se distinguía la razón sustantiva referida al pensamiento de los fines, de la razón instrumental establecida en torno a los medios. Ello plantea las limitaciones en que se hallan ambos tipos de racionalidad; la instrumental se muestra incapaz de hacerse cargo de la discusión del “para qué”, de especificar qué es una buena sociedad y una buena vida; pero, por su parte, la razón sustantiva o material no puede surgir como derivada directamente de constataciones en el campo de lo científico, de tal modo que existen fuertes problemas para lograr consensos a su respecto; tanto es así que este plano fue pensado por los neopositivistas simplemente como “irracional”, es decir, en los términos de esta corriente, sustraído a las posibilidades de una respuesta con base referencial en el mundo¹.

1. El neopositivismo pretendió que la ciencia era por completo ajena a valores, puramente constatativa. Por ello extraña, en la autobiografía de R. Carnap, advertir cómo él creía que tal noción científica no tenía consecuencias negativas para la Filosofía y la Ética, las que de hecho en su esquema quedaban descalificadas por

Retomaremos luego la cuestión de la racionalidad que pudiera asignarse a la tematización de los valores. Por ahora, centrémonos en las cuestiones sobre la racionalidad instrumental. Una de las características que le adjudicaba la versión weberiana es la de neutralidad axiológica; y ésta a su vez se basa en la idea de que la razón técnica es —de medios a establecer hacia fines preestablecidos— la única posible en cuanto a los procedimientos más adecuados para lograr tales fines. Dicho de otra manera, la modernización de la sociedad occidental (con el desencantamiento que le es inherente, según el mismo Weber) sería un periplo necesario del desarrollo de la razón, con sus efectos intrínsecos en cuanto a la organización de las relaciones interhumanas. Para él, no existía algún modelo alternativo de instrumentalidad que pudiera resultar igualmente eficiente que el planteado por la racionalidad técnica; de tal modo, ésta se hacía el único camino racional para lo procedimental, y cualquier otra vía que se pretendiera, se condenaría a la imposibilidad de obtención de las finalidades buscadas.

Es por demás conocida la crítica de los autores de la Escuela de Frankfurt a la razón instrumental en cuanto supuestamente neutral, y gran parte de la obra de sus principales autores (Marcuse, Adorno, Horkheimer) está dedicada al despliegue de dicha crítica². Su posición busca develar en la razón técnica un dominio que se disfraza a sí mismo con los oropeles de la racionalidad y la universalidad; y no cualquier forma de dominio, sino precisamente aquel que se habría hecho principal en la sociedad contemporánea. La dominación de clase estaría revestida con los ropajes del control técnico de las variables económicas y sociales, de modo que la cuestión política e ideológica quedaría reducida a presentarse como sola cuestión técnico-administrativa.

La ilusión de hacer desaparecer todo valor tras la pretendida universalidad de la razón técnica es suficientemente reconocida como para que merezca ser desarrollada en detalle. Quizás hoy esa

científicas. Ver Carnap, R.: *Autobiografía intelectual*, Paidós-I.C.E.-U.A.B., Barcelona, 1992. Popper sería menos extremo en este privilegio otorgado a la ciencia sobre la filosofía, al adscribir a la metafísica un valor limitado pero existente.

2. Son conocidos los principales textos de la Escuela de Frankfurt. Uno muy representativo es el de Marcuse, H.: *El hombre unidimensional*, Joaquín Mortiz, México, 1969. Sobre esta tendencia teórica, una síntesis bien delineada en Rusconi, G.: *Teoría crítica de la sociedad*, Martínez Roca, Barcelona, 1969.

fetichización se advierta con máxima evidencia en el caso de la Economía, espacio de carácter social y controversial si los hay, y sin embargo presentado a menudo como supuestamente ajeno a toda valoración, regido aparentemente por las leyes impersonales del mercado, las cuales actuarían —de acuerdo a esa versión dominante— casi con las características de las variables que afectan a los fenómenos naturales.

Tomando la sugerencia frankfurtiana, podemos entonces ponernos a resguardo de una ilusión tecnocrática, según la cual podemos regir a-valorativamente los procedimientos de manejo de instituciones y actividades humanas. En el campo de la educación —espacio en el cual la conformación de valores se realiza de hecho, incluso aunque no hubiese voluntad de sostenerla— tal situación se hace altamente vigente; de modo que la discusión sobre la administración en torno a los valores es siempre una discusión que implica ella misma valores, nunca podría tratarse de una cuestión exclusivamente procedimental.

Esto hace también a la respuesta que en su momento H. Marcuse (1969) planteara a la posición weberiana; el filósofo, que viviera hasta el final de su vida en Estados Unidos., afirmaba que no existe un camino instrumental único para llegar a fines predeterminados. Es decir que, aun al margen de la discusión de los fines en cuanto tal, el momento de estipular las condiciones para lograrlos no está libre de valores por sí mismo, dado que lo instrumental no es neutro, ni en realidad existe un camino predeterminado y único que la razón estipule para lograr instrumentalmente determinadas metas.

En rigor no hay evidencia de que Marcuse estuviera en lo cierto en cuanto a que caminos alternativos a los de la razón tecnológica pudieran ser habitualmente tan efectivos como los de ésta. Sin embargo, hay casos en que ello sí ocurre (modos de curación tradicional de algunas enfermedades leves, por ejemplo); y en todo caso, el argumento marcusiano puede ser tomado en su sentido más genuino: quizás sea más costoso el campo de las llamadas “tecnologías apropiadas” —ligadas a culturas no centrales en la modernización técnica occidental—, pero éstas también pueden lograr satisfactoriamente determinadas metas, y lo hacen sin sacrificar el espacio expresivo, el estético o el comunicativo a las demandas de una razón abstracta e impersonal.

De tal modo, podemos ir recogiendo una conclusión para nuestro trabajo: cabe buscar tecnologías no tecnocráticas de gestión

educativa. La administración no sólo está regida por principios internos de eficacia, sino también por aquellos que hagan a los fines a los que debe servir: participación democrática, reflexión por parte de quienes tienen a cargo los procedimientos concretos, ligazón con el “mundo de la vida” de los actores involucrados.

Ésta es una de las primeras conclusiones de importancia. En el mismo sentido podemos desarrollar lo que hace a la no reducción del espacio tecnológico al científico, de modo que no se crea que los principios de eficacia técnica son necesariamente equivalentes con principios de adecuación científica.

Hoy se habla incluso de “tecnociencia” (Marcos Barbosa da Oliveira, 2004) para referir a la pretensión pragmatista fuertemente en boga según la cual lo científico valdría únicamente en cuanto a sus aplicaciones controlables “a priori” en el momento de la investigación. Es decir, se supone que lo científico tiene sentido sólo si es aplicable, y a su vez lo aplicable debería ser previsible desde el comienzo de la pesquisa (contra toda la experiencia acerca de cómo trabaja la ciencia básica y deriva sus aplicaciones a posteriori, de lo cual Einstein dio un claro ejemplo). Esta grave cuestión que no podemos desarrollar aquí (ver Follari, 2005), importa proponer que la ciencia vale sólo por su “performatividad” —tal cual lo planteara Lyotard en *La condición posmoderna*— y que carece de algún valor de adecuación cognitiva que no sea aquel de su aplicabilidad en tecnología, y —por vía de ello— en ganancias en términos de mercado.

Al respecto, la distancia típicamente establecida por los alemanes entre mundo de la vida y espacio del conocimiento —que ninguna otra tradición ha enfatizado más que la de ese país— conlleva el peligro de subsumir lo técnico y lo científico en un solo haz que se opondría en bloque a ese mundo de la vida, obviamente pretemático. Y tal subsunción ha sucedido de hecho, desde Weber a los mismos frankfurtianos, y ciertamente contra la voluntad explícita de estos últimos. La reducción de la ciencia a la técnica era denunciada por Marcuse, pero en los hechos la identificación entre ambas funcionaba en el discurso de los mismos autores de Frankfurt, en tanto ellos se proponían dar cuenta —en el orden de lo teórico— de una identificación que se estaba dando en el orden mismo de la realidad social. Por tanto, ciencia y técnica aparecían cada vez más traslapadas entre sí, y ya no parecía que

cupiera diferenciarlas en los últimos años de escritura de estos autores³.

En esta tradición se ubica el conocido tratamiento que ofrece el Habermas joven sobre el tema. Para el autor heredero —muy a su manera— del legado de la Teoría Crítica, de lo que se trata es de mostrar a ciencia y técnica en su mutua e incondicional relación de homogeneidad, al menos en lo que hace a las ciencias físico-naturales. El “interés técnico” sería el *a priori* silenciado de la investigación científica en Física o en Biología, de tal modo que sólo el uso posterior justificaría el tipo de mirada y de recorte que se hace de los objetos teóricos de análisis.

En alguna edición posterior de *Conocimiento e interés*, Habermas acusó recibo de las críticas sobre una identificación tan marcada, pero su tematización no se vio fuertemente alterada por ello: ciencia y técnica serían el corazón de las formas del dominio contemporáneas, regidas por una experticia que se sustrae al dominio de los actores sociales no especializados.

Sin embargo, el lugar dado por Habermas a las ciencias dependientes de un “interés práctico” (las sociales) y a las teorías que emergen del interés “emancipatorio” liberaría un espacio de conocimiento desde el cual interpretar lo social sin reducción a lo técnico, e incluso estudiar a esto último para advertir su parcialidad. De tal modo, si bien Habermas condena a las ciencias físico-naturales “in toto” a su condicionamiento por lo técnico (tesis que no abonaríamos a plenitud), hay otro espacio científico —dado por el estudio de lo social— que no se identificaría con la tecnocracia y su noción estrecha de racionalidad.

Desde esta brecha abierta entre lo científico y lo técnico, podemos sugerir en términos de Bachelard que la relación no es entendible como de exclusiva continuidad entre ambos. No sólo hay razones históricas que avalan esta relación como no lineal (Koyré, 1994); también las hay propiamente epistemológicas. La ciencia opera para la explicación, no para la aplicación; y por ello los criterios para la primera tienen que ver con la plausibilidad, no con la eficacia. Es más: es notorio que en ciencias sociales (sobre todo tratándose de teorías críticas, caso del psicoanálisis o el materialismo histórico),

3. Nos referimos a los años sesenta hasta comienzos de los ochenta, lapso en que murieron los principales miembros de la Escuela (Horkheimer, Adorno, Marcuse).

a menudo teorías que ofrecen mejores explicaciones, no siempre derivan en mejores aplicaciones; y hay aplicaciones eficaces provenientes del *behaviorismo*, por ejemplo, cuyas bases teóricas son reconocidamente endebles. Quizás ello ocurra precisamente porque la función del “conductismo” haya sido desde su comienzo mismo, no la de ofrecer explicaciones válidas, sino la de lograr aplicaciones hacia fines predeterminados⁴.

De tal manera, podemos convenir que procedimientos eficaces en lo técnico o administrativo no siempre son acordes a mejores explicaciones científicas sobre las condiciones de quienes están concernidos por esos procedimientos. Dicho de otra manera, que no puede legitimarse en nombre de la ciencia cualquier procedimiento técnico que resulte eficaz, pues en más de un caso éste podría ser desautorizado desde principios teóricos propios de los cuerpos científicos aceptados en un momento dado.

Este segundo principio es dable de recoger para nuestro manejo en lo escolar: la administración científicamente más apta no es siempre la técnicamente más apta. Es decir, los procedimientos deberán estar sometidos a la vigilancia epistemológica que permitan ponerlos a prueba acorde a principios teóricos que van más allá de la sola eficacia en términos de principios administrativos como el buen organigrama, la unidad de mandos, etc.

Y este punto nos lleva a reflexionar en torno a la cuestión de cómo se definen las finalidades, un punto que dejamos abierto en los comienzos de nuestro desarrollo. La versión científicista asume que el lenguaje que no es referencial es pseudo-lenguaje, y por lo tanto condena lo ético al campo de la mera opinión, cuando no al de la irracionalidad (tal la postura neopositivista). Fueron precisamente los frankfurtianos los que propusieron una versión opuesta, con singular energía: en *Dialéctica del Iluminismo* Adorno y Horkheimer asumen que el surgimiento del racismo nazi no era fruto de las filosofías llamadas “irracionalistas” (especialmente la nietzscheana)⁵, sino exactamente lo contrario. Eran los positivistas

4. Son múltiples y conocidas las críticas al conductismo en Psicología. Una de hace ya años, pero muy incisiva y por ello aún vigente, es la de Moreno, A.: “Skinner, una Psicología para la dependencia”, *Cuaderno de Educación*, Caracas, 1978; otra puede leerse en Deleule, D.: *La Psicología, mito científico*, Anagrama, Barcelona, 1974.

5. Las distancias de Nietzsche con el nazismo podrían incluir desde las invectivas contra el Estado en *Así hablaba Zaratustra* (“El Estado es el más frío de los monstruos

y los científicos en general, con su abandono del campo de lo ético y de lo estético, quienes habían dejado el espacio vacío para que cualquier oportunista lo copara, y era ésa la razón del avance de la extrema derecha en la disputa de las ideas.

Empecemos por abandonar, entonces, la idea científica según la cual en el campo de lo ético “cada uno piensa lo que quiere”, como si tal espacio no estuviera sometido a alguna forma de racionalidad intersubjetiva. Lo ético es precisamente aquello que garantiza el vínculo social; según Freud (1981), es la internalización de las condiciones del lazo social, es decir, es la forma en que se vivencian internamente las limitaciones al propio albedrío que están exigidas por la condición de la vida en sociedad. De tal manera, nada sería más absurdo que suponer que lo ético resulte definible desde los arcanos de la subjetividad, en un periplo interior dentro del cual cada persona podría decidir de por sí, sin tener que dar cuenta a nadie de sus decisiones.

Es verdad que la modernidad capitalista acabó con el modo de vida medieval, dentro del cual la ética privada no se diferenciaba del mundo público, de modo que no se admitía una decisión personal en el campo de los valores, y ni siquiera un lugar personal que se diferenciara de aquel que se tenía asignado en la composición del feudo. Ya en la modernidad, la libertad individual permite a cada sujeto elección personal en cuanto a su mundo privado, en tanto no afecte a los demás en sus derechos. Pero, como la vida individual está *siempre-ya* socialmente constituida, es muy estrecho el campo de las acciones individuales que no tengan consecuencias sobre los demás. De tal modo, la ética personal es de hecho una cuestión social, y lo es también en el sentido de que los repertorios de elección de valores a que se puede echar mano, por más personales que aparezcan a quien los vive, son en realidad formaciones discursivas socialmente constituidas.

En consecuencia, no puede dejarse el mundo de la ética lanzado a un supuesto espacio de decisiones intuitivas o carentes de

fríos”), hasta la noción de “no creer en un Dios que no bailara”, situada en las antípodas del culto militarista. Es conocida la actitud fraudulenta de la hermana del filósofo (Elizabeth), quien tras la muerte de éste adulteró algunos de sus textos, además de escribir otros por ella misma y adscribirlos a su hermano, con el fin de identificar la obra de éste con el nazismo al cual ella adhería.

toda racionalidad. Podemos convencernos con Hegel de que la racionalidad de los actos sólo se hace presente plenamente al final de éstos, de modo que no hay una transparencia que fuera total en el momento de actuar; y hasta podemos, con Sartre, acentuar aquello que de “arrojamiento” encontramos en las decisiones personales. Pero ninguna de estas condiciones hace del actuar una realización ciega o carente de mediación inteligente (excepto momentos excepcionales de enfado o de urgencia). De tal modo, nuestras decisiones son calculadas, y lo son tanto, que se ha dado al respecto toda la actual teoría sobre la “acción racional” (Elster, 1992). Sin asumir la noción individualista que pretende dejar fuera los condicionamientos estructurales que operan sobre cualquier sujeto que decide, no podemos sin embargo dejar de advertir que un margen de aquello que se hace, depende de condiciones decisionales del propio sujeto actuante.

¿Y de dónde provendrán los criterios éticos? ¿Puede la ciencia proveerlos? Es claro que no. La ciencia puede decir cómo se mantiene la vida, no puede señalar si ésta tiene sentido para los seres humanos. La ciencia puede señalar los problemas sociales que se derivan de los abortos clandestinos que abundan en nuestros países latinoamericanos, pero no puede por sí misma estipular si es recomendable o no legalizar el aborto. La ciencia puede mostrar los efectos de las drogas en algunos sujetos, pero no puede por sí proponer la prohibición de la droga como si fuera una consecuencia necesaria de la constatación de aquellos efectos. La ciencia no es normativa en el sentido de proponer formas de vida que sean acordes a los conocimientos que ella proporciona; además del problema de que, aún si se tuvieran en cuenta tales conocimientos, cabrían en algunos casos recomendaciones diferenciadas (y a veces aun opuestas) a partir de cada uno de ellos.

La anterior afirmación podría llevar a creer que —entonces— debiéramos prescindir de las ciencias para establecer nuestras consideraciones éticas. Personalmente, me encuentro muy lejos de esa posición. Por cierto, hay teorías que señalan a la ciencia casi como un mal contemporáneo, del cual debiéramos liberarnos si es que queremos distanciarnos del disciplinamiento cognitivizante que de ella se derivaría⁶; pero si bien es verdad que no nos encontramos

6. Muy notoriamente Nietzsche y Heidegger (éste afirmaría palmariamente que “la ciencia no piensa”); en menor medida M. Foucault, obviamente deudor de la obra de ambos.

en el mundo en actitud primera de conocer —tal cual bien señaló Heidegger—, el conocimiento es una mediación útil a la hora de tomar decisiones que afecten a los demás, o a la sociedad en su conjunto. De modo que una cosa es advertir que la ciencia no ofrece por sí respuesta a las cuestiones últimas del sentido del hombre en el mundo —tal cual de hecho ocurre—, y muy otra señalar que carecería de toda pertinencia para orientar en decisiones relevantes para esos mismos sujetos humanos.

Dejar a la ciencia fuera de consideración a la hora de las decisiones deja a éstas a merced de las pasiones más primitivas o los fundamentalismos más extremos. Por supuesto que estamos hablando de ciencias en el sentido ya dicho, no reductible a tecnologías de eficacia; de tal modo, un fundamentalismo como el de Bush no es menos anticientífico y acérrimo que el de Bin Laden. La cuestión es que la oposición a la ciencia como insumo de las decisiones éticas suele adherir al punto de vista social más conservador, aquel que cree que puede desgajarse por completo lo ético de cualquier basamento acorde a lo que el conocimiento señala.

De tal modo, la homosexualidad (y por cierto igualmente la heterosexualidad) no podría juzgarse como proveniente de una decisión de quien la vive, pues es un sustrato configurador de la identidad que precede a que ésta esté constituida. Ello lleva a considerar la cuestión ética de la definición de género, de una manera diferente a quien cree que ha habido allí libre elección. O, como otro ejemplo, la necesidad de movimiento y expresión motora no es una cuestión que cada niño o adulto asuma intencionalmente, sino algo que le viene dado con su configuración psíquica promovida desde la niñez; por tanto, no es una tendencia que se pueda eliminar a voluntad, sino que deberá ser orientada a tener alguna salida socialmente admisible.

De modo que la ciencia no nos puede por sí sola decir qué hacer, pero es problemático no tenerla en cuenta como insumo necesario a la hora de la decisión. De lo contrario, corremos el peligro de tomar decisiones incumplibles o absurdas, contrarias a la condición objetiva de composición del mundo natural, el de las sociedades, o aun el de la subjetividad.

Y finalmente, existe una condición racional de la elección ética. No queremos con esto pretender que existen “buenas respuestas” únicas en el mundo de lo ético, tomadas de una vez para siempre y universalmente válidas; en más de una ocasión, la colisión de

derechos lleva a tener que tomar decisiones de compromiso, donde se tiene que asumir cierto costo contra alguna ganancia, y no es fácil ponderar comparativamente a uno y otra; y a su vez, sin dudas que los criterios racionales como tales pueden variar. En sociedades complejas y plurales como las actuales, la reivindicación de la diferencia ha sido mayoritaria, y sin dudas que estamos lejos de una homogeneidad que resultaría tan imposible como represiva. Sin embargo, ello no significa que las decisiones éticas sean simplemente arbitrarias; aquel que las sostenga debe en cada caso sustentar su posición en base a argumentaciones socialmente defendibles. Es decir, se sostiene racionalidad en la medida en que el sujeto pueda dar cuenta de las decisiones tomadas⁷, aun cuando las razones aducidas por uno y otro sujeto resulten diferentes entre sí.

De tal modo, podemos sustraer a la ética del campo de la irracionalidad y de la arbitrariedad, aunque también del campo de la homogeneidad universalizante. Ello nos lleva a un problema nada menor: entonces, ¿qué principios éticos deben sostenerse desde la educación?

Lo ético en la escuela

No parece válido suponer que pudiera existir una ética sin principios explícitos, algo así como una práctica ética en lo escolar, pero que no respondiera a código axiológico alguno. Obviamente toda práctica es significativa, y si bien un acto puede ser interpretado de muchas maneras por quienes lo perciben desde fuera, para quien lo realiza tal acto responde a una intencionalidad determinada y específica. En consecuencia, si hay alguna orientación axiológica de la actividad escolar, ésta deberá ser establecida discursivamente, no puede no ser expuesta.

Ahora bien, ¿cómo orientar valores desde la escuela en una época de pluralidad de puntos de vista? Éste es un problema aporético, es decir, en cierto sentido irresoluble. No podemos esconder el hecho de que a menudo los hablantes nos ubicamos en un punto de vista determinado, pero con la vaga idea de que seríamos los dueños de la universalidad, donde por lo tanto se está suponiendo

7. Es esta la argumentación que realiza al respecto J. Habermas, muy bien desplegada en el trabajo de Rodríguez, 2005.

que lo nuestro estaría por encima de posturas parciales; sin embargo, tal cosa resulta hoy muy poco sostenible. Y tampoco tendría sentido lo contrario: asumir un particularismo explícito, afirmar que “ése es nuestro específico punto de vista”, y obligar a todos los que pasan por la escuela —lo cual es un problema grave cuando ésta es dependiente del Estado— a que asuman tal punto de vista como propio.

De modo que lo escolar deberá buscar algo así como el “mínimo común denominador” de la moral de la sociedad en un momento histórico dado: apuntar a aquello que salva las diferencias (el pluralismo, la tolerancia, el respeto a lo disímil), mientras se sostiene aquello que hace posible y deseable la convivencia: el cuidado por el otro, la solidaridad, la autodeterminación en las decisiones.

Creo que muy poco más que eso puede fijarse un código ético escolar. Nada peor, en cambio, que un decálogo ampliamente determinado sobre qué debe hacer cada uno y cómo debe hacerlo, pues la dificultad para acordar con todas las posiciones coexistentes en la sociedad en un momento dado, harían altamente conflictivo dicho planteo.

Podrá parecer poco, y lo es desde el punto de vista de las definiciones explícitas. Pero desde estas generalidades, podrían luego extraerse una serie de consecuencias prácticas y conductuales múltiples, que mostrarían que el repertorio que se deriva de estos principios no es tan escuálido como parece. Estos principios son escasos en número pero muy amplios en su cobertura, de modo que no dejan de tener fuertes consecuencias para la formación de quienes pasen por la escuela.

A la vez, está lejos de ser fácil la consecución de las tareas necesarias para que estos principios estén en condiciones de cumplimentarse. El funcionamiento institucional que resultara acorde a tales principios no se consigue sólo con la voluntad de imponerlo, de modo tal que este ahorro de definiciones no es de ninguna manera economía a la hora de las tareas que le son inherentes.

Lo primero a señalar, parece obvio pero no lo es tanto: la ética no se declama, se realiza. Se aprende por ostensión, por testimonio; nunca por simple declaración. Por el contrario, cuando se declaman determinados principios éticos pero no se los cumple, rápidamente la grieta es advertida por los estudiantes, quienes aprenderán en ese caso qué es la hipocresía y —de parte de algunos— se podrá tomar a ésta como modelo para la actuación propia.

Esta cuestión implica nada menos que la necesidad por parte de la institución escolar de velar respecto del ejemplo de conducta brindado por cada uno de los miembros del personal de dicha institución; los docentes en primer lugar, por supuesto, pero también el personal administrativo y de apoyo, y —muy destacadamente— el directivo. La cuestión ética debiera impregnar el funcionamiento institucional como un clima de trabajo determinado, donde se asuma que la escuela es un espacio de formación ética y política “de facto” para los estudiantes; y que allí se aprenderá sobre todo una manera de vivir, una cierta forma de convivencialidad práctica, una determinada modalidad de relacionarse con los otros, con las normas, con las autoridades y con la institucionalidad colectiva.

Para que algo como esto fuera posible, es evidente que se requiere una fuerte apuesta desde la dirección hacia un comportamiento del personal que no sólo sea respetuoso de las reglamentaciones y de los estudiantes, sino que trascienda lo formal para comprometerse en la advertencia de que se está participando de “un mundo-en-común” todos los días en la escuela, y que el destino común de dicho mundo trasciende las condiciones particulares de cada uno de sus componentes.

Esto no es nada fácil de lograr, y requiere una gran identidad institucional, la cual debe ser fomentada desde la dirección escolar. Queda implicada aquí la perentoria necesidad de reuniones de personal donde se discuta lo institucional y su rol, las cuales deberán ser periódicas y con necesidad de que concurra todo el personal, o en su caso el sector que corresponda frente a determinada situación o conflicto específicos.

Tales reuniones en algunos casos habrán de ser las clásicas juntas de personal, donde los directivos hacen propuestas sobre la forma de realizar las actividades escolares, con especial atención a esta cuestión de lo valorativo. Pero, por otra parte, deberán habilitarse reuniones del tipo de las de “grupo operativo”, esa técnica largamente trabajada por cierto psicoanálisis rioplatense⁸, que da lugar a la discusión de lo “no-dicho” institucional, y a la emergencia de los conflictos entre diferentes actores de un determinado proceso, en este caso el escolar. Para esto, se requiere por supuesto de

8. Algunos textos que exponen sobre esta técnica: Bauleo, 1969; González, 1979; en su aplicación a lo educativo, De Lella, 1978.

un especialista en el ejercicio de esta técnica, pues ella es de uso delicado, y si no se la practica con recaudos, puede dar lugar a que los conflictos que aparezcan no puedan ser elaborados, con lo que se convocaría a que quedaran a merced de su explosión más o menos abierta o solapada.

Lo cierto es que el grupo operativo, si se cuida de no recaer en un exceso de interpretación que lo convierta en grupo terapéutico *de hecho*, es una excelente posibilidad de discutir aquellas cuestiones que nunca se hablan: tipos de personalidad y de mecanismos de cada uno de los miembros del personal, molestias que calladamente se pueden tener respecto de los demás, angustias y envidias encubiertas, y demás mecanismos psíquicos que están presentes siempre en la vida de la institución.

Desde esta autoconciencia de la propia práctica que puede provenir del análisis colectivo surgido de las reuniones de personal, especialmente las de grupo operativo, es que se hace posible una direccionalidad de conjunto del accionar de la escuela en torno a la provisión *de hecho* de determinados valores hacia los alumnos, en la medida en que la misma institución aparece como modelo práctico de formas de convivencia colectiva.

Cumpliríamos de tal manera con la configuración testimonial que es imprescindible para el aprendizaje de la ética por los estudiantes. El control del comportamiento del personal, por supuesto en lo formal estará en manos de las autoridades escolares; pero si se abre un espacio comunicativo con palabra suficientemente libre a partir de las reuniones institucionales, sin dudas que el control será de todos en relación con todos. La presencia de un especialista en grupo operativo puede obrar además como la de una especie de auditor externo sobre el personal escolar, que pueda disminuir la presión que sobre el conjunto de dicho personal pueden implicar las autoridades de la escuela; estas mismas también pueden ser analizadas en las reuniones de personal y —sobre todo en las de grupo operativo— sería difícil que se sustraigan al campo de la crítica y del control del conjunto.

Ahora bien, plasmada la cuestión en el plano práctico, por supuesto que debemos entenderla no en el sentido de un desarrollo siempre ascendente de la institución hacia modos mayores de democracia y participación (modelo lineal que hemos aprendido como hegemónico en la modernidad), ni tampoco como un incremento

asintótico de calidad en lo ético que debemos esperar como cuasi-natural. Por el contrario, deberíamos pensar en términos del mito de Sísifo que evocara Albert Camus; aquel hombre castigado por los dioses y obligado a cargar una piedra siempre por la ladera de una montaña hasta llegar a la cima, para luego tener que tirarla y empezar de nuevo, para que luego ocurriera otra vez lo mismo, y así sucesivamente y de manera ininterrumpida. La lógica de lo socioinstitucional es —en ese sentido— igual que la del inconciente de los sujetos, rebelde al aprendizaje, recurrente en sus tropiezos e imposibilidades. Dicho de otro modo, si la falla y la carencia son constitutivas de lo humano como bien ha demostrado Lacan, no se va cada vez hacia más perfección, sino a formas diversas de la imperfección, no todas equivalentes en su incapacidad de logro, pero sí todas ajenas a la idea (ficticia) de un logro acabado.

Esto implica que la vigilancia y el control siempre son parcialmente efectivos y siempre parcialmente fallidos; y que en los mejores logros pueden darse las condiciones para los peores retrocesos. Dormimos, pero luego de algunas horas volvemos a tener sueño; comemos, pero luego de unas horas tenemos apetito. De modo que los logros, duran tanto como la saciedad del hambre y el sueño; la necesidad siempre vuelve, el conflicto cada vez reaparece aunque sea en nuevos lugares y sujetos, sostener la mejora en un plano implica a menudo haber dejado de lado otro.

Si podemos asumirnos en esta ética de la carencia, podremos no frustrarnos por no lograr armonías imposibles, o comportamientos cuidadosos de parte de todo el personal; eso no existe sino en el mundo del idealismo platónico. En el plano de las realidades, hay que reconocer siempre todo logro como contradictorio, toda mejora como parcial, y toda perfección como idea reguladora, pero que sabemos irrealizable.

Dicho lo anterior, que nadie lo tome como coartada para no hacerse cargo de sus responsabilidades; por el contrario, el psicoanálisis muestra que precisamente la conciencia de la castración es la que permite superar fantasías de omnipotencia, para ubicarse en la asunción del propio lugar, que en tanto imperfecto es precisamente aquél que estamos en condiciones de sostener.

Ahora bien, toda esta condición práctica que hemos propuesto dentro de la institución requiere alguna mínima estrategia discursiva por parte de la misma, es decir, de sus actores concretos.

Es cierto que en ética, mejor que decir es hacer; pero también lo es que el hombre es un animal de discurso, un ser lingüístico, habitado por el sentido. De tal modo, toda práctica tiene que ser interpretada en el espacio de lo discursivo, puesta en relación con alguna “formación discursiva”, como se hubiese dicho en tiempos de Foucault.

De tal modo, será necesario que los docentes y demás miembros del staff institucional, tengan presente la necesidad de un discurso común en torno a dos cuestiones: 1. Cada uno deberá dejar claro que tiene principios éticos personales que pueden ser diferentes a los de otros miembros del personal de la institución, pero que ello no entra en juego dentro de su comportamiento institucional, salvo en casos excepcionales que así lo requirieran; 2. Todos y cada uno señalarán su acuerdo con el código ético mínimo planteado desde lo institucional, donde pluralidad, respeto, cuidado del otro son aspectos fundamentales.

Aunque el testimonio sea lo decisivo, cierto margen de discursividad lo hace plenamente comprensible para los alumnos; de lo contrario, incluso podría ser mal entendido. Como todos sabemos, los mismos hechos pueden ser interpretados plausiblemente de maneras muy diversas y es el discurso aquello que acaba con tal indeterminación para poner orden simbólico en la percepción de la realidad.

Viene a cuento una breve referencia a la importancia que tiene la asunción de lo colectivo como destino, en este caso de la institución, pero —en sentido ampliado que el alumno puede colegir—, también aplicado a la propia Nación, e incluso a la Humanidad. El legado hegeliano en este sentido resulta muy enriquecedor: cada sujeto se vive a sí mismo como centro (para él, en cierto sentido el mundo nació cuando él nació), y dentro del capitalismo, las condiciones sociales de vida individualizada llevan a reforzar esa impresión inmediata. Sin embargo, el sujeto es sujeto sólo para sí; para los demás, es un objeto (en el sentido de ser alguien exterior a la subjetividad de todos los demás). Es decir, cada uno de nosotros somos otro(s) para el otro —“a lo mejor soy otro”, decía César Vallejo—. Y será precisamente alguna práctica que nos comprometa con los otros, aquella que permita superar la tensión hacia la individualidad (sin tener que apelar a métodos como los del budismo); cuando —por ejemplo, el caso de quienes dependen de la misma cuerda

en la subida de una montaña— el destino de uno es el de todos, es que “en estado práctico” se ha superado la escisión entre la individualidad y el mundo, entre subjetividad y condición social objetiva. Este “sentimiento oceánico” (Freud) de unirse en el todo superando el subjetivismo es lo que Hegel proponía a través de la familia y del Estado, como espacios de vigencia de lo universal por sobre los intereses particulares.

Por último, una referencia de corte más operativo. No hay posibilidad de que los comportamientos deseables se establezcan con fuerza, si no existe algún tipo de premio para quienes los concretan. Y de hecho el premio principal —aquí también siguiendo a Hegel (1982)— es sin duda el reconocimiento por parte de los otros; bien se sabe en el capitalismo de algunos exitosos gerentes y empresarios que han hecho muchísimo dinero, pero darían gran parte del mismo por ser percibidos como gente sofisticada, o como personas intelectualmente interesantes. Y dentro del socialismo, puede recordarse la experiencia del Che en la temprana Cuba revolucionaria: la idea de trabajar sin incentivos a la productividad resultó fallida, y aun cuando se tratara de premios en orden a una ética que dejaba de lado el valor dinero, sin dudas que otorgarlos se hizo necesario y eficaz.

Nada peor que la falta de respuesta discriminada a los comportamientos, es decir, que dé lo mismo ser leal a la demanda ética de la institución que no serlo, ya sea por parte de los alumnos o de los empleados de la escuela. La Psicología conductista ha abundado en demostrar que no se fijan los comportamientos no reforzados, y que no dejan de repetirse aquellos que no sean castigados o que no esté claro que son rechazados. Y Freud sostuvo con mucho peso la necesidad de diferenciación entre lo que se nos acepta y lo que no, al punto que la mezcla de “pecho bueno” y “pecho malo” dio lugar a toda una teorización en la obra de Melanie Klein, en cuanto a las confusiones a que da lugar no saber a qué atenerse, si es que el resultado de las acciones propias no es claramente reflejado en la valoración que hacen los otros.

La institución debe saber premiar por reconocimiento a quienes están a la altura de lo que se solicita; si se premian trayectorias prolongadas se evita el peligro del oportunismo de quienes quisieran fingir breves adhesiones con fines egoístas. Ello es importante, como lo es también fijar un código para los comportamientos transgresores

más graves, los cuales deberán tener alguna forma simbólica de sanción, so pena de que puedan repetirse indefinidamente si carecen de ella (lo cual, por supuesto, debe ser acompañado por el trabajo psicopedagógico con quienes los hayan protagonizado, a los fines de ir modificando las condiciones que llevaron a la conducta problemática).

Es necesario que los códigos de comportamiento sean discutidos en ámbitos como las asambleas de personal y las reuniones de aula con los alumnos. Los docentes deben ser activos con los alumnos y no sólo dejar que éstos decidan *per se*, pues con la falta de experiencia propia de su edad, es muy habitual que ellos sean extremadamente crueles en algunos castigos, entendiendo escasamente las dificultades que existen para ser siempre leales a las normas.

Esta fijación de diferenciaciones quizá alguien la entendiera como yendo en sentido inverso de lo apuntado más arriba, en cuanto a lo colectivo como configurador último de lo que somos. De ninguna manera: un mecanismo principal de la constitución psíquica es la identificación, y con ella se conforma la identidad —siempre oscilante y cambiante— de cada sujeto. Alguien premiado no es alguien que quede por fuera del conjunto de las personas de la escuela, sino quien aparece como ejemplo identificatorio para otros; su distinción forma parte del acervo colectivo.

En esta dialéctica de ir más allá de lo personal y sustanciarse en lo comunitario, a la vez que se asume la finitud —aún la de lo comunitario mismo— y por ello la posibilidad de la falta, es que pensamos la constitución de lo ético como proyecto institucional que recorre y atraviesa a los sujetos que conviven en ella. Si así se asumiera, tal proyecto será de manera permanente parcialmente irrealizado, como lo son siempre los proyectos personales que nos damos en la vida diaria.

Bibliografía

- BARBOSA DA OLIVEIRA, M. (2004) “Desmercantilizar a tecnociencia”. En: B. DE SOUSA SANTOS (2004) *Conhecimento prudente para uma vida decente*, Cortez ed., Sao Paulo.
- BAULEO, A. (1969) “Grupo operativo”, en *Cuadernos de Psicología concreta*, Buenos Aires, Año 1, N° 1.

- CAMUS, A. *El mito de Sísifo*. Ediciones varias.
- DE LELLA, C. (1978) “Los grupos operativos en la formación del personal docente universitario”, *Perfiles educativos* N° 1, CISE-UNAM, México.
- ELSTER, J. (1992) *Ulises y las sirenas*. Fondo de Cultura Económica, México.
- FOLLARI, R. (2005) “La ofensiva de la tecnociencia”. Inédito, presentado en el Coloquio sobre Ciencia y Tecnología, Rectorado, Univ. Nacional de Cuyo, Mendoza (Argentina), abril de 2005.
- FREUD, S. (1981) *El malestar en la cultura*. Citado en BRAUNSTEIN, N. (comp.): *A medio siglo de “El malestar en la cultura” de Sigmund Freud*, Siglo XXI, México.
- GONZÁLEZ, F. (1979) “Ensayo teórico sobre los grupos operativos como analizadores institucionales”, *Rev. Dialéctica* N° 6, Univ. Autónoma de Puebla, México.
- HABERMAS, J. (1981) *Ciencia y técnica como ideología*, Tecnos, Barcelona.
- (1982) *Conocimiento e interés*, Taurus, Madrid.
- HEGEL, G. (1982) *Fenomenología del espíritu*. Fondo de Cultura Económica, México.
- KOYRÉ, A. (1994) “Los filósofos y la máquina”. En: A. KOYRÉ. *Pensar la ciencia*, Paidós/I.C.E./U.A.B., Barcelona.
- LYOTARD, J. (1981) *La condizione post-moderna*, Feltrinelli, Milano.
- MARCUSE, H. (1969) “Industrialización y capitalismo en Max Weber”. En: H. MARCUSE *La sociedad industrial y el marxismo*. Ed. Quintaria, Buenos Aires.
- RODRIGUEZ, R. (2005) “Racionalidad y cultura en la teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas”. Tesis de doctorado en filosofía en la Univ. Nacional de Tucumán (Argentina), mayo de 2005, inédito.

Derechos humanos y comercio, ¿una relación conflictiva? La protección del derecho a la educación en las negociaciones comerciales internacionales

JULIANA PEIXOTO BATISTA

Introducción

Tradicionalmente, los derechos humanos (DDHH) y el comercio fueron considerados compartimientos estancos tanto en el derecho interno de los estados como en el Derecho Internacional.

Salvo por los casos de sanciones comerciales por violaciones de los DDHH, el debate acerca de la relación entre comercio y derechos humanos estuvo ausente por casi toda la segunda mitad del siglo XX (Cottier, 2002). De hecho, históricamente, desde la perspectiva de la literatura especializada en DDHH, el comercio fue considerado algo ajeno y no despertó ningún interés por parte de los estudiosos del tema.

Sin embargo, cuando el mundo globalizado empezó a cambiar la lógica vigente hasta la década de los años ochenta, fue quedando cada vez más claro que las reglas de la economía global afectaban de lleno no sólo el bienestar ciudadano y por lo tanto una ciudadanía basada en el goce de los DDHH, sino también las posibilidades del Estado para cumplir sus “obligaciones de respeto, protección y garantía de esos derechos” (Abramovich, 2005:215).

En lo que respecta al comercio, eran tiempos de Ronda Uruguay. Por primera vez, el comercio internacional avanzaba sobre temas que no eran tradicionalmente considerados comerciales. Es el caso de los servicios, con el acuerdo GATS (sigla en inglés del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios) o de los derechos de propiedad intelectual, con el acuerdo TRIPs (sigla en inglés del Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio).

Ante esa realidad, el debate acerca de la conflictiva relación entre comercio y DDHH empezó a instalarse de forma paulatina entre los teóricos de los derechos humanos. No obstante, teniendo en cuenta que el objetivo de la discusión debe ser la adopción de estrategias sólidas con vistas a proteger esos derechos frente a las negociaciones comerciales internacionales, el debate todavía está lejos de alcanzar sus metas.

En paralelo, el comercio internacional siguió avanzando sobre las agendas sociales y afectando la vida de los ciudadanos y en parte aprovechándose del atraso en la instauración del debate en los ámbitos social y académico. En muchas oportunidades, inclusive, los defensores del comercio internacional apuntan a las cuestiones de derechos humanos aducidas por los estados o por los actores no gubernamentales como pretextos para la adopción de medidas proteccionistas o como restricciones encubiertas al comercio internacional (Delmas-Marty, 2004).

En ese debate, la relación entre comercio y derecho a la educación es de fundamental importancia. En primer lugar, la creciente importancia de ese derecho en la actual sociedad del conocimiento nos insta a darle más atención a la relación entre educación y comercio. En segundo lugar, la posición desventajosa que ocupan los derechos económicos, sociales y culturales en el ámbito normativo internacional con relación a los derechos civiles y políticos resta fuerza al derecho a la educación —que es un derecho social— en su lucha por afrontar la nueva lógica mundial.

En el presente trabajo, citaremos algunos estudios de la bibliografía especializada, que relacionan comercio y DDHH, centrando el foco en el tema educativo. En ese sentido, se analizarán las distintas perspectivas desde las que se mira la educación superior, el derecho a la educación y el comercio.

¿Cómo se relacionan los derechos humanos y el comercio?
¿Cuáles son los efectos de esa relación en la protección de los derechos humanos y específicamente del derecho a la educación? ¿Cómo debe ser tratado el derecho a la educación en el universo de los DDHH? ¿Cómo introducir el tema de los DDHH en la agenda de las negociaciones comerciales internacionales?

El objetivo de este breve análisis es, en el intento de contestar esas preguntas, contribuir para el debate, tornando la relación entre DDHH y comercio un tema obligatorio en la agenda tanto de

las negociaciones comerciales internacionales como de los teóricos y activistas de los DDHH.

1. La relación entre derechos humanos y comercio

Los derechos humanos y el comercio internacional son más cercanos de lo que se supone. Las raíces de esa relación remontan a la discusión alrededor de la esclavitud, en el siglo XIX.

Además, “ambos son expresiones del liberalismo, ingredientes esenciales del orden post Segunda Guerra Mundial; ambos son respuestas al totalitarismo, que absorbió por completo al individuo; ambos fueron concebidos como fundamentales para el mantenimiento de la paz mundial, estableciendo un sistema internacional más estable. En ese sentido, ambos imponen fronteras y al mismo tiempo requerimientos positivos al Estado. Además, tanto los DDHH como el comercio dan nueva forma a la estructura del derecho internacional: desdibujan las fronteras entre lo nacional y lo internacional y actúan estableciendo estándares internacionales a ser alcanzados por los estados alrededor del mundo” (Cottier, 2002:112).

Sin embargo, ambas corrientes siguieron caminos separados y en muchos casos divergentes. En términos del proceso de desarrollo normativo, por ejemplo, mientras la concepción contemporánea de los DDHH (post Segunda Guerra Mundial) abarca la idea de completitud e indivisibilidad, el comercio internacional conlleva la idea de progresividad en el establecimiento de sus reglas —salvo los dos principios básicos del GATT/OMC, el de no-discriminación (nación más favorecida y trato nacional) y el de transparencia. “Además, mientras el primero es *top down*, estableciendo sus reglas desde arriba, el segundo es *bottom up*, donde las reglas se establecen en un proceso de negociaciones y *trade-offs*” (ídem: 113).

Con relación a la efectividad de ambos sistemas, se puede decir que los mecanismos para la protección internacional de los derechos humanos han permanecido débiles en el ámbito internacional, al paso que el recién creado sistema de solución de controversias de la OMC se muestra como un sistema crecientemente eficaz en la protección de los derechos establecidos en las reglas del sistema multilateral de comercio.

En términos más prácticos, Cottier —declarando que no hay superioridad jerárquica entre las normas del comercio y las de derechos humanos, salvo las de *jus cogens*—, señala algunas cuestiones que pueden servir como puntos de fortalecimiento mutuo entre los DDHH y la regulación comercial, en una lógica *win-win*. Afirma que un sistema de comercio abierto y transparente es beneficioso para el avance en los derechos civiles y políticos y que la liberalización comercial ayuda a mantener la estabilidad política, la democracia y por consiguiente, los derechos humanos. De la misma manera, donde los derechos civiles y políticos son protegidos, difícilmente las reglas del librecambio, la transparencia y el acceso a mercados se verán afectados. Además, señala la importancia del uso de medidas comerciales de apoyo para la implementación y realización de los derechos civiles y políticos (ídem: 127).

Sin embargo, cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), el autor reconoce que la relación es mucho más complicada. De hecho, los efectos de bienestar creados por el comercio liberal no se han necesariamente derramado y no proveen la tan esperada justicia distributiva, ni igualdad de oportunidad para los individuos. Y eso es más grave y urgente en los países en desarrollo, más débiles a la hora de afrontar el mercado.

En el ámbito de la relación entre DESC y comercio, el autor considera el desarrollo sustentable como un concepto necesario y que conlleva algunas cuestiones fundamentales al momento de abordar la temática: condiciones que debe tener el comercio internacional para apoyar políticas de bienestar domésticas, importancia de la inversión y de la transferencia de tecnología para el desarrollo sustentable, fortalecimiento del trato especial y diferenciado para que los países en desarrollo y los menos desarrollados lleven adelante políticas de bienestar.

Sin embargo, cuestiona la factibilidad de lidiar —bajo el título de DDHH— con el universo del comercio y desarrollo, para concluir que habría que establecer prioridades al interior de los DESC, con el fin de obtener una mayor efectividad en la protección de los mismos (ídem: 129).

Ventura y Rolim (2005) abordan la relación entre DDHH y comercio en el seno del MERCOSUR, un proceso que consideran básicamente comercial. Afirman que las características de ese bloque —comercial, exclusivamente intergubernamental, opaco y

hermético— no son ideales para el desarrollo de una agenda de DDHH regional.

Además, señalan que hay un aislamiento entre temas comerciales y temas no comerciales al punto tal que son tratados en foros negociadores distintos. Apuntan como necesario el surgimiento, en el escenario político del MERCOSUR, de una sociedad civil comprometida con los DDHH, así como la creación de puentes entre el lenguaje del derecho y del comercio (ídem: 19).

En el mismo sentido, desde una perspectiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, algunos trabajos abordaron la conflictiva relación.

Todos los estudios analizados reconocen que los derechos humanos tienen que ser observados en las negociaciones internacionales y en los acuerdos comerciales. Algunos declaran, inclusive, la primacía de los derechos humanos por sobre las reglas del comercio, fundando su razonamiento en el artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas, que establece que en caso de “conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta... y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta” (Howse y Mutua, 2000; CIDH, 2002).

Esos estudios también reconocen que la liberalización del comercio es una amenaza a la protección de los derechos humanos, teniendo en cuenta que, en muchos casos, los compromisos asumidos en la esfera comercial son incompatibles con las obligaciones de los estados en materia de derechos fundamentales. En ese sentido, hay distintos informes de órganos internacionales especializados en derechos humanos que diagnostican un empeoramiento en el grado de protección de algunos derechos fundamentales en el marco de procesos de integración comercial (ONU, 1998, 1999, 2002, 2003 A, y 2003 B).

2. La educación superior y el comercio de servicios

Hay muchos estudios acerca de la relación entre educación y comercio, a pesar de que muy pocos abordan el problema desde la teoría de los derechos humanos. De hecho, los enfoques dominantes

en el debate acerca de la educación superior y el comercio son, por un lado, los predominantemente comerciales —básicamente los documentos de la OMC y comunicaciones de algunos países ante ese órgano— y, por otro lado, de los especialistas en educación (Yarzabal, 1999; Knight, 2002; Aboites, 2003; Altbach, 2001; Saforcada y Feldfeber, 2005).

Sin embargo, nos parece interesante rescatar un poco de la historia del debate sobre comercio y temas sociales, antes de analizar los enfoques citados.

2.1 Las agendas sociales en el sistema multilateral de comercio

Volvamos a los inicios de la Ronda Uruguay. En ese entonces, un grupo de grandes empresas de servicios —como IBM, American Express, Citicorp, Prudential Insurance y otras, agrupadas en la Coalición de Industrias de Servicios (*Coalition of Services Industries*)— presionaron al Poder Ejecutivo de Estados Unidos para que éste promoviera un acuerdo internacional en la materia. Ésa es una de las causas por las que los servicios fueron incluidos en la agenda de las negociaciones comerciales internacionales (*Consumers International*, 1996).

El ya citado acuerdo GATS, de servicios, fue uno de los resultados de dicha Ronda, finalizada en 1994. Se trata de un acuerdo marco donde se establecen las principales reglas vigentes para el comercio multilateral de servicios. Corresponde al Anexo 1B del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (1994) y se compone de dos partes: el texto del acuerdo y sus 8 anexos, que tratan básicamente de las excepciones a las reglas generales y de algunos sectores con tratamiento especial.

Al momento de negociar los compromisos de liberalización, cada país presenta una lista de compromisos específicos, en formato de lista positiva, que significa que las disposiciones del GATS sólo se aplican a los sectores que figuran en dicha lista.

El GATS establece dos principios generales para el comercio de servicios: el Nación Más Favorecida (NMF) y el de Transparencia. El NMF, dispuesto en el artículo II del acuerdo, determina que cada miembro debe otorgar inmediata e incondicionalmente a

los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otro miembro “un trato no menos favorable que el que conceda a los servicios similares y a los proveedores de servicios similares de cualquier otro país”. La transparencia, prevista en el artículo III, determina que sus miembros están obligados, entre otras cosas, a publicar todas las medidas de aplicación general y establecer servicios nacionales de información, que deben responder a las peticiones de información formuladas por otros miembros.

El principio de Trato Nacional —que rige para el comercio de mercancías (regulado por el GATT) como regla general— es un principio válido sólo para los compromisos específicos, así como el Acceso a los Mercados, un concepto nuevo que introduce el GATS en el comercio internacional. Según el Trato Nacional (artículo XVII), cada miembro otorgará a los servicios y proveedores de servicios de cualquier otro miembro, un trato no menos favorable que el que dispensa a sus propios servicios similares o proveedores de servicios similares. El acceso a los mercados (artículo XVI) quiere decir que cada miembro otorgará a los servicios y a los proveedores de servicios de los demás miembros un trato no menos favorable que el previsto de conformidad con los términos, limitaciones y condiciones convenidos y especificados en su lista¹. Así, el acceso a los mercados y el tratamiento nacional son considerados las reglas de los compromisos específicos, los cuales se aplican únicamente a las listas positivas de cada uno de los miembros (Berlinski y Soifer, 2002). Es decir, los países hacen figurar en sus listas los compromisos asumidos en materia de trato nacional y acceso a mercados. Al hacerlo, por lo tanto, el gobierno consolida el nivel especificado de apertura y se compromete a no imponer ninguna medida nueva que restrinja el ingreso en el mercado o la prestación del servicio por parte del proveedor extranjero.

Los compromisos específicos tienen por ende un efecto similar al de una consolidación arancelaria: dan a los agentes económicos de otros países la garantía de que no se modificarán en detrimento de ellos las condiciones de entrada y operatividad en el mercado. Esos compromisos sólo podrán retirarse o modificarse previo acuerdo

1. Las listas presentadas en la OMC adoptan la clasificación de la ONU (CCP - Clasificación Central de Productos).

sobre los ajustes compensatorios pertinentes con los países afectados (OMC, 1994).

El principal método de negociación en temas de servicios en la OMC es el enfoque de peticiones y ofertas. En general, los países empiezan presentando sus ofertas en forma de listas de compromisos y posteriormente presentan sus peticiones, en forma de carta con pedidos específicos a otros países. Pero también pueden empezar presentando pedidos específicos, que luego serán negociados, a depender de lo que ofrezcan. Pasada esa etapa inicial, las negociaciones deben seguir hasta la finalización de la ronda, con la consolidación de las listas definitivas de cada país.

En un principio, las negociaciones en el marco del GATS avanzaron sobre los servicios más tradicionales, como ser los de transporte, construcción, turismo. Con el tiempo, la dinámica de los mercados y de las negociaciones comerciales internacionales fueron avanzando sobre servicios que hasta ese momento eran considerados públicos, de provisión exclusiva del Estado, como ser los servicios de telecomunicaciones, de distribución de energía eléctrica o de gas natural. Con base en esa misma dinámica, se incluyeron servicios sociales, como educación y salud.

2.2 El debate sobre la educación superior

En términos de educación superior, el debate surgió con las discusiones conceptuales que se realizaron en los primeros años de la década de los años noventa —en el marco de las reformas estructurales— que culminaron con la publicación por el Banco Mundial, en 1994, del documento “*Higher Education – the Lessons of Experience*” y del documento de la UNESCO intitulado “*Policy Paper for Change and Development in Higher Education*” en 1995.

Ambos documentos partían de diagnósticos similares: constatación del incremento de los efectivos en la educación superior, problemas de financiamiento generalizados, diversificación de las instituciones. Sin embargo, llegaron a conclusiones opuestas sobre como afrontar esa realidad (Dias, 2005). El Banco Mundial empezó a apoyar las reformas educativas basadas en la reducción del volumen de inversiones públicas en la enseñanza superior, estímulo al desarrollo de la educación privada como instrumento de equidad,

prioridad a los aspectos comerciales y aceptación de que la educación superior sea considerada un bien de mercado, a ser reglamentada según los principios del comercio internacional, bajo las reglas de la entonces recién creada OMC. Por otro lado, la UNESCO insistió en el debate sobre cómo fortalecer la educación superior como bien público, con base en la cooperación internacional y empezó a fomentar la investigación acerca de los nuevos desafíos a la educación superior, en una actitud de rechazo a los lineamientos del Banco Mundial.

En 1998, el debate cobró más fuerza cuando —en septiembre de ese año en un documento restringido²—, el secretariado de la OMC planteó la idea de que en la medida que los gobiernos aceptan la existencia de proveedores privados en la educación, la misma puede ser tratada como servicio comercial y, por lo tanto, debe ser regulada en el marco de la OMC. En ese mismo mes, el secretariado de la OMC definió los servicios regulados por el GATS y entre los mismos incluyó la educación (Bizzozero, 2004).

La respuesta desde el mundo académico, que se venía fortaleciendo desde la publicación del documento del Banco Mundial en 1994, fue muy fuerte en el sentido de rechazar la concepción de la educación como un bien de mercado. En octubre de 1998, la UNESCO organizó la Conferencia Mundial de Educación Superior, en París, donde se aprobó la “Declaración sobre Educación Superior en el Siglo XXI. Visión y Acción”. En esa declaración, se definió la educación superior como un bien público y se enfatizó que la misma debía basar sus orientaciones a largo plazo en objetivos y necesidades sociales.

De la misma forma, en 1999, organizaciones universitarias de Estados Unidos y de Europa redactaron una nota contraria a la propuesta de la OMC. En 2001, cuatro importantes organizaciones de Canadá (*Association of Universities and Colleges of Canada* — AUCC), Europa (*European University Association* EUA) y Estados Unidos (*American Council on Education* - ACE y *Council for Higher Education Accreditation* - CHEA) enviaron una nota a los gobiernos de esos tres países rechazando la inclusión de la educación en las negociaciones del GATS y resaltando el carácter público de la misma (Bizzozero, 2004).

2. Doc. S/C/W/49

En el marco de la III Reunión Cumbre de Universidades Públicas Iberoamericanas, que se realizó en Porto Alegre, Brasil, en 2002, los rectores subscribieron la Carta de Porto Alegre, donde declararon su preocupación frente a la inclusión de la educación en los temas de la OMC, además enviaron una nota a los gobiernos de España, Portugal y países de América Latina, donde solicitaban que no contrajeran ningún compromiso en esa materia en el ámbito del GATS³.

Por otro lado, entre diciembre de 2000 y marzo del 2002, Australia, Nueva Zelanda, Japón y Estados Unidos presentaron comunicaciones donde consideraban las ventajas de la liberalización del comercio de servicios de educación superior⁴. Eso intensificó aún más el debate, porque ya no se trataba de un conflicto de ideas y conceptos, sino de avances reales en materia de liberalización del comercio en servicios educativos, dado que las comunicaciones instaban a los países que presentasen compromisos en materia de servicios de educación superior. Además, el hecho de que Estados Unidos presentara pedidos de acceso a mercados ante la OMC y, al mismo tiempo, que distintas universidades norteamericanas declarasen su rechazo a la inclusión de ese tema en la misma OMC, daba cuenta de la intrincada red de actores, de la puja de intereses y del complejo proceso de formación de las posiciones nacionales en materia comercial adentro de los países.

En ese escenario, por lo tanto, tenemos dos posiciones enfrentadas.

Los especialistas en educación superior, que consideran la relación entre derechos humanos —específicamente el derecho a la educación⁵— y el comercio muy problemática, con efectos negativos sobre el ámbito educativo. La educación para ellos es un bien público, patrimonio nacional, dedicada a la construcción de acuerdos sociales a través de la difusión y generación de conocimientos y estrechamente ligada a las necesidades de pertenencia, de

3. Documento disponible en www.grupomontevideo.edu.uy

4. Docs. S/CSS/W/23, S/CSS/W/93, S/CSS/W/110 y S/CSS/W/137, disponibles en <http://docsonline.wto.org>

5. Se hace la salvedad de que, aunque no usen la terminología de la teoría de los derechos humanos y hagan más alusión a la amenaza a la educación superior como bien público que al derecho a la educación, se considera como parte del debate, porque la defensa de una educación superior pública, de calidad y cuyas finalidades estén dadas por el desarrollo del ciudadano y de la sociedad es, en gran medida, la defensa del derecho a la educación.

cultura y de participación (Aboites, 2003) y no puede ser objeto de comercialización.

En ese mismo sentido, se considera que los acuerdos comerciales en temas de servicios de educación significan el fin de la educación pública y la lisa y llana privatización de los servicios sociales. El principio general sería transformar los servicios sociales en mercancías, cuyo acceso quede regulado por la capacidad de pago (Feldfeber y Saforcada, 2005).

Con el fin de proteger la educación superior y el derecho a la educación, se llega a la conclusión de que los países no deberían asumir ningún compromiso en materia de servicios de enseñanza superior —el único que fue incluido por la OMC en las negociaciones— o en categorías a él vinculadas, tales como la educación de adultos y otros servicios educativos (Dias, 2002).

Así, sea rechazando la validez de los acuerdos comerciales internacionales (Feldeber y Saforcada, 2005), sea recomendando que el tema debe ser debatido en el seno de la sociedad civil (Rolim y Ventura, 2005) y recomendando que la misma acompañe la posición de los estados en las negociaciones (Dias, 2002), la visión dominante entre los especialistas en educación es que los efectos del comercio sobre el derecho a la educación son negativos. Además, afirman que hay que interferir lo más rápido posible en formación de la posición de los estados en las negociaciones internacionales, porque cuando la sociedad se aísla y rechaza el comercio internacional, pierde conocimiento experto sobre el tema y disminuyen sus posibilidades de afrontar los efectos perjudiciales que aquel causa en el universo de los DDHH (Rolim y Ventura, 2005).

Sin embargo, entre los especialistas en educación, hay posiciones más neutrales. Jane Knight hace un excelente estudio acerca del impacto potencial de la liberalización del comercio de la educación superior (Knight, 2002). La autora contesta a los interrogantes sobre la relación entre derecho a la educación y comercio, afirmando que no hay que exagerar el impacto del GATS, dado que la comercialización de la educación ya existía mucho antes, dentro y fuera de la esfera de los acuerdos comerciales. Sin embargo, advierte que es crítico no subestimar las implicaciones potenciales —riesgos y oportunidades— del GATS.

Como tiene una posición más neutral, Knight no profundiza el debate sobre los efectos positivos o negativos del comercio sobre

los DDHH. Sin embargo, plantea inquietudes en la relación, identificando aspectos que requieren más atención y análisis, como por ejemplo, los aspectos legales del GATS, los aspectos de política educativa como financiación, acceso, acreditación, calidad y propiedad intelectual y los aspectos más generales de carácter político/moral para la sociedad, tales como el papel y el propósito de la educación superior y en el enfoque de “bien público” o “producto comercial” (ídem: 25)

Por otro lado, los enfoques económico-comerciales son optimistas en cuanto a la relación entre comercio y educación.

En general, no explicitan una relación entre comercio y derechos humanos, pero reconocen la importancia de la enseñanza en la promoción del crecimiento económico y el desarrollo personal y social así como en la reducción de las desigualdades (OMC, 1998), del papel del gobierno en la financiación, el suministro y la reglamentación de la enseñanza (Australia, 2001; Nueva Zelanda, 2001; Japón, 2002 y Estados Unidos, 2000), pero también apuntan al sector privado como un importante medio para complementar al sector público (Nueva Zelanda, 2001 y Estados Unidos, 2000).

La secretaría de la OMC (OMC, 1998) reconoce que la educación básica —primaria y secundaria— es un derecho básico de todos y que, dada la dificultad de separar, en ese nivel educativo, la esfera pública de la privada, declara que ese nivel educativo se encuadra en lo que, en la terminología del GATS, son los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales, no abarcados por las reglas del acuerdo.

De esa forma, los enfoques comerciales apuntan a que la educación superior está abarcada por el GATS y que la promoción de un cierto nivel de liberalización del comercio en ese sector, acompañada de la adopción por el Estado de las justas medidas de política educativa, es una manera eficaz de alcanzar los objetivos nacionales e individuales en materia educativa. Sostienen, además, que muchas medidas que restringen la libre circulación de servicios educativos —exigencia de visas, procedimientos para equivalencia de títulos, prueba de necesidades económicas, límites a la participación del capital extranjero, repatriación de utilidades, entre muchas otras— son obstáculos al logro de esos objetivos.

Desde la misma perspectiva, el Banco Mundial, desde 1994, realiza estudios sobre la educación superior, ante la constatación

de los crecientes problemas de financiación que enfrentaban y enfrentan los Estados. Así, de una manera más agresiva antes que ahora, defiende la diversificación institucional con prioridad a la privatización, el compartir costos como forma de resolver los problemas de financiación, de calidad y de acceso equitativo en el sector de la educación superior (Dias, 2005).

Es decir, de manera general, los enfoques económico-comerciales aunque no reconozcan expresamente la relación entre comercio y derechos humanos, específicamente el derecho a la educación, declaran los efectos positivos de la entrada del sector privado y de la liberalización comercial en el sector educativo para el logro de los objetivos de la educación, a través de la estimulación de la competencia, de la transparencia y de la mejor asignación de recursos.

3. El derecho a la educación superior y las funciones del Estado

En el intento de dibujar un puente entre el derecho a la educación y el comercio y de ayudar a que la agenda comercial no se desentienda de los temas de DDHH, entendemos que hay cuestiones preliminares en el ámbito de la teoría de los DDHH que necesitan ser analizadas.

No intentaremos definir que es un bien público⁶ o que es un servicio prestado por el Estado en condiciones no comerciales⁷. Consideramos que, a pesar de necesario, ese debate no cambia el hecho de que el comercio internacional ya alcanzó el sector educativo, antes mismo del advenimiento de la OMC. No trataremos de buscar conceptos para intentar revertir una realidad que difícilmente

6. Uno de los muy buenos trabajos en el tema, donde el autor desarrolla las características de un bien público y su diferencia con los bienes privados es “Educação superior vista como um bem público: tendências e dificuldades”, de Marco Antonio Rodríguez Dias, en Pugliese (2005). *Educación superior: ¿bien público o bien de mercado? Los debates sobre la internacionalización, desde los noventa hasta la actualidad*, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Buenos Aires.

7. Según los mismos términos del GATS, los servicios prestados por el Estados en el uso de sus facultades gubernamentales, en condiciones no comerciales y que no permitan la competición con uno o más proveedores de servicios, no serán objeto del acuerdo.

volverá atrás. La pregunta que se debe hacer ahora es: ¿Cómo afrontar esa realidad? ¿Cómo evitar las violaciones al derecho de los individuos a la educación en un mundo dominado por la lógica del mercado?

En primer lugar, como afirman Cottier (2002) y García Méndez (2004), con el fin de poder alcanzar una mejor protección de los derechos humanos básicos, es necesario priorizar algunos que constituirían el núcleo duro de los derechos fundamentales. En materia de derechos humanos, a veces lo menos es más, porque cuando todo es prioritario, en verdad nada es prioritario.

Nótese, sin embargo, que no se trata de adoptar la tendencia de priorizar los derechos civiles y políticos por sobre los DESC, sino de considerar que el núcleo de los derechos fundamentales está compuesto por algunos derechos civiles y políticos y algunos derechos económicos, sociales y culturales.⁸ Entre esos DESC, que son parte del núcleo, está el derecho a la educación.

De hecho, en la “sociedad del conocimiento”, en el mundo dominado por la tecnología de la información, la educación es una herramienta fundamental para que el individuo pueda vivir con dignidad.⁹ El derecho a aprender constituye un derecho esencial, porque es el derecho del hombre al desarrollo de la personalidad por medio de la educación, a la adquisición de los conocimientos científicos y técnicos que corresponden a la época en que vive y al desenvolvimiento de sus aptitudes vocacionales para lograr sus máximas potencialidades en su beneficio y en el de la sociedad (Paviglianiti, 1997).

En ese sentido, la educación —entendida en los términos de una educación fundada en la cultura de los DDHH sobre la base del desarrollo social equitativo— es una herramienta fundamental de cambio social, de construcción de la ciudadanía y de búsqueda de equidad distributiva.

8. En ese sentido, ver García Méndez (2004). El autor considera que para priorizar algunos derechos económicos, sociales y culturales es necesario cambiarlos de categoría y considerarlos derechos civiles.

9. Muy claro está, por ejemplo, que la libertad de expresión no tiene mucho sentido si el ciudadano no sabe expresar sus inquietudes. De la misma manera, el ciudadano mejor educado no puede vivir con dignidad si no puede expresar sus opiniones. Son dos derechos, uno civil y otro económico, que son parte del núcleo de los derechos fundamentales; la violación de uno es la no-protección del otro, y viceversa.

Así, yendo en contra de la corriente dominante, que defiende la universalidad, la interdependencia y la indivisibilidad los DDHH (Piovesan, 2004; Nino, 1989; Cançado Trindade, 1999), y sin profundizar en los argumentos teóricos en contra y a favor de esas tendencias —que no hacen a la presente discusión—, reconocemos que el derecho a la educación es un derecho básico y está ubicado en el corazón de los derechos fundamentales, gozando de prioridad con relación a otros.

Asimismo, con base a los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes para la gran mayoría de los países de América Latina —la Declaración Universal de los DDHH, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Carta de la Organización de los Estados Americanos— el derecho a la educación es de naturaleza universal y es una prerrogativa o facultad de todas las personas. Además, la educación básica gratuita es una obligación activa del Estado¹⁰.

En el caso de la educación superior, no hay una obligación en cuanto a la educación superior gratuita, pero sí en cuanto al derecho de acceso a ese nivel educativo, con base en los méritos académicos de cada individuo. De todos modos, está previsto que el Estado debe implementar progresivamente la enseñanza superior gratuita, en función de la disponibilidad de los recursos públicos. Además, aunque el Estado delegue la educación superior a particulares, conserva la facultad legislativa, reglamentaria y de vigilancia (Medraza y Beller, 1995).

De esa forma, más allá del debate sobre la importancia de la educación superior pública para el desarrollo del Estado y el bienestar de sus nacionales, lo cierto es que el Estado —de manera general, con base a las normas internacionales y sin considerar las particularidades del derecho interno de cada país— mantiene sus facultades en el ámbito de la educación superior, donde puede y debe construir un marco jurídico en el cual los objetivos de desarrollo y protección de los DDHH estén plenamente contemplados. Aun con la llegada

10. Ver artículo 26 de la Declaración Universal, artículo 13 del Pacto de los DESC, artículo XII de la Declaración americana, artículo 26 de la Convención Americana y artículo 47 de la Carta de la OEA.

de la iniciativa privada —nacional y/o internacional—, al sector educativo, el Estado puede exigir de los proveedores una educación de calidad, en el interés de sus ciudadanos, de forma equitativa.

Sin embargo, en la realidad, reconocemos que esa facultad gubernamental está cada día más débil y condicionada. Son conocidos los efectos de la globalización y de la lógica del mercado sobre el Estado-Nación. Alrededor del mundo, los Estados sufren por la presión de distintos actores, nacionales e internacionales y tienen sus acciones cada vez más condicionadas por esos actores. Esa realidad es aún más grave en el contexto latinoamericano.

Un ejemplo emblemático de ese cuadro son las privatizaciones de servicios públicos en la década de los años noventa en varios países de la región. En teoría, según los lineamientos de base de las reformas estructurales de ese entonces, el mercado traería la eficiencia en la prestación del servicio y el Estado se retiraría del mercado, manteniendo el pulso firme para controlar la calidad de los servicios, con el fin de resguardar el interés de sus ciudadanos. En la práctica, la expansión cuantitativa en la prestación de muchos servicios no representó mejoras cualitativas y los marcos regulatorios, cuya observancia debería ser vigilada de cerca por los entes reguladores, son más laxos de lo considerado adecuado para los consumidores/ciudadanos.

Esa tendencia ya llegó al sector educativo¹¹. Las reformas estructurales de los años noventa ya empezaron a “desregular” el marco jurídico y tornar menos restrictivas las condiciones para el suministro de servicios educativos por parte de proveedores privados. Sin embargo, en la mayoría de los países, no hay estudios de impacto en el tema que den cuenta de los efectos de la apertura de ese mercado a los proveedores privados extranjeros.

Uno de los pocos países latinoamericanos que tiene estudios más profundos en el área es México¹², precisamente por la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que facilitó la liberalización del comercio de los servicios educativos entre los tres países integrantes del acuerdo. Los estudios del país hermano

11. En ese sentido ver: “Las reformas educativas en los países del Cono Sur”. Informes nacionales. Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas, 2005. También disponibles en www.olped.net

12. En ese sentido, ver Aboites, Hugo (2002 y 2003).

no muestran buen horizonte para el sector educativo en nuestros países, donde es común que las reglas de mercado se mezclen con las viejas prácticas burocráticas y clientelistas, en un contexto de gran desigualdad social. Los resultados en México son el aumento de la brecha en términos de calidad de la educación recibida entre las personas de mayor nivel de ingreso y las de menor nivel de ingreso (Aboites, 2002). Ese cuadro en México es una importante señal de alerta para todos los países de la región en cuanto a los efectos de la liberalización del mercado de servicios educativos.

Dadas esas condiciones, la recomendación más acertada a los países latinoamericanos es no asumir ningún tipo de compromiso en materia educativa en las negociaciones comerciales internacionales. Esa visión genera consenso entre muchos actores del sector educativo, que hacen llegar a los oídos gubernamentales sus inquietudes por medio de los ministerios de educación o en convocatorias a la sociedad civil por parte de los ministerios de relaciones exteriores, como en el caso de Brasil y Argentina¹³.

4. Conclusiones

Ante lo expuesto, podemos hacer el siguiente punteo, para posteriormente sacar algunas conclusiones:

1. Los derechos humanos y el comercio internacional son parte de la misma lógica, del orden del post Segunda Guerra Mundial.

2. Ambos son expresiones del liberalismo, respuestas al totalitarismo que absorbió por completo al individuo; ambos fueron concebidos como fundamentales para el mantenimiento de la paz mundial, estableciendo un sistema internacional más estable.

3. Ambos imponen fronteras y, al mismo tiempo, requerimientos positivos al Estado. Además, tanto los DDHH como el comercio dan nueva forma a la estructura del derecho internacional: desdibujan las fronteras entre lo nacional y lo internacional y actúan estableciendo estándares internacionales a ser alcanzados por los estados alrededor del mundo.

4. A pesar de compartir sus orígenes, ambas corrientes siguieron caminos distintos en términos de desarrollo normativo y grado de eficacia de sus sistemas de protección. Además, el sistema de

derechos humanos es *top down* y el de comercio internacional, salvo sus principios rectores, es *bottom up*.

5. Pasada la larga etapa de aislamiento, ambas corrientes volvieron a encontrarse a fines de la década de los ochenta, cuando la Ronda Uruguay incorporó en su agenda de negociaciones temas estrechamente ligados a los derechos humanos, como los servicios y la propiedad intelectual.

6. La literatura especializada en los derechos fundamentales no trató de integrar conceptualmente la regulación comercial y recién en la última década del siglo XX se volcó al tema.

7. El debate está muy presente para temas de educación superior y comercio, pero desde otras perspectivas, no la de los derechos humanos —por ejemplo, enfoques comerciales o pedagógicos—.

8. Para tratar el tema desde una perspectiva de los DDHH, hay cuestiones preliminares que deben ser contempladas: dada la función esencial de la educación en un mundo dominado por la sociedad del conocimiento y por la tecnología de la información, hay que considerar que el núcleo de los derechos fundamentales está compuesto por algunos derechos civiles y algunos derechos económicos, entre ellos, el derecho a la educación. El tema, por lo tanto, de cómo el comercio de servicios educativos afecta el derecho a la educación debe ser parte esencial de la agenda de los teóricos y activistas de los DDHH.

9. Con base a los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes para la mayoría de los países de América Latina, en el caso de la educación superior, no hay una obligación por parte del Estado en cuanto a la educación superior gratuita. Sin embargo, aunque el Estado delegue la educación superior a particulares, conserva las facultades legislativa, reglamentaria y de vigilancia.

10. La facultad estatal de crear y mantener un marco jurídico que garantice la protección de los DDHH de sus habitantes está cada día más débil y condicionada.

11. El caso de México debe servir de alerta a los demás países de la región: la liberalización del comercio de servicios educativos en ese país provocó el aumento de la brecha en términos de calidad de la educación recibida entre las personas de mayor nivel de ingreso y las de menor nivel de ingreso, agravando la inequidad social.

12. Como regla general para los demás países de la región, no hay estudios de impacto en el tema que den cuenta de los efectos de la apertura del mercado educativo a los proveedores privados extranjeros.

13. Dadas esas condiciones, sugerimos a los países de la región que no asuman ningún tipo de compromiso en materia educativa en las negociaciones comerciales internacionales.

Sin embargo, recomendar al Estado no asumir compromisos no parece ser suficiente. Como ya dijimos, las presiones son fuertes y, en muchos casos, condicionan las acciones de los países en la esfera nacional e internacional. Además, por la propia dinámica de las negociaciones, muchas veces los países negocian algunos sectores de la economía —que no son representativos en términos de cifras—, a cambio de otros sectores, considerados más importantes para la economía doméstica. Es lo que se llama en la jerga, las “monedas de intercambio”.

Aunque no muy probable —pero tampoco imposible—, el sector educativo puede ser usado como moneda de intercambio. No es tan absurdo pensar que para acceder a mejores condiciones en los mercados de productos agrícolas de los países industrializados, algunos países de América Latina negocien el acceso al interior de sus países de proveedores extranjeros en alguna modalidad de servicio educativo. Por lo tanto, se debe contar con la posibilidad de que el Estado no siempre actúe en el interés de sus ciudadanos.

Frente a esa realidad, surge la necesidad de actuar de manera más eficaz junto al Estado y a las organizaciones internacionales para hacer efectiva la protección de los derechos humanos, en el presente caso, del derecho a la educación. Algunas medidas serían útiles en esa tarea: se recomienda, por ejemplo, que la OMC trabaje en conjunto con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1999) con el fin de garantizar la efectiva protección de esos derechos; que los Estados informen a los órganos encargados de promover la observancia de los derechos humanos sobre la manera en que están tomando en cuenta esos derechos en las negociaciones internacionales; que los organismos internacionales especializados en derechos humanos analicen detalladamente los acuerdos comerciales de cada región o sus borradores; que el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo —que está en proceso de

elaboración— haga referencia expresa, como marco fundamental, al Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y que las observaciones finales de los seis órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos sean tratadas como documentos de referencia fundamentales al elaborar las estrategias del Marco de Asistencia para cada país (ONU, 1998).

Además, nos parece fundamental que la sociedad civil participe en la discusión, que lleve a las esferas gubernamentales las inquietudes de la sociedad y que vigile las acciones estatales con vistas a la protección de los derechos fundamentales de los individuos. Sería el caso, por ejemplo, de incluir a los actores no gubernamentales especialistas en DDHH en el proceso de formación de la estrategia del estado en las negociaciones comerciales internacionales y de formar negociadores en contacto directo con esa sociedad civil. La visibilidad y la transparencia del proceso de formación de la posición nacional son las mayores garantías de que las negociaciones comerciales internacionales llevadas a cabo por los países no causarán perjuicios a su población ni violarán sus derechos fundamentales.

Bibliografía

- ABOITES, H. (2003) “Derecho a la educación o mercancía: la experiencia de diez años de libre comercio en la educación mexicana”. Ponencia presentada en el foro: “Libre comercio y educación”, Coalición trinacional en defensa de la educación pública, UNAM, México, 8 y 9 de septiembre.
- ABRAMOVICH, V. (2005) “Linhas de trabalho em direitos econômicos, sociais e culturais: Instrumentos e aliados”, en *SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos*, Año 2, N° 2, Prol Editora, San Pablo. También disponible en www.conectasur.org
- ALTBACH, P. G. (2001) “Higher Education and The WTO: Globalization Run Amok”, en *International Higher Education*, N° 23, Spring.
- BERLINSKY, J. y R. SOIFER (2002) *Dimensiones del Comercio de Servicios de Argentina. Negociaciones internacionales, ventaja comparativa y experiencias sectoriales*, Instituto Di Tella y Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.

- BIZZOZZERO, L. (2004) “La educación superior en las negociaciones de comercio internacional. Opciones planteadas al espacio regional del MERCOSUR”, s/r.
- CANÇADO TRINDADE, A. A. (1999) *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, Sergio Fabris, Porto Alegre.
- CIDH (2004) “Los Derechos Humanos en los procesos de integración económica en las Américas”. Documento presentado por distintas organizaciones de América Latina en audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el 121º período ordinario de sesiones, Washington, octubre.
- CONSUMERS INTERNATIONAL (1996) *Los consumidores y la Organización Mundial de Comercio*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- COTTIER, T. (2002) “Trade and Human Rights: a relationship to discover”, *Journal of International Economic Law*, Glasgow, Oxford University Press, UK.
- DELMAS-MARTY, M. (2005) *Les forces imaginantes du droit. Le réel et l'universel*. Seuil, Paris, 2004. En: D. VENTURA y M. ROLIM (2005) “Os direitos humanos e o MERCOSUL: uma agenda (urgente) para além do mercado”. Documento de trabajo, grupo de reflexiones sobre comercio y derechos humanos, IDCID y Sur. Red Universitaria de Derechos Humanos. También disponible en www.conectasur.org
- FELDFEBER, M. y F. SAFORCADA (2005) *OMC, ALCA y educación. Una discusión sobre ciudadanía, derechos y mercado en el cambio de siglo*. Cuaderno de trabajo N° 58, Centro Cultural de la Cooperación, Buenos Aires.
- GARCÍA MENDEZ, E. (2004) “Origem, sentido e futuro dos direitos humanos: Reflexões para uma nova agenda” en SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos, Año 2, N° 2, Prol Editora, San Pablo. También disponible en www.conectasur.org
- HOWSE, R. y MUTUA, M. (2002) “Protecting Human Rights in a Global Economy. Challenges for the World Trade Organization”, *Rights y Democracy*, p. 8.
- KNIGHT, J. (2002) “Trade in Higher Education Services: The Implications of GATS”, *The Observatory Report*, Observatory on Borderless Higher Educations.
- MADRAZO, J. y BELLER W. (1995) “Consideraciones sobre el derecho a la educación y la educación superior en México, desde

- la perspectiva de los derechos humanos”. Revista *Gaceta*, N° 61, agosto. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Ciudad de México.
- NINO, C. (1989) *Ética y Derechos humanos: un ensayo de fundamentación*, Astrea, Buenos Aires.
- OLPED (2005) “Las reformas educativas en los países del Cono Sur”. Informes nacionales. Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas, 2005. También disponibles en www.olped.net
- OMC, Comunicaciones de EEUU (S/CSS/W/23), Nueva Zelanda (S/CSS/W/93), Australia (S/CSS/W/110) y Japón (S/CSS/W/137), disponibles en <http://docsonline.wto.org>
- (1998) Background Note by the Secretariat (doc. S/C/W/49), disponible en <http://docsonline.wto.org>
- ONU (1998) “La mundialización y sus consecuencias sobre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales”, Informe sobre los períodos de sesiones 18° y 19°, Consejo Económico y Social, doc. E/1999/22
- (1999) “Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas a la Tercera Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio”, doc. E/C.12/1999/9, Seattle.
- (2002) “La liberalización del comercio de servicios y los derechos humanos. Informe de la Alta Comisionada”, doc. E/CN.4/Sub.2/2002/9, Comisión de Derechos Humanos.
- (2003 A) “Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no-discriminación, Sr. Miloon Kothari”, doc. E/CN.4/5.
- (2003 B) “Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler”, doc. E/CN.4/2003/54/Add1.
- PAVIGLIANITI, N. (1993) “El derecho a la educación. Una construcción histórica polémica”. Serie Fichas de Cátedra. Cátedra de Política Educativa, Departamento de Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Buenos Aires, OPFYL.
- PROVESAN, F. (2004) “Direitos sociais, económicos e culturais e direitos civis e políticos” en SUR. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, Año 2, N° 2, Prol Editora, San Pablo. También disponible en www.conectasur.org

- RODRIGUES DIAS, M. A. (2002) “Educação superior: bem público ou serviço comercial regulamentado pela OMC”. Ponencia presentada en la Reunión de Rectores de la Universidades Públicas Iberoamericanas, III Cumbre de rectores de universidades estatales, Porto Alegre, Brasil, 26 de abril de 2002.
- (2005) “Educación Superior vista como um bem público: tendencias e dificultades” en MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA. *Educación Superior: ¿bien público o bien de mercado? Los debates sobre la Internacionalización, desde los noventa a la actualidad*. Buenos Aires.
- VENTURA, D. y M. ROLIM (2005) “Os direitos humanos e o MERCOSUL: uma agenda (urgente) para além do mercado”, documento de trabajo, grupo de reflexiones sobre comercio y derechos humanos, IDCID y Sur. Red Universitaria de Derechos Humanos. También disponible en www.conectasur.org
- YARZÁBAL, L. (1999) *Consenso para el cambio en la educación superior*, IESALC/UNESCO, Caracas.

Las finalidades públicas de la universidad en el contexto de la globalización

JORGE LANDINELLI

Este trabajo tiene por objeto la revisión de un grupo de problemas relevantes que afectan el desenvolvimiento de las universidades públicas de América Latina en los nuevos contextos de reconfiguración de la lógica expansiva del capitalismo y de acentuación del proceso de globalización. Esos fenómenos característicos de la época han incidido fuertemente en la modificación de las políticas educativas en la región, poniendo en entredicho los beneficios que para las sociedades en general tiene la expansión de las oportunidades de acceso al conocimiento especializado, la democratización de su organización y la conceptualización del suministro de la educación superior como responsabilidad estatal. En esa perspectiva el texto procura hilvanar algunas consideraciones en relación a la naturaleza de ese debate, pretendiendo una aproximación a los aspectos más significativos del efecto de los nuevos escenarios globales en el desarrollo universitario y en la revaloración de sus finalidades.

1.

Desde siempre los grupos humanos han utilizado simultáneamente diversos tipos de actividades educativas y prácticas sociales con el fin de facilitar a las nuevas generaciones la internalización de normas y actitudes capaces de promover su adaptación a la sociedad y la adquisición de competencias para conocer la realidad y actuar sobre ella con la finalidad de asegurar la supervivencia colectiva.

En el devenir histórico, atravesando sucesivas etapas a partir de sus remotos orígenes medievales, las universidades alcanzaron la cúspide de las estructuras jerárquicas de los sistemas educacionales que coadyuvaron a la modernización del mundo occidental, proporcionando una construcción organizacional justificada en la valoración de la inteligencia ilustrada como fuente de poder, mutable en el tiempo, emanada del entramado de relaciones e intereses diversos que estructuran la existencia de las sociedades.

En América Latina esa clase de instituciones, muy particularmente las de carácter público integradas tempranamente en las formaciones estatales republicanas, desempeñaron funciones centrales en el perfeccionamiento de los saberes necesarios para hacer viable el crecimiento y la consolidación de los países, formando cuadros profesionales orientados al cumplimiento de roles primordiales en distintos campos de la vida social, prestigiando la constitución de elites dirigentes, acumulando e irradiando conocimientos, fomentando la adopción de los modelos culturales preeminentes y generando referencias ideológicas consustanciales a la creación de las identidades políticas nacionales.

Es un hecho que, pese a la heterogeneidad de los niveles y características del quehacer académico de las universidades, ellas han proporcionado, en relación a las distintas expectativas establecidas en momentos históricos precisos y en circunstancias diversas, un medio fundamental de racionalización del progreso, una vía individual privilegiada de movilidad social ascendente y el epicentro de la iniciativa intelectual en el continente. En ese sentido, no han sido entidades invariables, sino que se han legitimado intentando acoplarse a los cambios generales en los paradigmas civilizatorios y confeccionando escenarios particulares en los que se han afirmado tradiciones, prácticas de trabajo, referencias éticas, modalidades de convivencia corporativa y formatos orgánicos reconocibles en su ordenación a lo largo del tiempo. La pervivencia misma de las universidades es inteligible por un consecutivo proceso de trasiego entre la permanencia de principios discursivos y simbólicos afincados en sus trayectorias y las respuestas novedosas elaboradas frente a las demandas de transformación que se han volcado sobre ellas.

En la actualidad resulta evidente la urgencia real de discusión sobre la función pública de la universidad y de reflexión en torno a los modelos que se le plantean como alternativas de futuro. Es innegable

que la fisonomía de la realidad latinoamericana es hoy muy diferente a la que en el pasado dio marco al grueso de los atributos que distinguen a sus más consolidados establecimientos de educación superior, los que han penetrado un campo de interrogantes nuevos, impensados hace apenas algunos años, lo cual implica replanteamientos fundamentales y la necesidad de clarificar la naturaleza de la gran variedad de problemas crónicos y desajustes funcionales que les afectan.

Con múltiples significados y consecuencias, la exigencia de comprometer a las universidades en políticas de cambios profundos constituye un reclamo corriente, un presupuesto de los análisis que con muy disímiles enfoques abordan los dilemas de la educación superior. Desde todos los ámbitos de la vida universitaria, desde segmentos sensibles de la sociedad civil organizada o de la espontánea preocupación ciudadana, desde los sistemas políticos y desde las formulaciones de muy gravitantes organismos internacionales especializados, agencias financieras y entidades multilaterales de crédito, se insiste en que las universidades deben revisar sus cometidos para dinamizar sus procesos de transformación académica y de reorganización operativa.

El asunto importa como tema prioritario de interés general, en tanto las universidades públicas han sido consideradas en los itinerarios estatales latinoamericanos, más allá de sus estrictos alcances docentes, como un influyente soporte del sentido comunitario de nación, piezas relevantes de los movimientos democráticos y un instrumento esencial para discriminar propositivamente las incertidumbres originales de cada época.

Parece innegable que la cuestión perentoria es desenvolver las capacidades de la actividad universitaria para satisfacer demandas cruciales de las sociedades, preparando a las nuevas generaciones de profesionales, intelectuales, científicos y técnicos que deben actuar en un mundo supeditado a cambios incesantes y trascendentes, procesados con una rapidez inédita en la historia. Por eso es razonable pensar que resulta imprescindible dejar de lado la pretensión de abordar la renovación de las universidades con el manejo exclusivo del marco de ideas y categorías tradicionales sobre el cambio educativo, aquellas que se concibieron para satisfacer otras necesidades y vitalizar instituciones que actuaban en un escenario económico, social y cultural que, en las últimas décadas, ha variado sustancialmente hasta perder continuidad y vigencia.

2.

Los sistemas universitarios latinoamericanos, sus misiones, procesos y perspectivas, se han constituido en objeto de deliberaciones y polémicas, con una intensidad sólo equiparable a las que animaron las convulsiones transformadoras estimuladas por el movimiento reformista de Córdoba en 1918. La resolución de las incertidumbres referidas al desgaste de las formas organizativas y de gobierno heredadas del pasado, al incremento persistente de la matrícula, al deterioro de la eficiencia académica, a la dificultad para dar cuenta de los cambios en el mundo del trabajo y las estructuras de las profesiones, a la relevancia y utilidad de los conocimientos científicos generados, a la resignificación del sentido de la incumbencia cultural y el compromiso con la modernidad, a la eficiencia de la gestión administrativa y a la consolidación de financiamientos adecuados, entre otros muchos fenómenos, han colocado en controversia la legitimidad de las finalidades públicas de las universidades, sometién-dolas a severos escrutinios que, desde marcos conceptuales discordantes, derivaron en proposiciones de cambios y agendas de trabajo notoriamente divergentes.

Lo que ahora caracteriza las formas en que son interpelados los sistemas de educación superior en el continente es la dilucidación genérica de sus fines y objetivos, más que uno u otro aspecto aislado de su funcionamiento. En el transcurso de los años ochenta del siglo pasado, la idea de reforma integral de las universidades apareció con distintos acentos en visiones tan fuertemente antagónicas como las de la cosmovisión neoliberal, donde el sector público pasa a ocupar un lugar subsidiario en el terreno de la educación superior, para dejarlo abierto a la operación empresarial privada, a la elección del consumidor y a la discriminación del mercado, o las del paradigma providente, universalista e integrador, promotor de una fuerte reivindicación del compromiso estatal en la organización y fomento de oportunidades socialmente equitativas en el suministro educativo.

En el primer caso, se ha tratado de una concepción nutrida por una representación ideológica individualista y competitiva, fundada en la lógica instrumental del utilitarismo y el pragmatismo de los agentes particulares para reasignar los derechos de propiedad y revertir en su beneficio todas las esferas y ámbitos de vida relativamente protegidos por políticas estatales benefactoras. Esta percepción

generó una rigurosa agenda de reformas de la educación superior (Bentancur, 2000; Mollis, 2003), inducida en distintos países por las presiones externas del poderoso predicamento de las agencias multilaterales de crédito y por la concordante actitud liberalizadora de los gobiernos inspirados en la voluntad de minimizar su participación en el terreno social y económico.

En el segundo enfoque, se identificaron nociones de estabilidad y solidaridad social articuladas por el reclamo democrático de garantizar, desde la esfera política, no solamente la seguridad jurídica de los ciudadanos, sino también sus condiciones de existencia en una sociedad de desarrollo equilibrado, mediante la regulación de actividades, la producción y oferta de servicios, la administración y la política pública. En algunas experiencias, ese cuerpo de postulados se tradujo en la elaboración y aplicación de una agenda particular dirigida al cambio de la educación superior, producto de la reflexión crítica y la voluntad de superación de las propias instituciones universitarias y las comunidades académicas, con las cuales convergieron los importantes aportes de la UNESCO a la conceptualización y hechura de políticas sectoriales (CMES, 1998). Pero, por otra parte, en otros muchos casos, los actores institucionales se debatieron tibiamente entre los escrúpulos de fidelidad a la herencia de poderosas tradiciones culturales y la evidencia que obliga a concebir nuevas realidades, promoviendo comportamientos ajustados a concepciones meramente reactivas, inoperantes o conservadoras, ante los cuestionamientos a las seculares estructuras universitarias (López Segre, 2001).

¿Qué es lo que les ha reprochado el doctrinarismo neoliberal a los modelos latinoamericanos clásicos de organización de la universidad pública? Indicativamente pueden subrayarse algunos elementos:

- son disfuncionales en relación a los procesos de reforma dirigidos a poner en funcionamiento programas de reducción del andamiaje operativo del Estado y de ajustes severos en materia de gastos públicos;
- son aparatos institucionales atrapados en hipertrofias burocráticas y corporativas endémicas, renuentes a cualquier clase de contralor externo, que han derivado en deficientes niveles de desempeño en el gobierno y la gestión;
- son organismos de alto costo que, en situaciones de constante crisis fiscal del Estado, constituyen un peso desmesurado sobre

- los contribuyentes que aportan los subsidios y recursos económicos que la educación superior pública consume;
- son entidades que carecen de capacidad selectiva, lo cual lleva a que asuman un volumen exorbitante, consecuencia de las políticas de admisión indiscriminada que expresan una concepción equivocada de la educación universitaria como derecho sustancial u ordinario de las personas.

Desde la percepción inherente a esos axiomas, siendo las titulaciones de la educación superior un bien rentable conectado a la satisfacción de propósitos de retribución y realización de metas individuales de ascenso social, la presencia de las universidades como servicio público organizado en la constelación de organismos estatales puede ser oportuna pero nunca esencial, especialmente cuando ellas distribuyen sus beneficios entre los sectores mejor acomodados de la sociedad y son susceptibles de ser confiadas a la iniciativa empresarial de los privados.

En este registro economicista, el punto clave sería que “en la mayoría de los países en desarrollo el grado de participación del gobierno en la educación postsecundaria ha excedido con creces lo que se considera económicamente eficiente” (Banco Mundial, 1994). Los argumentos utilizados para sostener esa aseveración son complejos, pero pueden resumirse en la convicción de que el costo de producción es el criterio básico para decidir si se produce un determinado bien —en este caso, un bien educativo— independientemente de las consecuencias que ello tenga para la cohesión y el desenvolvimiento de la organización social.

Así se preconizó como un principio común de las cercanas políticas neoliberales de reforma universitaria la confección de un repertorio de formas potentes de utilización del mercado acordes con las demandas estructurales del capital: arancelamiento de las instituciones públicas, diversificación y descentralización competitiva de los sistemas de educación superior, respaldo a la expansión de las entidades vendedoras de servicios educativos, adecuación de las políticas académicas y científicas a las necesidades operativas del sector privado de la economía, cambio en los contenidos curriculares en correspondencia con los requerimientos circunstanciales de los empleadores y adaptación de los criterios de calidad educativa a la estimación mercantil de costo-beneficio.

En síntesis, en el fondo de las perturbaciones críticas que enfrentan las universidades latinoamericanas ha radicado una paradoja. En el plano retórico, los gobiernos han destacado la importancia del conocimiento como pieza clave para el crecimiento económico y el bienestar de las sociedades y, al mismo tiempo, han sido testigos del aumento sin precedentes de la demanda social agregada por educación superior y de un cambio radical en su relevancia. Sin embargo, la evolución de las universidades públicas no fue identificada con el interés común, sino con fines particularistas excesivamente caros, por lo cual la mayoría de las políticas diseñadas para ellas han estado determinadas por la voluntad de reducir las obligaciones financieras del erario estatal y acentuar la mercantilización. La consecuencia visible es que se ha provocado el deterioro del prestigio de la calidad académica de la educación superior pública en la región y se han acrecentado de modo alarmante las dificultades de los sistemas locales de conocimiento para dar respuesta a las más acuciantes demandas de la época.

3.

En la actualidad, los países de América Latina enfrentan uno de los desafíos más difíciles entre los que han marcado su historia. El reto de las formas hegemónicas de la globalización, entendida como la integración compleja de capital, tecnología, información y comunicación, superando las barreras económicas, políticas y culturales de las fronteras geográficas, fundamenta la necesidad de desarrollar las actividades educativas en el marco de Estados nacionales con su fuerza normativa disminuida y sociedades cada vez más interdependientes. Como consecuencia, se trata de encontrar los espacios de presencia y acción en un mundo de inequidad creciente, dominado por la gravitación de las enérgicas exigencias del capital transnacional, renovando el vigor de la democracia y construyendo alternativas que permitan perseguir la justicia social a partir de proyectos capaces de propiciar sociedades más cohesionadas.

Después de un prolongado período de predominio de políticas gubernamentales de ajuste estructural para alcanzar equilibrios macroeconómicos, de apertura de los mercados con el fin de aumentar la competitividad y de esfuerzos para asimilar la gradual generalización

de los valores propios de la modernidad difundida por el proceso globalizador, el balance está lejos de ser positivo y la frustración marca el desenvolvimiento social de la región.

Los datos del “Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe” (CEPAL, 2003) ilustran la magnitud del agobiante problema de la marginalidad y la exclusión social: 220 millones de personas en el continente son pobres (más del 44% de la población), de los cuales el 96% vive en la indigencia. El informe sobre “Indicadores Mundiales del Desarrollo” (WDI - Banco Mundial, 2004) establece que en América Latina fracasó la lucha contra la pobreza y que se trata de la zona más desigual del planeta, la de más polarizada e injusta distribución de bienes y servicios, cuestión que las políticas económicas de los años noventa no lograron modificar. Dicho documento señala que el 25% de los latinoamericanos vive con menos de U\$S 2 diarios y que la extrema pobreza, que abarca a quienes subsisten con menos de U\$S 1 por día, está estancada desde hace casi un cuarto de siglo, comprendiendo al 10% de la población. En línea con esa situación, se extienden todos los indicadores de violencia estructural: el número de familias que no cuenta con recursos para atender sus necesidades básicas, el desempleo, el empleo precario, el analfabetismo, la carencia de acceso al agua potable y al saneamiento, el distanciamiento de los servicios de salud y de cualquier mecanismo eficaz de asistencia social.

De acuerdo con las conclusiones del “Informe sobre la democracia en América Latina” (PNUD, 2004), realizado con el sustento de información recopilada mediante encuestas a ciudadanos y entrevistas a líderes de opinión en toda la región, los fenómenos de malestar social de las mayorías se han extendido y las demandas insatisfechas se han multiplicado, llegando a provocar en varios países lesiones en los niveles de gobernabilidad, corrientes de desapego hacia las instituciones y descreimiento en las ventajas de la democracia política, hasta el punto que el 44.9% de los individuos que habitan el continente apoyaría gobiernos autoritarios en la eventualidad de que ellos lograran atender sus aspiraciones de bienestar económico.

Cuando las civilizaciones contemporáneas más prósperas establecen el paradigma de la sociedad del conocimiento, la región latinoamericana ofrece en general escasa permeabilidad ante la innovación y parece transitar el camino contrario. La reversión de esa tendencia requiere de nuevas políticas públicas orientadas a estimular

el desarrollo compartido, solidarias, eficientes e integrales, capaces de promover reformas sociales que ofrezcan seguridad a los ciudadanos en sus espacios de vida esenciales, en el trabajo, la salud, la educación, el acceso a la vivienda, la previsión social. La protección democrática de los derechos políticos solamente será constructiva en la medida en que conjugue el ejercicio de los derechos civiles con el crecimiento económico y con políticas sociales impostergables que impidan las desigualdades sociales extremas y dignifiquen la existencia de cada uno de los miembros de la sociedad.

Desafíos de esa envergadura plantean prioritariamente la creación de condiciones internacionales que compensen las cada vez más notorias relaciones asimétricas en el manejo de los bienes materiales e intelectuales disponibles y de los recursos de poder que hoy caracterizan al sistema global, determinando profundas desigualdades en las posibilidades de progreso. La globalización no es un proceso uniforme capaz de abarcar de la misma manera a la totalidad de las zonas del mundo sino que, por el contrario, se trata de un fenómeno irregular que profundiza constantemente la heterogeneidad estructural y la diferencia de oportunidades de desarrollo, incrementando la capacidad de dominio de aquellos países que concentran las ventajas de la productividad y la innovación frente a los que, amenazados por la exclusión, se integran de modo segmentado y marginal a la economía mundial.

Ninguna sociedad latinoamericana puede enfrentar unilateralmente los requerimientos de elaborar iniciativas responsables y viables, hábiles para la configuración de soluciones que respalden un orden internacional más solidario, de mayor calidad democrática. La interdependencia y la subordinación a escala mundial plantean la necesidad de adoptar enfoques regionales inclusivos que permitan encarar la promoción conjunta de un desarrollo económico y social verdaderamente sostenible, que tenga como meta fundamental potenciar los derechos y capacidades de todos los seres humanos.

4.

¿Es posible procurar ese objetivo sin el protagonismo de universidades competentes y dispuestas a enfrentar los retos de la sociedad del conocimiento?

Transitamos una etapa del proceso histórico mundial en la que el valor agregado de la utilización idónea del conocimiento incorporado a la producción y el trabajo es el factor determinante de la creación de riquezas. Esa centralidad del conocimiento entraña la revaloración social de la educación como uno de los cimientos esenciales del desarrollo y del mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones.

La educación superior puede ser uno de los instrumentos principales para moldear, desde el resguardo legítimo de sus esenciales atributos autonómicos, nuevas ideas y opciones que faciliten alcanzar los beneficios del desarrollo económico, social y cultural en el contexto global. En América Latina, el porvenir de los países depende de modo importante de la existencia de sistemas educacionales superiores exigentes, dinámicos y capaces de generar, aplicar, recrear y distribuir democráticamente conocimientos científicos y tecnológicos de mayor calidad, en condiciones de propiciar con eficacia la formación intelectual y técnica de sectores amplios de la población. La pertinencia de la educación superior es elemento vital para considerar el saber desde el prisma de los derechos de los ciudadanos, para estimular la innovación y la productividad, lograr mayor bienestar colectivo, perfeccionar la competitividad y facilitar una satisfactoria inserción en la economía mundial (Tunnermann y Chauí, 2003).

Es razonable asumir que las expectativas que se han volcado principalmente sobre las universidades públicas, pero también sobre institutos de formación técnica y otros organismos de enseñanza terciaria, requieren de una nueva generación de procesos de reforma en un ambiente participativo y plural. El objetivo es redefinir políticas académicas, planes y programas de estudio, concepciones pedagógicas, capacidades de autorregulación y gestión, ayudando a suscitar compromisos que, superando inercias burocráticas, aislamientos estamentales y viejos resabios corporativos, coloquen a la ciencia y la técnica como un asunto de interés común para que las sociedades se examinen a sí mismas y diluciden sus posibles alternativas de cambio.

Del mismo modo que en anteriores circunstancias históricas de alteración crítica de las trayectorias evolutivas de los países, de descubrimiento y condensación de sus contradicciones, las universidades latinoamericanas están presionadas por el deber de dar respuesta al incremento de demandas de fortalecimiento de su pertinencia social, de congruencia entre lo que las comunidades requieren y

lo que ellas efectivamente realizan. Ello implica superar en muchos países el gravoso legado de largos períodos de descomposición provocados por ruinosos períodos dictatoriales y las marcas regresivas de un conjunto de recientes políticas gubernamentales que han desvirtuado las funciones públicas de la universidad.

Lo anterior supone un debate solvente que, superando la fragmentación y relativa despolitización de importantes segmentos de las comunidades universitarias, implique el diseño de más eficientes espacios de diálogo de las instituciones académicas con el sistema político y los actores orgánicos de la sociedad civil, para hacer eficaz el esfuerzo dirigido a conjugar inteligencia, producción, igualdad y ciudadanía:

- contribuyendo con su capacidad crítica y propositiva a la transformación de las estrategias de crecimiento económico dominantes en el último lapso histórico,
- alentando desde la comprensión científica objetivada modelos de desarrollo compartido, sustentables, equitativos y de espíritu democrático,
- reduciendo el déficit que actualmente existe en materia de recursos profesionales y técnicos en condiciones de actuar en el marco de los nuevos paradigmas productivos,
- creando competencias para una conexión provechosa entre el saber científico-tecnológico y las dimensiones del mundo de la producción y el trabajo,
- aportando a la recomposición de los marcos sociales y al mejoramiento de las condiciones de existencia de los individuos,
- aquilatando en su diversidad la vigencia de las identidades nacionales y de sus expresiones colectivas,
- promoviendo enlaces con la modernidad, entendida como creencia en la razón y en el reconocimiento de la pluralidad de las categorías culturales como soporte de los derechos políticos y sociales de la ciudadanía.

5.

Ese conjunto de compromisos determina en el momento actual la necesidad de construir nuevas percepciones solidarias del cambio geográfico, en función de las cuales los ámbitos de la educación

superior universitaria ya no deberían ser concebidos como una sumatoria de organismos sociales insularizados, autoreferidos a problemáticas privativas, a espacios territoriales excluyentes y a realidades puramente nacionales.

Puede afirmarse que en América Latina existe una larga y fecunda tradición de procesos de internacionalización de la educación superior, sustentada en experiencias de cooperación de diverso tipo que se han sucedido hasta constituir un soporte significativo para su mejoramiento institucional. Es cierto también que frecuentemente esa clase de nexos internacionales, cuando han sido protagonizados por actores con propósitos asimétricos, han tenido efectos contraproducentes, al promover modelos académicos, métodos de trabajo, visiones pedagógicas y construcciones curriculares débilmente adaptadas a los requerimientos de los sistemas educativos y sociedades del continente (Sebastián, 2004). En el mismo sentido, parece incuestionable la percepción de que en muchos casos, la cooperación internacional ha tenido como efecto perverso, más que el fortalecimiento de los recursos locales, la promoción de la emigración de profesionales y científicos altamente calificados hacia países desarrollados, lo cual ha implicado una enorme transferencia de recursos económicos de la región invertidos en la formación de personas competentes.

Desde la perspectiva latinoamericana actual es relevante el examen de las condiciones dispares y las diferencias de oportunidades que plantea la nueva división internacional del trabajo en materia de educación superior e investigación, pautada por la trabazón de un conjunto de limitaciones y riesgos:

- la profundización de asimetrías y rezagos de la región en relación a los países industrializados, determinada por la creciente ampliación de la brecha mundial en la generación, posesión y administración del conocimiento, materializado en los privilegios de protección de derechos de propiedad intelectual, de reserva sobre descubrimientos y de usufructo de patentes (UNESCO, 2005);
- la supremacía de los principios y mecanismos de mercado como referencia para definir, condicionar y discriminar las prioridades de la investigación científica en “áreas escogidas por su importancia para la ventaja comparativa de los países en vías de desarrollo” (Banco Mundial, 2001);

- la concentración de la capacidad de decisión sobre la orientación de las políticas académicas y científicas en organismos especializados de los países más avanzados, en las entidades multilaterales de financiamiento u otros actores supranacionales;
- la potente promoción transnacional de modelos de legitimidad científica, distribución de prestigios académicos y beneficios materiales, muy frecuentemente distantes de los imperativos éticos, socialmente responsables, que deberían ubicar a la ciencia latinoamericana como un problema de control ciudadano o de dominio público;
- la expansión del suministro transfronterizo de servicios educativos, animado por la emergencia de nuevos proveedores ligados a poderosos emprendimientos del capital transnacional que frecuentemente desplazan a las instituciones domésticas, tendencia que ha encontrado su momento de condensación en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC), donde la educación ha sido incluida como bien transable en la ronda de negociaciones del Acuerdo General de Comercio de Servicios (GATS).

Así, el fenómeno de la globalización, apoyado en la economía de mercado y en el desarrollo tecnológico, se traduce para las instituciones universitarias latinoamericanas en una fuerte presión hacia la internacionalización subordinada, en un marco de mercantilización creciente de la producción y uso del conocimiento. Frente a ese fenómeno multidimensional parece imprescindible avanzar en la construcción estratégica de un nuevo escenario sistémico de la educación superior, estructurado en torno al objetivo de elaborar una plataforma regional positiva de respuestas colectivas a los desafíos del contexto global.

6.

Está fuera de discusión que en la época actual la calidad de una institución de educación superior parece cada vez más vinculada a su capacidad para interactuar positivamente en el plano internacional, buscando convergencias provechosas sustentadas en la confianza y el beneficio compartido. La extensión de la vida académica

más allá de fronteras, movilizándolo solidariamente sus capacidades, aprovechando mediante iniciativas coherentes y sinérgicas los recursos en ciencia y tecnología disponibles, es un elemento consustancial al cumplimiento de las finalidades públicas y a la proyección de futuro de las universidades latinoamericanas. Si ellas descuidaran sus relaciones con la comunidad científica e intelectual regional y mundial, se marginarían de la posibilidad de disponer de las capacidades y conocimientos que necesitan para su propio desarrollo.

Frente a la concepción de la educación superior transnacional en términos puramente mercantiles, estimulada por el aumento de la demanda de titulaciones, la disminución del financiamiento a los establecimientos públicos y la diversificación de los proveedores privados, es posible reivindicar la necesidad cada vez mayor de las universidades de integrar a la enseñanza, la investigación y el servicio a la comunidad una dimensión internacional e intercultural que sirva al mejoramiento de la calidad académica (Asociación Internacional de Universidades, 2005).

En la viabilidad de esa alternativa se pone en juego la propia concepción de la institución universitaria como espacio social integralmente orientado al cultivo del conocimiento. En ese sentido, se ha subrayado recientemente (UNESCO, 2005) que la enseñanza universitaria se distingue de los otros niveles formales de la educación no sólo por la edad y nivel de sus alumnos, sino también por la producción y valorización de nuevos conocimientos en el ámbito social, cultural y económico:

“Si se ven privadas de la posibilidad de desempeñar esa función de investigación, descubrimiento e innovación, las instituciones de enseñanza superior quedan reducidas a la condición de centros de enseñanza terciaria, que son una mera prolongación de los centros docentes de primaria y secundaria. La confusión semántica entre enseñanza superior y enseñanza terciaria puede tener graves consecuencias en muchos países en desarrollo que, debido a una forma de división del trabajo internacional, corren el riesgo de limitarse a promover una enseñanza de tipo terciario, en la creencia de que están promoviendo una enseñanza superior. Hay que tener sumo cuidado en evitar ese escollo y para ello es importante fomentar prioritariamente la investigación, (...) todo país tiene que beneficiarse no sólo de una enseñanza terciaria sino también de los frutos de la investigación, independientemente de su marco cultural y

nivel de desarrollo económico. Por eso es preocupante ver cómo los centros docentes de algunos países en desarrollo se especializan en la enseñanza terciaria en detrimento de las actividades de investigación. Esa especialización es tanto más perjudicial cuanto que no permite la valorización de los conocimientos locales y consolida aún más el adelanto de los países industrializados en términos de productividad de la investigación universitaria y de número de investigadores”.

Ese juicio diagnóstico tiene plena validez en la gran mayoría de los países de América Latina y caracteriza los modelos organizativos propios de las políticas educacionales del neoliberalismo y de los procesos privatizadores recientes —locales o transnacionales— orientados exclusivamente a la negociación de los servicios educativos, donde la relación creativa con el conocimiento y la integralidad de las funciones universitarias desaparece del repertorio de responsabilidades académicas.

La difusión de instituciones concebidas unidimensionalmente como productoras de títulos profesionales, frecuentemente deslocalizadas y ancladas en espacios virtuales, es un fenómeno que expresa la tensión permanente entre las demandas de la democracia y los requerimientos de las modalidades actuales del desarrollo capitalista. La investigación que se realiza en las universidades, al no ser meramente instrumental y rentable, es mirada con desconfianza y no es de interés para el sector privado y muchos actores gubernamentales. El efecto inmediato de esa situación es la profundización de la dependencia de los desarrollos científicos y tecnológicos producidos en los países industrializados y la debilidad de los conocimientos aplicables a las circunstancias y problemáticas propias del subdesarrollo.

7.

En el contexto de un mundo distinto, desmembrado críticamente en más de un sentido, la jerarquización de las finalidades públicas de las universidades latinoamericanas tiene como referencia una realidad institucional débil e inconexa, determinada por marcadas desemejanzas en los niveles de calidad y pertinencia. El segmentado panorama de la educación superior en la región, configurado en

el último cuarto de siglo como producto de los imperativos globales orientados a la acelerada desregulación de los sistemas educativos, evidencia un amplio abanico de situaciones no homologables.

El continente cuenta con casi seis mil instituciones postsecundarias de muy diverso tipo, magnitud y relevancia, entre las cuales más de ochocientas son identificadas como universidades formalmente habilitadas (UNESCO, 2005). Cualquier sistematización de experiencias debería deslindar instituciones públicas y privadas, laicas y confesionales, nacionales y estatales o comunales, de masas y de elites, de investigación y de simple adiestramiento profesional, institutos politécnicos, centros de educación a distancia, filiales bajo franquicia de entidades extranjeras, entre otros formatos de suministro que conforman un cuadro desordenado de diseños organizativos dispares y subsistemas independientes al interior de cada país.

Inmersos en ese escenario, se distinguen aquellos organismos universitarios complejos que, eludiendo situaciones de reflujo y desencanto, han intentado asumir procesos de modernización destinados a superar obsolescencias, perfeccionando los alcances de su misión pública, buscando responder desde el compromiso democrático y la recreación del sentido de la participación a los desafíos planteados por la aparición de las sociedades del conocimiento.

En la arena interna, tratando de definir políticas encaminadas hacia metas estratégicas que impidan el estancamiento y habiliten a la transfiguración de las persistentes rigideces que atrofian a las instituciones:

- la ampliación de la cobertura poblacional del alumnado universitario, para responder a las necesidades formativas de las nuevas generaciones y a las exigencias de recursos humanos competentes que exige la incorporación a la sociedad del conocimiento;
- la renovación curricular, la innovación pedagógica y la utilización de las nuevas tecnologías comunicacionales, para promover el cambio en las prácticas docentes, la versatilidad de los planes de estudio y la formación de nuevos campos interdisciplinarios de práctica profesional;
- la expansión de los programas de educación permanente para la capacitación continua de los graduados universitarios, sometidos a las exigencias cambiantes del ejercicio profesional;

- el aumento sostenido de los posgrados de naturaleza académica, conectados al desarrollo de competencias para la práctica científica y a la generación de especialistas en las diferentes disciplinas y áreas del conocimiento;
- la promoción de la plena profesionalización del personal académico, mejorando las remuneraciones laborales, las posibilidades formativas, los incentivos intelectuales y las condiciones ambientales que permitan incrementar su dedicación y optimizar su desempeño;
- el estímulo al desenvolvimiento armonioso e integral de la investigación científica, esencialmente radicada en las universidades públicas de la región, velando por la capacidad de creación original en todas sus ramas;
- la jerarquización de las actividades de servicio a los distintos sectores de la comunidad, aportando conocimientos pertinentes que apunten a la identificación y resolución de problemas concretos de la sociedad;
- el establecimiento de puentes dirigidos al fomento de los procesos de innovación, transfiriendo y aplicando conocimientos a la resolución de demandas de los componentes del sistema productivo de bienes y servicios;
- la mejora de los mecanismos de gobierno democrático y de gestión administrativa de las instituciones, mediante la implementación de políticas de aseguramiento de la calidad académica, legitimadas por protocolos de evaluación institucional participativos y confiables, encaminados a fundamentar los procesos de toma de decisiones que aseguren la regeneración de los proyectos académicos.

En la órbita externa, reafirmando la trascendencia de los procesos de internacionalización en términos solidarios y cooperativos, como requisito ineludible para potenciar el desarrollo de las instituciones universitarias y evitar el vaciamiento cultural y científico promovido por la comercialización transnacional de la educación superior y el repliegue de las capacidades de regulación estatal. Esto implica consolidar la elaboración de consensos y acuerdos políticos interuniversitarios en relación a una serie de propósitos claves:

- incrementar el papel activo de las universidades en los sistemas de colaboración académica internacional —interinstitucionales o intergubernamentales— desarrollando capacidades específicas y promoviendo experiencias asociativas informadas por principios de complementariedad y beneficio mutuo;
- otorgar prioridad a las lógicas de integración universitaria regional que proporcionen un basamento colectivo y solidario a su presencia en el terreno de las relaciones de cooperación con las entidades académicas de los países centrales y con las agencias financieras internacionales;
- atender al impacto de la globalización en el mundo académico, promoviendo en los países nuevos enfoques e instrumentos legislativos competentes para el control de la expansión transnacional del comercio de educación superior y la regulación de su penetración indiscriminada, favorecida por la acrecentada movilidad del capital y de la tecnología;
- promover o respaldar acuerdos intergubernamentales que atiendan al mejoramiento de la calidad y de la pertinencia de la educación superior, concebida como un bien público de cada uno de los países;
- expandir y consolidar los mecanismos nacionales y regionales de acreditación de carreras, entendidos como piezas importantes para impedir el credencialismo mercantil, afirmando la calidad de las prestaciones educativas, la superación académica, la armonización de las estructuras curriculares y la testificación de la credibilidad de las titulaciones;
- respaldar el avance hacia un espacio latinoamericano de la educación superior, a través de la convergencia de las promisorias redes universitarias ya existentes en las subregiones del continente y la creación de otras nuevas, animadas por programas horizontales de fortalecimiento científico y tecnológico, capaces de auspiciar la interacción en proyectos de trabajo comunes, los procesos de movilidad académica y la mejor utilización de los recursos físicos disponibles, favoreciendo así los procesos de integración económica, política, educativa y cultural.

8.

Durante los próximos años las posibilidades de desarrollo de América Latina estarán ligadas a la capacidad de los diferentes países de dirimir la conjugación de por lo menos cinco postulados: elaboración de democracias políticas completas y estables, expansión de la ciudadanía en el marco de procesos sociales equitativos y cohesivos, desenvolvimiento de sistemas productivos innovadores y competitivos en el contexto mundial, consolidación a escala subregional y regional de acuerdos de integración amplios, solidarios y eficientes, constitución endógena de la modernidad como expresión racional y sistémica de la diversidad cultural.

En todas esas dimensiones de la transición hacia el progreso, la participación de las instituciones de educación superior universitaria es imprescindible, lo cual subraya la relevancia de procesar ineludibles transformaciones institucionales. Particularmente, cuando ellas procuran dotar de significado público al dominio sobre el saber y no tienen como meta exclusiva la certificación de competencias y habilidades profesionales para la realización de los individuos y la satisfacción del mercado de empleo, sino que además intentan responder al imperativo ético de incidir positivamente sobre las nuevas realidades, mediante el cultivo plural, riguroso y pertinente de las capacidades de investigación científica y creación en los distintos campos del conocimiento.

Bibliografía

- BANCO MUNDIAL (2001) *Construcción de sociedades de conocimiento: nuevos retos para la educación superior*, Washington D.C.
- BENTANCUR, V. (2000) *Reforma de la gestión pública y políticas universitarias*, Nueva Sociedad, N° 165, Caracas.
- BROVETTO, J.; M. ROJAS; W. PANIZZI (comps.) (2003) *La educación superior frente a Davos*, UFRGS, Porto Alegre.
- DIAS SOBRINHO, J. (2004) *Educación superior sin fronteras. Escenarios de la globalización: ¿bien público, bien público global, comercio transnacional?*, Avaliação, Vol. 9. N° 2, Campinas - SP.

- GARCÍA GUADILLA, C. (2004) *Complejidades de la globalización y la comercialización de la educación superior*, Seminario UNESCO Forum, Porto Alegre.
- LÓPEZ SEGRERA, F. (2001) *Globalización y educación superior en América Latina y el Caribe*, IESALC-UNESCO, Caracas.
- LANDINELLI, J. (2005) *Internacionalización de la educación superior y convergencias universitarias en el Mercosur*, Seminario UNESCO Forum, México.
- MOLLIS, M. (comp.) (2003) *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?*, CLACSO, Buenos Aires.
- PUGLIESE, J. C. (editor) (2005) *Educación superior: ¿bien público o bien de mercado?*, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina, UNC, Córdoba.
- RODRÍGUEZ GÓMEZ, R. (2001) *La educación superior y el mercado. Configuraciones emergentes y nuevos proveedores*, XX Asamblea General de CLACSO, México.
- SEBASTIÁN, J. (2004) *Cooperación e internacionalización de las universidades*, Editorial Biblos, Buenos Aires.
- TUNNERMANN, C. y M. DE SOUZA CHAUI (2003) *Desafíos de la Universidad en la sociedad del conocimiento. Cinco años después de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior*, UNESCO Forum, Paper N° 4, París.
- UNESCO (2005) *Hacia las sociedades del conocimiento*. Informe Mundial. Cumbre de la Sociedad de la Información, UNESCO, París.
- YARZABAL, L. (1999) *Consenso para el cambio en la educación superior*, IESALC-UNESCO, Caracas.

Universidades nacionales y transnacionales. Siglos XIX al XXI

MARCELA MOLLIS

Introducción

El título que convoca esta reunión es suficientemente general como para realizar un esfuerzo histórico y contextualizar nuestra síntesis, en función del grupo de trabajo “Universidad y Sociedad” en el que participamos desde hace varios años.

Por la diversidad de las ponencias, voy a recuperar los ejes de los debates desde una dimensión histórica y comparada y ubicar lo dicho en una perspectiva cronológica para ordenar las presentaciones.

Los conceptos clave que merecen recuperarse a la luz de la epistemología de la emancipación que vamos a tener en cuenta para el análisis posterior, son:

- El Estado-nación del siglo XIX que sustenta el capitalismo moderno en el liberalismo filosófico a partir de una proclama igualadora y una práctica educativa diferenciadora.
- La educación como un deber del Estado-nación (proveedor y garante) y como uno de los derechos ciudadanos (en el marco de una democracia restringida y una ciudadanía igualmente restringida).
- El Estado-benefactor de la primera mitad del siglo XX, que concibe a la educación como un bien público en el marco de una voluntad general hacia el bien común; y el estado neoliberal de la última mitad del siglo XX que defiende el acceso diferenciado al servicio educativo como cualquier servicio al consumidor en el marco de una sociedad de mercado.

- Las corporaciones globales transfronterizas del siglo XXI que desplazan al Estado-nación del escenario político y sustentan la educación como cualquier mercancía en el capitalismo globalizado.

A continuación se presenta el desarrollo de los ejes conceptuales mencionados, acotados a la dimensión de las universidades públicas, nuestro objeto de análisis en esta reunión.

Poder y saber en las universidades: de las corporaciones medievales a las corporaciones globales

Cuando los historiadores reflexionan sobre esta cuestión desde una dimensión temporal y fundadora, inmediatamente hacen referencia al poder de las corporaciones medievales y de los profesionales que se formaban en esas instituciones, subordinados al control y a las licencias de la Iglesia romana o del Imperio, como lo atestiguan las universidades de París y Bolonia, respectivamente, de la mano de historiadores como Haskins (1970), Perkin (1984), Le Goff (1983, 1986) y Rüegg (1994).

Desde esta perspectiva y en contextos feudales, afirmamos que la universidad de naturaleza cosmopolita y ecuménica, ayudó a construir el orden feudal cristiano y a consolidar el poder terrenal de la Iglesia Católica junto al de su competidor el Imperio, a través de la formación de los abogados-doctores del norte de Italia. Cuando las universidades fueron reconocidas por los fueros papales o imperiales que les otorgaron protección de los otros poderes públicos y privilegios a sus miembros, se convirtieron a los ojos de las otras corporaciones medievales en “instituciones permanentes de enseñar”. El poder celestial (encarnado en el modelo de la Universidad de París) y el poder terrenal (reconocido en el modelo de la Universidad de Bolonia) fueron representados por dos profesiones: los teólogos y doctores en derecho canónico y los doctores en derecho civil o de “gentes”, devenidos en administradores del Imperio, el reinado o municipio. Las consecuencias institucionales resultaron de máxima envergadura eclesiástica y mundana y le importaban a los que monopolizaban el poder, quienes a su vez construyeron el monopolio

del saber. Es así como se fue institucionalizando la fórmula “saber es poder” acuñada por Roger Bacon en siglo XIII.

Esta rica ecuación histórica se encuentra visiblemente alterada en los tiempos que corren. ¿A quién le importan las universidades en este presente tan instantáneo como las cámaras digitales?

El poder global y local deviene de las corporaciones económicas, sus agencias internacionales y, por último, de los debilitados Estados. A las primeras les interesan las universidades para formar profesionales que sepan desempeñar con lealtad y eficacia (sin patriotismo) su “ser empleado” en relación de dependencia. A las agencias internacionales les interesan las universidades como dispositivos portadores de una identidad homogénea, básicamente imitadora del modelo institucional norteamericano. A los Estados periféricos dependientes de la credibilidad internacional, les resultan atractivas las universidades públicas, en la medida en que formen parte de una agenda crediticia, de financiamiento externo o resulten objeto de control y evaluación de una “tecno-burocracia” nacional asalariada.

A los estudiantes, a los funcionarios, a los profesores, a los investigadores, a los empleados administrativos, ¿les importa la universidad pública? A estos actores, les importa de modo diferencial, segmentado y subjetivo, acorralados cada uno por los intereses en disputa. De esta manera, el sentido de la medieval institución, reavivado en el siglo XIX e incorporado a la estética facial de los noventa, se recrea como un crisol de expectativas muy distantes de los saberes que le dieron poder o de los poderes que creían en el saber universitario. En las instituciones del presente, el medieval “amor al saber” se recrea en parcelas de intereses en pugna, enquistados en sujetos con vocación gregaria, orientados a las prebendas, alejados definitivamente del deseo de enseñar.

El largo siglo XX nos legó territorios de poder, y la geo-historia del poder nos lleva a interpretar la estructura de las reformas educativas a la luz de la construcción de nuevas identidades (Mollis, 2006). Estos tránsitos hacia nuevas identidades se construyen en espacios de relaciones de poder como lo son, especialmente, las instituciones universitarias interactuando con un orden internacional y global que prescribe cierto tipo de reforma como único modelo posible. Dado que las relaciones de poder se recrean al interior de las instituciones universitarias, la pregunta que las ciencias sociales

deben hacerse al respecto es la siguiente: ¿hasta qué punto estas nuevas relaciones de poder son compatibles con los valores democráticos que caracterizaron a las instituciones universitarias latino-americanas?

Recorre el mundo globalizado una matriz de corte elitista que conjuntamente con el aggiornamiento de la doctrina de “seguridad nacional” impuesta por el gran imperio del Norte, expande la violencia bélica y la “eliminación del otro amenazante”. Así también se legitima la idea de que los espacios públicos y colectivos, que alientan la participación de muchos actores, son peligrosos. El capitalismo globalizado transformó las condiciones sobre las que opera la democracia política. A comienzos del siglo XXI, se está definiendo qué tipo de democracia es compatible con el capitalismo globalizado. En cuanto a los gobiernos democráticos universitarios, la histórica idea de una “comunidad universitaria” que se autogubierne y sea capaz de determinar su propio futuro de manera autónoma es poco compatible con el mandato del mercado internacional y las universidades corporativas (Mollis, 2003). Por lo tanto, consideramos que los grandes desafíos de las universidades públicas ante la globalización están orientados por dos preguntas centrales:

¿Tienen sentido las universidades públicas, sin el poder de los “poderes públicos”? El poder público de las universidades estaba asociado al poder público de los poderosos que le dieron identidad, que las construyeron a su servicio, para defensa de sus propios intereses y sobre todo, para protegerse.

¿Son necesarias las universidades públicas para los grupos de poder que crean y recrean los significados de la globalización?

Estado-nación y universidades públicas

Los Estados-nación del siglo XIX fueron protagonistas de la “modernización social”, básicamente en función del papel que les cupo en relación con la creación y expansión de los sistemas educativos nacionales y la aplicación de las políticas educativas públicas. Resultaba prioritario el logro de la integración nacional a través de la configuración de una conciencia homogénea e identidad ciudadana para superar la legitimidad del llamado “viejo orden”. La forma en que el sentimiento nacional se expandió a grandes

masas de la población estuvo directamente vinculada a la expansión de los sistemas educativos nacionales y cada nivel del sistema cumplió una particular función respecto de dicho objetivo. En Argentina, el espíritu liberal prevaleció en las leyes que regularon la base y la cúpula del sistema educativo y, como en algunos países de América Latina, la universidad pública atendió fundamentalmente, la demanda del funcionamiento del aparato burocrático de los sistemas políticos “modernizados” y del desarrollo económico agro-exportador. Ante la necesidad de proveer cierto tipo de servicios, definió como una de sus funciones particulares la formación de profesionales adecuados en cantidad y calidad a la demanda específica de sus contextos económico y político, sin que esto haya significado ausencia de conflictos por los ajustes o desajustes que se hayan generado. Además, la universidad pública atendió las presiones internas de sus actores institucionales representantes de grupos de poder (fueran estudiantes, profesores u otros miembros institucionales) que demandaron cambios en las estructuras para satisfacer intereses particulares. Por lo tanto, existen dos tipos de condicionantes de la función social universitaria: las demandas extra-muros o externas y las demandas intra-muros o internas (Mollis, 1990).

¿Qué idea encarnaba la universidad pública latinoamericana a partir de la etapa fundacional moderna que coincidió con la ruptura colonial hispánica? El saber profesional caracterizaba el estilo universitario latinoamericano hacia fines del siglo XIX, el cual es descrito por el historiador alemán Hanns Steger (1974) como la “universidad de los abogados”.

Reconocemos en la universidad profesionalizante una concepción predominantemente laica, pragmática y estatista, la cual se encargó de formar ciudadanos, profesionales y administradores. Se adaptó a sistemas sociales relativamente estáticos y mantuvo una estrecha vinculación con el Estado, el cual reconoció fueros y derechos y la financió convirtiéndose, hacia fines del siglo XIX, en el “Estado-docente”. Los así llamados “Estados-docentes” en América Latina fueron administradores e inspectores de todo el sistema educativo, soberanos exclusivos de las cuestiones educativas.

Los abogados egresados de estas instituciones estaban profesional e ideológicamente ligados con la propiedad agraria, y como estadistas o funcionarios públicos crearon los instrumentos de control político dentro de las instituciones del Estado tales como

las cortes, fiscalías y jefaturas de policía. A través de escuelas y de la prensa, ejercieron otras actividades que les permitió ampliar la expresión de las clases hegemónicas, ya como escritores, poetas o educadores:

“Este grupo generó una elite burocrática y una clase política con estilo formalista y rimbombante que se adecuaba perfectamente a los intereses de las clases dominantes” (Canton, 1966:46).

La “Universidad científica” llega a la Argentina en la década del sesenta con el impulso de la figura del profesor investigador, las dedicaciones exclusivas, el laboratorio y la misión científica junto a la enseñanza y la extensión universitaria. Se superpone al modelo napoleónico latinoamericano, el modelo universitario alemán de Von Humboldt (siglo XIX) que orienta la misión de la universidad hacia el desarrollo y el protagonismo de los institutos de investigación. Las palabras de Risieri Frondizi son elocuentes:

“Todo el mundo, incluyendo a los abogados, sabe que nuestros países precisan cada vez más científicos y técnicos y menos abogados. El proceso de desarrollo industrial y económico se retarda, sin embargo, porque la universidad no forma los profesionales que este proceso requiere” (Risieri Frondizi, 2005:22).

Entre los sucesos que caracterizaron a la Universidad de Buenos Aires en la llamada “década de oro” por el desarrollo científico, testigos de época mencionan que se incorporaron profesores de excelente nivel internacional, se departamentalizaron las facultades, se convocó a los egresados y se fundó un Departamento de Graduados, se crearon la Escuela de Salud Pública, las unidades hospitalarias, las residencias médicas. Alfredo Lanari creó un Instituto que revolucionó la práctica y la enseñanza de la Medicina y allí “se internaron, profesores, generales y obispos por el nivel superior al de cualquier establecimiento médico, incluidos los privados” (Rotunno y Diaz de Guijarro, 2003).

Convengamos hasta aquí que nuestras universidades públicas son hijas de la razón moderna y, consecuentemente, de la certidumbre en las humanidades, del progreso en la ciencia y del optimismo en las profesiones. Hoy, la crisis de la razón moderna afecta

el proyecto institucional de las universidades tradicionales. Nuevas instituciones responden a esta crisis y al cortoplacismo del mercado, formando en menos de cinco años “compradores de diplomas”. Nuevas tecnologías han suplantado las percepciones anteriores respecto de la función social de las universidades y la participación en la configuración de la ciudadanía democrática quedó atrás en aras de la preparación de trabajadores competentes para un mercado ocupacional restringido.

Transnacionalización y universidades públicas

La globalización y el internacionalismo han acelerado la difusión de valores fordistas de la cultura empresarial extendida a las instituciones sociales y culturales (Yúdice, 2003). Desde el punto de vista de las doctrinas que sustentan el “mercado” como única fuente de innovación posible, el valor de la “competencia” aumenta y a su vez intenta reproducir la lógica del sector corporativo-empresarial. Roberto Rodríguez Gómez (2006), experto mexicano en los procesos de transnacionalización universitaria y los nuevos proveedores, afirma que “la universidad transnacional involucra procesos de internacionalización con un sentido eminentemente comercial, es decir la oferta de servicios educativos a cargo de empresas o universidades con fines de lucro en países distintos al de origen. La tendencia avanza gracias a los tratados de apertura comercial (ejemplo GATT-GATS), a los esquemas de inversión extranjera directa y las plataformas de comunicación global (...) La transnacionalización universitaria ocurre en un contexto de globalización de los mercados y constata dos hechos relacionados entre sí: el capital transnacional consigue eliminar barreras para la exportación de bienes y servicios y las nuevas tecnologías informáticas facilitan el flujo de provisión”

El autor analiza con precisión la coexistencia de dos formas contrastantes de internacionalización. Junto a la transnacionalización universitaria descrita, reconoce, además, la internacionalización cooperativa. Se refiere a los acuerdos de intercambio científico-académico, la movilidad de profesores y de alumnos de grado y posgrado en base a convenios de cooperación, como el MERCOSUR educativo, la Asociación de Universidades Grupo Montevideo

(AUGM), y la Red de Macrouiversidades de América Latina y el Caribe.

Boaventura de Sousa Santos (2005) considera que la transnacionalización universitaria es un pilar del proyecto neoliberal, producido por la expansión del mercado de servicios universitarios, articulado con la reducción del financiamiento público, la desregulación de intercambios comerciales y la revolución de las tecnologías de información y comunicación. En este sentido, destaca el enorme crecimiento de la internet con un alarmante porcentaje de concentración de los flujos electrónicos en el Norte, aunque se trate de un desarrollo global y, por lo tanto, supuestamente “universal”. La ilusión global-universalizante oculta las profundas diferencias en cuanto a los consumidores y navegadores de las universidades públicas de América Latina que no son productores de la tecnología de la comunicación ni de los contenidos de la información que consumen (Marginson y Mollis, 2001). La geopolítica del saber también refiere a la imposición del paradigma comunicacional (mass media e internet) a la luz de la realidad de los países centrales del Norte, cuyas inversiones mundiales en el mercado educativo ascienden al doble que las del mercado automovilístico (De Sousa Santos, 2005).

La geopolítica del saber y del poder divide al mundo entre países que consumen el conocimiento producido por los países que dominan económica y culturalmente la globalización, quienes, a su vez, reasignan a las instituciones universitarias de la periferia una función económica para entrenar “recursos humanos”.

Esta nueva condición, en la que el conocimiento se ubica crecientemente como factor clave para la acumulación, implica poner en cuestión el carácter de bien público de los saberes producidos en la universidad y el derecho que tiene la sociedad sobre éstos. Una de las formas retóricas que adquiere esta disputa se expresa en el llamado a academizar a la universidad, lo que permite desacreditar toda interpretación que reconozca su urgente condición política. En este caso, las finalidades del trabajo universitario son impuestas como “misiones” preestablecidas, dejando únicamente en manos de los universitarios la responsabilidad de su ejecución.

Parece existir un consenso general sobre la necesidad de transformar a la universidad con la finalidad de que responda, se afirma, a las nuevas exigencias que le plantea una economía globalizada cada vez más integrada y compleja. Este impulso obedece al papel que

juega crecientemente el conocimiento como elemento estratégico para ampliar las capacidades competitivas de las empresas y, en consecuencia, como clave para conquistar nuevos mercados y garantizar la acumulación. Pero pasa también por la reorganización de los procesos de producción del conocimiento, que requieren de instituciones abiertas, funcionando en redes de colaboración en las que la interdependencia redefine los márgenes de libertad.

Este proceso cobra mayor significado cuando introducimos el problema de la repartición geopolítica de las tareas de producción y transmisión de conocimientos. Lander (citado en Gentili, 2001:45-46) establece algunas preguntas fundamentales: ¿para qué y para quién es el conocimiento que creamos y reproducimos?, ¿qué valores y qué posibilidades de futuro son alimentados por ellos?, ¿qué valores y qué posibilidades de futuro contribuyen a arruinar? Estas son preguntas centrales que nos permiten comprender por qué la universidad se está ubicando, cada vez más, como centro de disputas entre distintos agentes sociales que desean controlar sus saberes y apropiárselos.

Sin embargo, más allá de toda intención voluntarista, es necesario comprender que estas relaciones se producen en el marco de la redefinición de las estructuras que regulan la producción y circulación del conocimiento en el ámbito global. De lo que se trata, siguiendo a Edgardo Lander (2001), es de comprender la importancia que tiene la división internacional del trabajo universitario que ha reservado la producción del conocimiento de punta a los centros de investigación de los países más poderosos del planeta, para dejar en manos de las universidades de la periferia, la adaptación de tales conocimientos a sus realidades locales específicas y la formación de los cuadros medios que reclama el fordismo precarizado en el que se apoyan las empresas de clase mundial.

Los cinco mitos de las universidades públicas nacionales

A pesar de los embates a las universidades públicas nacionales que ya no cuentan con su “socio fundante y fundador de legitimidad pública”, el Estado-nación que las financia, existe una crisis del modelo institucional universitario que es propia, legítima y justificada en la historia del largo siglo XX. Hoy se cuestiona el concepto

de “democracia universitaria” arraigada en el cuerpo de “profesores regulares” (elegidos por concurso) que representan un porcentaje minoritario respecto del total de docentes universitarios. También se reconoce una crisis de representatividad del cuerpo colegiado junto a la crisis del paradigma comunicacional-científico, la crisis de la estructura de facultades del modelo napoleónico, la desvinculación con los otros niveles del sistema, la desconexión con las urgentes necesidades de la sociedad civil, la debilitada voluntad de cambio de sus actores y, por último, la pérdida de la identidad comunitaria. La descripción de los mitos que siguen a continuación está vinculada a las crisis del modelo estructural de la universidad pública, la que reconocemos como una oportunidad para la refundación de las instituciones portadoras del saber y hacedoras del conocimiento en el siglo XXI.

- El acceso universal: las universidades públicas masivas de acceso directo han desarrollado en la última década dispositivos de ingreso que encubren los mecanismos selectivos puestos en juego, ya fueran ciclos iniciales comunes, cursos de verano, cursos tutoriales, etc. Se les suma la composición socioeconómica del estudiantado, que deja fuera del circuito educativo a los hijos de los obreros o trabajadores de los niveles más bajos.
- Gobierno representativo y democrático: la composición de los claustros está desfasada respecto del significativo número de docentes con las categorías inferiores (“docentes auxiliares”) que no pertenecen al cuerpo profesoral; sumado a la no sustanciación de los concursos que lleva a un mínimo porcentaje de profesores como electores y candidatos.
- Lugar de producción del conocimiento de punta: el feroz desfinanciamiento estatal durante la última década sumado a la baja inversión de Producto Bruto en Investigación y Desarrollo de los países periféricos, desalienta, entorpece y anula las posibilidades de construcción de pensamiento científico empírico, puro y de punta en las universidades públicas.
- Meritocracia para acceder a los cargos por concurso: los concursos docentes en la última década han devenido en dispositivos político-clientelares más que académicos; jurados observados, dictámenes recusados y presentaciones judiciales dan cuenta de la arbitrariedad de los mecanismos instalados.

- La comunidad universitaria está quebrada; en lugar de una comunidad existe un conjunto de identidades superpuestas y enfrentadas de actores gremiales, sujetos ultraindividualistas y jóvenes no tan jóvenes desencantados. Todos tienen en común la ausencia de pertenencia institucional que los estimule a la innovación.

Entre la comunidad académica y el consultor internacional: recrear la comunidad pedagógica universitaria

Las universidades públicas latinoamericanas, fascinadas por la ilusión de una identidad homogénea global, han desnaturalizado sus históricas funciones sociales. La comunidad académica heredera de la tradición comunitaria medieval se ha desvanecido ante el ultraindividualismo profesoral. La heterogeneidad del cuerpo de profesores universitarios se expresa en una gama que va desde el profesor investigador incentivado (que representa el 18% de la población nacional de profesores universitarios en Argentina) hasta el enseñante recién egresado (que representa una mayoría significativa de la población docente universitaria). La identidad de los profesores de las universidades públicas se encuentra en tránsito del académico al consultor internacional debido a que “prestigio y honorarios” provienen de otras fuentes de financiamiento como las agencias bancarias (nacionales o internacionales) o el gobierno central.

Por lo dicho hasta aquí, estamos en condiciones de asegurar que las universidades públicas, frente a las transformaciones promovidas por la globalización, enfrentan el mayor desafío desde su etapa fundacional: la supervivencia.

Para sobrevivir y recrear el sentido fundacional es necesario acordar una descripción de las urgentes prioridades. ¿Por dónde comenzar? Habrá que reconocerse para cambiar. Reconocer el déficit pedagógico de los planes de estudio para formar profesores que enseñan en los otros niveles del sistema educativo. Reconocer la necesidad de reconstruir la o las misiones institucionales y el valor del conocimiento. Reconocer la crisis de representatividad de los cuerpos colegiados y la disfuncionalidad de la estructura administrativa. Proyectar la investigación hacia la satisfacción de las urgencias culturales y sociales locales, promover la formación de líderes políticos con

sensibilidad pública y una ética social. Por último, habrá que pedagogizar los problemas de la universidad, politizarlos, despartidizarlos; habrá que filosofar sobre el sentido, la misión y la praxis universitaria para conquistar un proyecto soberano sustentado en una epistemología social del conocimiento local.

Bibliografía

- CANTON, D. (1966) *El Parlamento Argentino en Épocas de Cambio: 1816-1916-1946*, Editorial Instituto, Buenos Aires.
- DE SOUSA SANTOS, B. (2005) *La Universidad en el Siglo XXI*, Laboratorio de Políticas Públicas (LPP) y Miño y Dávila, Buenos Aires.
- FRONDIZI, R. (2005) *La Universidad en un mundo de tensiones. Misión de las universidades en América Latina*, EUDEBA, Buenos Aires (1ª edición: 1971).
- HASKINS, Ch. (1970) *The Rise of Universities*, Cornell University Press, Cornell, USA.
- LANDER, E. (2001) “Conhecimento para quê, conhecimento para quem? Reflexões acerca da geopolítica dos saberes hegemônicos”. En: P. GENTILI (organizador), *Universidades na Penumbra*, Cortez Editora, CLACSO, São Paulo, Brasil.
- LE GOFF, J. (1983) *Tiempo, Trabajo y Cultura en el Occidente Medieval*, Taurus, Madrid, España.
- (1986) *Los Intelectuales de la Edad Media*, Gedisa, Barcelona.
- MARGINSON, S. y M. MOLLIS (2001) “The door opens and the Tiger leaps. Theories and Reflexivities of Comparative Education for a Global Millennium”. *Comparative Education Review*, University of Chicago Press, Vol. 45, Nº 4, Nov., pp. 581-615.
- MOLLIS, M. (1990) *Universidades y Estado Nacional. Argentina-Japón, 1885-1930*, Editorial Biblos, Buenos Aires.
- (2003) “Un Breve Diagnóstico de las Universidades Argentinas: Identidades Alteradas”. En: *Las Universidades en América Latina: ¿Reformadas o Alteradas? La Cosmética del Poder Financiero*. CLACSO, Buenos Aires.
- (2006) “Geopolítica del saber: biografías recientes de las universidades latinoamericanas”. En: U. TEICHLER (2006), *Reformas de los modelos de la educación superior*. Facultad de Filosofía

- y Letras, Universidad de Buenos Aires y Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- PERKIN, H (1984) "The Historical Perspective". En: B. CLARK. *Perspectives in Higher Education*, University of California Press, Berkeley, USA.
- RODRÍGUEZ GÓMEZ, R. (2006) "Cooperación académica versus comercio transfronterizo. ¿Hacia la configuración de una doble agenda en el proceso de internacionalización de la universidad contemporánea?" Ponencia presentada en la Reunión Conjunta de los Grupos de Trabajo de CLACSO: Tratados de Libre Comercio, Espacio Público y Derecho a la Educación en América Latina, Antigua, Guatemala, 28 de abril al 2 de Marzo.
- ROTUNNO, C. y E. DÍAZ DE GUIJARRO (2003) *La construcción de lo posible. La Universidad de Buenos Aires de 1955 a 1966*, Libros del Zorzal, Buenos Aires.
- RÜEGG, W. (editor) (1994) *Historia de la Universidad en Europa*, Vol. I, Editor Hilde de Ridder-Symoens, Bilbao.
- YÚDICE, G. (2003) "Contrapunteo estadounidense/latinoamericano de los estudios culturales". En: D. MATO (coordinador) *Estudios y otras prácticas intelectuales latinoamericanas en cultura y poder*, CLACSO, CEAP, FACES, Universidad Central de Venezuela, Caracas.

La universidad latinoamericana y los procesos de internacionalización: las estrategias de financiamiento

FRANCISCO LÓPEZ SEGRERA¹

1. Introducción

Existe una distinta lectura —una, desde la visión del mercado; otra, desde los valores y desde la visión de la educación superior como un bien público— de los factores claves que están dando lugar a grandes cambios en la idea de la universidad:

1. Masificación: la matrícula universitaria pasó de 13 millones en 1960 a 79 en el 2000 y a 110 en el 2005. UNESCO en sus proyecciones considera que se llegará a 125 millones antes del 2020.

2. Contribución de las universidades a la sociedad del conocimiento: la sociedad del conocimiento significa, entre otras cosas, que las empresas de excelencia deben obtener de las universidades los trabajadores que necesitan.

3. Incremento de estudiantes universitarios que cursan estudios en el extranjero como consecuencia de la globalización. Pasaron de 1 millón en 1995 a 1 millón 900 mil en el 2005, prácticamente el doble.

4. Creciente competencia en lugar de cooperación solidaria. Se afirma que un sistema de educación superior orientado hacia el mercado es mucho mejor que el modelo tradicional dominado y financiado por el estado (*The Economist*, 2005).

1. El presente trabajo ha utilizado como fuentes principales las diversas ponencias que se presentaron en el Seminario Regional sobre financiamiento de la educación superior, auspiciado por el CEPES y el IESALC, que se celebró en La Habana, el 22 y 23 de noviembre de 2004. De especial utilidad fueron las sesiones de trabajo que

Durante la pasada década, las posiciones del Banco Mundial se dirigieron hacia la defensa de la orientación competitiva y de mercado de la educación superior, mientras que UNESCO reafirmó el estatuto de servicio público de ella y abogó por mantener un importante financiamiento estatal, con el objetivo de desarrollar una educación superior igualmente accesible a todos sobre la base del mérito.

Un reciente “survey” publicado en *The Economist*, constituye un manifiesto donde se argumentan, con diversas falacias, los beneficios de una educación superior competitiva orientada hacia el mercado. En el análisis, se afirma que Europa y todos los países deberían dismantelar sus sistemas de educación superior con gran apoyo financiero del Estado e imitar a Estados Unidos. Sin embargo, el sistema norteamericano es algo *sui generis*, pues dado su alto PNB se disponen de recursos para la educación superior ausentes en otros países. Uno de los principales especialistas norteamericanos en financiamiento de la educación superior destaca que sistemas de préstamos estudiantiles que funcionan en Estados Unidos son algo específicos de ese país y que sería muy difícil que funcionasen en otros contextos (*The Economist*, 2005; Johnstone, 2005).

A lo largo de este trabajo, trataremos de esclarecer los objetivos que enuncia el título de la ponencia y ofrecer un conjunto de conclusiones que, sin descalificar la necesidad de diversificar los modelos de educación superior y los métodos de captación de matrícula para satisfacer la demanda sin afectar la calidad, ni tampoco excluir la participación del sector privado, destaque que sólo considerando a la educación superior un bien público y no una mera mercancía, se hará realidad el acceso de todos a dicho nivel educativo sobre la base del mérito.

tuvimos en la Habana con Sinesio Santos, especialista del CEPES, así como un borrador elaborado por él sobre dicho seminario. También de gran utilidad fue el trabajo de Carmen García Guadilla publicado en “La educación superior en el mundo 2006”, que también hizo uso de las ponencias del mencionado Seminario como fuentes claves. Mi labor en GUNI como Editor Ejecutivo de “La Educación Superior en el Mundo 2006: la financiación de las universidades” y el permanente diálogo que tuvimos con sus autores durante todo el año 2005 y principios de 2006 nos dio una perspectiva nacional, regional y global del tema del financiamiento muy enriquecedora.

2. Una visión global del financiamiento de las universidades

Hemos considerado útil incluir, previo a nuestro análisis del caso latinoamericano, algunas de las principales conclusiones extraídas del Informe de GUNI “La Educación Superior en el Mundo 2006: la financiación de las universidades” (López Segre, 2006a).

Según Burton Clark, “la universidad emprendedora es un lugar que diversifica sus fondos de forma que no depende esencialmente de los caprichos de los políticos y los burócratas, ni tampoco de las corporaciones y tampoco del pago de la matrícula por los estudiantes. El financiamiento en ellas proviene, no sólo de las antes mencionadas fuentes, sino esencialmente de un conjunto diverso de agencias, ex alumnos, intereses de donaciones previas y otras fuentes. Debido a esta diversificación de sus fuentes de financiamiento, las universidades emprendedoras no dependen ni del Estado ni del Mercado, sino de la autodeterminación de la universidad de acuerdo con políticas elaboradas por ella. La Universidad Emprendedora proporciona nuevas bases para obtener logros relevantes (Burton Clark, 2005).

La educación superior (ES) está hoy en una encrucijada: la masificación, las TIC que ofrece la sociedad del conocimiento, el aumento del número de los estudiantes extranjeros de 1 millón en 1995 a cerca de 2 millones en el 2006 y el rápido desarrollo de la visión de la ES como una mercancía, y no ya como un bien público, son sus rasgos esenciales.

Conclusiones globales

1. Siete factores claves afectan las nuevas tendencias en el financiamiento de las universidades: la expansión masiva de la tasa de matrícula; la incapacidad del Estado para financiar esa expansión; la emergencia e incremento acelerado de la educación superior privada; la tendencia a compartir los costos (*cost-sharing*) por parte de los alumnos y de sus padres; la importancia de la rendición de cuentas (*accountability*); la emergencia de nuevos proveedores vía el GATS; y la necesidad de financiamiento estatal para impedir las crecientes desigualdades.

2. En todas las regiones del mundo se ha incrementado la tasa de matrícula durante la última década, pese a la crisis económica y financiera que algunas de estas regiones —África, América Latina y el Caribe, países en Asia y Europa del Este— han atravesado en la última década. De 139 países con información comparable, 83 países aumentaron sus gastos en educación como porcentaje del PNB, 55 lo disminuyeron y en un país no hubo cambios en el gasto.

3. De 87 países con datos con información comparable, en 56 se produjo un incremento del gasto en educación como porcentaje del gasto total del gobierno, en 30 disminuyó y en 1 no hubo cambios.

4. De 111 países con datos comparables, 70 aumentaron el gasto en educación superior como porcentaje del gasto público total en educación y en 40 disminuyó.

5. Estas cifras, aparentemente optimistas, ocultan grandes desigualdades: mientras que en el período 2001-2002 la tasa de matrícula en los países desarrollados tenía un promedio de 54.6% estudiantes universitarios, en los países en transición esta cifra era de 36.5% y en los países “en desarrollo” de 11.3%. El promedio mundial de la tasa de matrícula en dichos años era de 23.2%.

6. Las políticas de costo compartido (*cost-sharing*) —tales como préstamos estudiantiles— recomendadas por Bruce Johnstone, Maureen Woodhall y otros teóricos, pueden funcionar bien en algunos países desarrollados, pero no es fácil que den resultado en los países en vías de desarrollo.

Conclusiones estratégicas

7. La urgente necesidad de incrementar los recursos públicos con que se financian los sistemas de educación superior y las universidades en muchos países del mundo, en especial en los países en vías de desarrollo

8. La necesidad de diversificar las fuentes de financiamiento.

9. Aumentar las tasas de matrícula siempre que esto no incremente la desigualdad.

10. Diseñar nuevas estructuras y métodos de gestión en las universidades.

11. Implementar estrategias alternativas de financiamiento de las universidades.

12. Introducir políticas de costos compartidos (*cost-sharing*) de diversa índole.
13. Ahorrar gastos innecesarios mediante la cooperación nacional, regional e internacional.
14. Introducir modalidades de financiamiento como el contrato-programa.
15. Obtener recursos financieros de las Redes de educación superior y compartir experiencias con ellas.
16. Reducir la pobreza construyendo capacidades en las universidades capaces de implementar programas *ad hoc*.
17. Obtener recursos financieros mediante la venta de servicios de diversa índole tales como software, consultores, formulación y desarrollo de proyectos.
18. Mejorar los controles de los gastos haciendo más transparente la rendición de cuentas (*accountability*).
19. Invertir y/o poner a intereses en forma profesional y prudente las reservas monetarias de las universidades, con el fin de incrementarlas.
20. Mejorar y racionalizar la asignación de los recursos a las distintas áreas universitarias, con el objetivo de lograr una mayor efectividad con la misma cantidad de recursos.
21. Mejorar la utilización de todos los recursos (de infraestructura, humanos) y no sólo los financieros.
22. Utilizar indicadores para monitorear los ingresos y los gastos y evitar el despilfarro y los gastos innecesarios
23. Implementar procesos permanentes de evaluación y acreditación, con el fin de detectar el mal uso y/o despilfarro de los recursos financieros.
24. Establecer un sistema informático que contribuya a detectar posibles fraudes.
25. Integrar la planeación financiera al proyecto institucional de la universidad como un elemento clave.
26. Facilitar la generación de ingresos y la recuperación de costos a nivel de las unidades básicas de la universidad: departamento, escuela, facultad.
27. Desarrollar cursos para todo el personal de dirección y para los profesores que les permitan llevar a cabo las políticas contra el fraude, el despilfarro y los gastos inadecuados.

28. Garantizar el financiamiento por diversas vías (becas, préstamos, etc.) de todos aquellos que, cumpliendo los requisitos académicos necesarios, no poseen los recursos para estudiar en la universidad.

29. Fondos de solidaridad: aplicar un impuesto a los graduados universitarios, como una forma de solidaridad intergeneracional, con el objetivo de financiar becas a los estudiantes sin suficientes recursos.

Conclusiones finales para elaborar estrategias

1. La situación económica de los países, como norma, es el factor que determina la cuantía de fondos para financiar la educación superior.

2. Existe consenso respecto a la necesidad de diversificar las fuentes de financiamiento de las universidades e instituciones de educación superior.

3. Aquellos que se benefician de la educación superior mediante el trabajo de sus graduados —como las empresas privadas— deben contribuir a su financiamiento.

4. La universidad debe rendir cuentas en forma detallada de cómo ha empleado y gastado los recursos recibidos de las diversas fuentes.

5. Para concluir, es necesario enfatizar que el financiamiento de la educación superior debe ser una responsabilidad esencial del Estado, aunque ésta pueda compartirse con otros donantes privados para aumentar sus recursos, pero sin dejarla en manos privadas con mero ánimo de lucro, para quienes el interés público no suele ser una prioridad. Esto no implica negar los aspectos positivos que pueda tener la educación superior privada, sino que sólo enfatiza la necesidad de que el Estado vele para que ella cumpla objetivos públicos y para que ningún estudiante con los méritos necesarios para acceder a la educación superior se quede privado de ella por falta de recursos económicos.

3. América Latina en el contexto global universitario

3.1 Financiación y educación pública y privada

A manera de introducción, es importante señalar que el ALCA amenaza la educación superior de la región en el caso de los países firmantes: Centroamérica (salvo Costa Rica y Panamá), y Chile, Perú y Colombia ya han firmado, pero deben ratificar su decisión. La educación no aparece en los borradores como una disciplina específica regida por normas especiales, sino que se rige por las previsiones generales del Acuerdo en materia de servicios, con respecto a las condiciones de trato de región más favorecida, trato nacional y acceso de mercados. Son negociaciones que se llevan a cabo con gran secretismo y en el caso de algunos países —por ejemplo, Perú— no se han incluido autoridades educativas en las negociaciones. Debemos no sólo criticar el GATS y el ALCA en abstracto, sino sobre todo proponer legislaciones a nivel nacional que eviten la desnacionalización de nuestros sistemas universitarios a través de estos acuerdos o de cualquier otra forma (Feldfeber y Saforcada, 2005:23)².

La reducción del financiamiento estatal a la educación superior en los países en vía de desarrollo y la poca prioridad que han asignado a la misma los donantes internacionales como el Banco Mundial ha implicado un importante esfuerzo por parte de las IES para diversificar sus fuentes de financiamiento y para mejorar la gestión institucional.

Una clasificación de la configuración de los sectores público y privado en la educación superior a nivel mundial nos ilustra acerca

2. La Organización Mundial de Comercio (OMC) ha planteado incluir la ES como un bien de importación y exportación, regulado por las normas de dicho organismo, conforme a las políticas del GATS (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios). Ciertos países —los beneficiarios, por lo general— están dispuestos a abrir sus mercados. Las Convenciones de UNESCO sobre reconocimiento y convalidación de calificaciones es el único marco regulatorio que existe para el mutuo reconocimiento “transfronterizo” de calificaciones. La diferencia básica entre la propuesta de la OMC —que tiene 144 Estados miembros, mucho menos que UNESCO— y las Convenciones en vigor de UNESCO es que éstas tienen el objetivo de desarrollar la “internacionalización de un bien común” —lo que Jane Knight ha denominado “*non profit internationalisation*”—, mientras la OMC, vía el GATS, promueve la comercialización de los servicios de la educación superior. Esto amenaza gravemente los SES de los países menos desarrollados. Cuando algunos de estos bienes se ofertan gratuitamente —caso del MIT— no tienen la calidad de la educación presencial en dicha institución, ni de la virtual que se ofrece como mercancía por otros “nuevos proveedores”.

del peso que ha adquirido la educación superior privada, como expresión, entre otras razones, de la falta creciente de financiación a la educación pública en un momento de expansión de la matrícula (García Guadilla, 2003 y 2005):

1a. Países con un sector privado grande (más de 50% de matrícula en este sector) y un sector público gratuito: Brasil, República Dominicana, El Salvador.

1b. Países con sector privado grande (más de 50% de matrícula en este sector), y sector público no gratuito: Japón, Filipinas, Corea del Sur, Indonesia, Bangladesh, Chile, Colombia.

2a. Países con un sector privado mediano (entre 25-50% de matrícula en este sector) y sector público grande: Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela.

2b. Países con un sector privado mediano (entre 25-50% de matrícula en este sector) y sector público no gratuito: Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, India, México y Guatemala.

3a. Países con sector privado pequeño (menos de 25% de matrícula en este sector) y sector público gratuito: la mayoría de los países europeos, Ecuador, Argentina, Panamá, Honduras y Uruguay.

3b. Países con sector privado pequeño (menos de 25% de matrícula en este sector) y sector público no gratuito: Gran Bretaña, España, Bélgica, Países Bajos, Costa Rica y Bolivia.

4a. Países con sector privado inexistente o incipiente y sector público gratuito: Cuba y los otrora países socialistas del Este de Europa, que ahora comienzan a cobrar matrícula.

4b. Países con sector privado inexistente o incipiente y sector público no gratuito: los ex socialistas Hungría y Moldavia, China—donde se paga un 25% del costo real de los estudios por concepto de matrícula y donde crece aceleradamente la educación superior privada— y Mongolia.

A nivel internacional, la proporción de lo recuperado en la financiación del gasto corriente de las universidades por concepto de matrícula es como sigue: 1) Países con porcentajes entre 46% y 22% (Corea, Jordania, Estados Unidos, Chile, Jamaica, Ecuador, Vietnam); 2) Países con porcentajes entre 22% y 10% (España, Singapur, Costa Rica, Turquía, Barbados, Indonesia, Nigeria, Kenya, Nueva Zelanda); 3) Países con porcentajes menores a 10% (Filipinas, Uganda, Colombia, Tailandia, Ruanda, Malasia, Pakistán, Japón,

Egipto, Rumania, Honduras, Hungría, Guatemala, Francia y Bolivia). Estas cifras nos permiten concluir que en algunos países latinoamericanos el porcentaje del gasto corriente que se financia con lo recaudado por concepto de matrícula es relevante.

Todas las formas de financiación expresadas más arriba, según el Banco Mundial, pueden resumirse en dos modalidades principales:

1. financiación pública, bien mediante asignación directa de fondos por el Estado a las universidades o bien mediante el pago directo a estudiantes.

2. financiación privada, mediante el pago de matrícula, ingresos provenientes de fundaciones y otras modalidades (World Bank, 2000:56).

3.2 Aspectos esenciales del financiamiento de la educación superior en América Latina y el Caribe

3.2.1 Modelos de financiamiento

En las universidades públicas latinoamericanas, el modelo de asignación de recursos que predomina es el histórico-negociado, que se basa en el incremento anual de presupuestos anteriores. Este modelo es criticado por no considerarse capaz de incorporar incentivos que mejoren la eficiencia interna y la calidad de sus actividades. Este modelo tiene un gran peso no sólo en América Latina, sino también a nivel mundial. Los modelos basados en asignación de recursos de acuerdo a resultados o de asignación indirecta vía estudiantes no suelen predominar.

En la región también se utilizan en menor cuantía los sistemas de incentivos financieros. El de la productividad de la investigación —publicaciones, inventos, innovaciones— es una modalidad de este sistema que se utiliza en países como Argentina, Brasil, Cuba, México, Uruguay, Venezuela y Chile. Chile puede ser considerado el país que ha diversificado en un mayor grado las opciones de financiación con el fin de equilibrar la presencia de diversos modelos (negociado, insumos, resultado y calidad). Hay además Fondos especiales para el desarrollo de la educación superior, como el FODESEP de Colombia y el Fondo de Solidaridad de Uruguay (Ver Cuadro 1).

CUADRO 1

URUGUAY

Fondo de solidaridad: impuesto a los egresados, a manera de “solidaridad intergeneracional”, cuyo objetivo es financiar un sistema de becas para estudiantes. Este fondo tiene objetivos mixtos: por un lado, recuperar parcialmente los costos en los que incurre la Universidad de la República (UDELAR) por brindar educación y, por otro, contribuir a reducir la inequidades en el acceso a la educación superior. El sistema está basado en el concepto de solidaridad intergeneracional, mediante el cual un profesional egresado de la UDELAR y de los niveles terciarios del CETP (Consejo de Educación Técnico Profesional) debe ayudar al financiamiento de un sistema de becas para estudiantes de bajos recursos. A partir del 2002 quedaron exceptuados del aporte aquellos profesionales que acreditaran tener ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos nacionales (unos U\$S 172). El resultado del Fondo de Solidaridad recaudado es destinado a financiamientos de becas de apoyo económico para estudiantes de la Universidad de la República y de las carreras pertenecientes al nivel terciario del CEPT, cuyos núcleos familiares se encuentran en una situación socioeconómica desfavorable. En 2004, se adjudicaron 3.694 becas. Se asigna anualmente y consiste en una dotación en efectivo de dos salarios mínimos nacionales mensuales. En 2003, el monto anual otorgado por concepto de becas superó los U\$S 2.6 millones., que representa alrededor del 5%.

FUENTE: Gabriel y Perera (2004)

COLOMBIA

El FODESEP (Fondo para el Desarrollo de la Educación Superior) opera desde 1999. Es una entidad creada con aportes del Estado y de las IES públicas y privadas. Tiene régimen de economía solidaria (cooperativa) y entre sus funciones principales está proveer crédito de fomento a las IES afiliadas para funcionamiento

e inversión. En 2004, la entidad realizó operaciones de crédito por valor de U\$S 3,66 millones y cerró el año con activos por valor de U\$S 6,13 millones y patrimonio de U\$S 374.395 (deduciendo aportes de los socios). Si bien es una entidad que aún está en período de crecimiento, constituye un caso único en la región por ser una entidad dedicada exclusivamente a financiar y promover la oferta de educación superior. Existen casos de entidades de crédito para las IES, como FUNDAPEC en República Dominicana o FUNDAPRO en Bolivia, pero el crédito a la oferta no es ni mucho menos su actividad principal.

FUENTE: Rodríguez Oróstegui (2004)
Tomado de García Guadilla, 2005:16

El modelo de financiación que prevalece en las universidades privadas latinoamericanas es el de pago de matrícula por estudiantes. En algunos países como Bolivia y Colombia, la Constitución no permite hacer aportes financieros a las universidades privadas.

El costo de matrícula más elevado en la educación superior privada latinoamericana es en la carrera de Medicina. Por esta razón, no en todos los países hay universidades privadas que tienen esa carrera; le sigue Ingeniería. Costos promedios anuales de referencia por países son: Bolivia: U\$S 596 (Medicina: U\$S 842); Paraguay: U\$S 1.956; Guatemala: U\$S 543 (la más costosa es Medicina: U\$S 727); Costa Rica: U\$S 4.412 (la más cara es Medicina: U\$S 14.150). El promedio de costo de carreras en Uruguay es de U\$S 10.000 (siendo la más costosa Ingeniería: U\$S 13.903) (García Guadilla, 2005:19).

3.2.2 América Latina: Gasto público en educación y educación superior como porcentaje del PIB

Nuestra selección de países de América Latina y el Caribe muestra un aumento en el número de matrículas (masificación) del 74% en el período 1990-2002. Más de 20 países mostraron un incremento del gasto público en educación. En Guyana fue donde se produjo un mayor aumento en el gasto en educación (11.3%) como porcentaje

del gasto gubernamental total. El descenso más importante se produjo en Panamá (del 20.9% en 1990-91 al 7.3% en 2001-2002). En los últimos cinco años, el monto del presupuesto público de la región dedicado a la educación superior aumentó en más del doble, llegando a una cifra mayor a 15 millones de dólares en el 2002, lo que representa el 23% del presupuesto que se dedica a todos los niveles educativos (López Segrera, 2006b).

El gasto público regional en América Latina en la educación superior como porcentaje del PIB es de un 0,87%. No tenemos cifras para el gasto privado como porcentaje del PIB. Cuba y Venezuela son los países con una mayor proporción en el gasto público en la educación superior. El gasto público por estudiante en educación superior tiene como promedio U\$S 2,381, mucho menor al de los países desarrollados. Una publicación del Banco Mundial recomienda que las asignaciones a la educación deben representar entre el 4 y el 6% del PIB y para la educación terciaria entre el 15 y el 20% del mismo (World Bank, 2002). Tomando como referencia estas recomendaciones, se pudieron establecer las comparaciones que aparecen en la Tabla 1 y en la Tabla 2.

TABLA 1:
Gasto público en educación como porcentaje del PIB

Países que dedican a educación entre el 4 y el 6% del PIB

Años	1998	1999	2000	2001
Argentina	4,0	4,5	4,6	...*
Bolivia	5,5	5,7	5,5	6,0
Brasil	5,2	4,2	4,3	...
Costa Rica	...	4,9	4,4	4,7
México	4,2	4,4	...	5,1
Nicaragua	5,0	...	...	...
Panamá	5,0	4,9	4,9	4,3
Paraguay	4,5	4,8	4,9	4,8

* Dato no disponible | FUENTE: UNESCO

Países que dedican a educación menos del 4% del PIB

Años	1998	1999	2000	2001
Chile	3,7	3,8	3,9	...*
República Dominicana	2,5	...	...	...
Guatemala	1,4	1,6	1,7	...
Uruguay	2,5	2,8	2,8	3,2

Países que dedican a educación menos del 4% del PIB

Años	1998	1999	2000	2001
Cuba	6,7	7,5	8,5	9,0

* Dato no disponible | FUENTE: UNESCO

TABLA 2:**Gasto público en educación superior como porcentaje del gasto total en educación****Países que dedican a educación superior entre el 15 y el 20% del gasto total de educación**

Años	1998	1999	2000	2001
Argentina	15,5	...	...	...*
Costa Rica	...	16,3	20,5	19,1
Cuba	13,4	14,8	16,2	17,5
Guatemala	19,3	16,9	20,6	...
México	21,0	20,0	...	18,0
Nicaragua	20,0	...	...	...
Paraguay	24,4	20,8	20,4	14,6
Uruguay	20,0	17,9	21,4	15,6

Países que dedican a educación superior menos del 15% del gasto total de educación

República Dominicana	11,3
----------------------	-----	-----	-----	------

* Dato no disponible | FUENTE: UNESCO

Países que dedican a educación superior más del 20% del gasto total de educación

Años	1998	1999	2000	2001
Bolivia	21,1	21,2	25,3	25,0
Panamá	25,6	25,5	25,9	29,5

De los países analizados, cinco mantienen las proporciones recomendadas (Argentina, Costa Rica, México, Nicaragua y Paraguay), cuatro dedican a educación menos del 4% del PIB (Chile, República Dominicana, Guatemala y Uruguay) y uno más del 6% (Cuba).

Bolivia y Panamá dedican a educación superior más del 20% del presupuesto de educación y República Dominicana menos del 15%.

3.2.3 *Los sistemas de crédito educativo*

En la región, lo más generalizado en cuanto a los créditos para estudiantes de la educación superior consiste en que cuando los mismos se ofrecen con tasas de interés preferenciales y otras facilidades, el número de beneficiados es muy reducido, y cuando se ofrecen en condiciones de mercado sin beneficios específicos para los estudiantes de escasos recursos, éstos deben acudir a solicitarlos sin poder aportar las garantías que se exigen para recibirlos. Por esta razón, la mayor parte de los créditos que se otorgan se concentran en los grupos sociales más solventes (Santos, 2005).

TABLA 3:
Sistemas de crédito para estudiantes de la educación superior

Con tasas preferenciales y otras facilidades	En condiciones de mercado
Colombia	Bolivia
Costa Rica	Honduras
Chile	Paraguay
Guatemala	Uruguay
México	
Panamá	
Perú	
República Dominicana	

FUENTE: Elaboración de Sinesio Santos a partir de los informes nacionales presentados en el Seminario Regional sobre financiamiento de la educación superior, La Habana, noviembre 22 y 23 de 2004.

Una excepción es el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), que ha beneficiado a partir de la década del ochenta a un número importante de estudiantes, de los cuales, en el 2003, el 69% pertenecía a los dos estratos socioeconómicos inferiores de una escala máxima de seis.

Desde finales de los años setenta, se creó en Costa Rica la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE) para favorecer a jóvenes con talento que no dispusieran de los recursos necesarios para seguir una carrera universitaria. CONAPE ofrece créditos con tasa de mercado competitivo y períodos de gracia una vez terminada la carrera, si el estudiante lo requiere. Aunque el número de préstamos otorgados se ha ido incrementando en el período 1990-2004, más del 80% de los mismos se ha otorgado a estudiantes de universidades privadas. Algunas instituciones privadas financian a sus estudiantes el precio de la matrícula, con un plan extendido de pagos más allá de la duración curricular de la carrera.

La Universidad San Carlos de Guatemala y algunas privadas otorgan becas-créditos a los estudiantes de escasos recursos, consistente en un estipendio mensual prorrogable hasta por cinco años

si el estudiante cumple los requisitos para reingresar cada curso. El crédito se debe reintegrar con los intereses correspondientes una vez que termine o abandone los estudios y comience a trabajar. Sólo el 0.48% de los estudiantes de la Universidad San Carlos de Guatemala se beneficia de estos créditos.

En Uruguay, las universidades privadas disponen en su mayoría de un sistema de becas que facilitan el acceso a estudiantes. A nivel público, la Universidad de la República tiene el Servicio Central de Bienestar Universitario, con programas de becas de: apoyo económico, asistencia alimentaria, transporte, alojamiento. A partir del año 2002, la Comisión Honoraria Administradora del Fondo de Solidaridad otorga directamente las becas.

En Brasil, el Fondo de Financiamiento al Estudiante de Educación Superior está destinado a apoyar a estudiantes regularmente matriculados en cursos superiores no gratuitos y con evaluación positiva, de acuerdo con reglamentación propia, en los procesos conducidos por el Ministerio de Educación. En el año 2002, ese fondo atendió a 219.204 estudiantes.

4. Perspectivas de la financiación en América Latina

En este trabajo ya nos hemos referido a lo que podemos tal vez considerar “mejores prácticas” en la financiación de la educación superior en la región. Tal es el caso del Fondo de Solidaridad Intergeneracional de Uruguay y el Fondo para el Desarrollo de la Educación Superior de Colombia analizados en el Cuadro 1. Como ya dijimos, este último fondo tiene objetivos mixtos, recuperar, por un lado, parcialmente los costos en que incurre la Universidad de la República, y contribuir, por otro, a reducir la inequidad en el acceso en la educación superior.

Otra mejor práctica —cuyo carácter de tal se cuestiona con razón por aquellos que señalan que esto refuerza el elitismo y no favorece a los estudiantes de los sectores económicos desfavorecidos— que podemos mencionar es el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) propio de Chile. Pretende premiar a las instituciones que captan a los estudiantes con mejores resultados en las Pruebas de Aptitud Académica (PAA) e indirectamente introducir incentivos para que las instituciones incrementen los cupos de acceso en aquellas carreras que

captan altos puntajes, o para que las creen si no las tienen. Se aplica desde 1982 y sufrió modificaciones en 1989. En ese año, se incorporaron las instituciones de educación superior privadas (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica), además de las del Consejo de Rectores que eran las únicas que participaban y se incrementó a 27500 el número de estudiantes que podrían generar este aporte.

Entre los estudiantes matriculados en las IES del subsistema, se seleccionan los 27500 que obtuvieron mejores puntajes en las Pruebas de Aptitud Académica (PAA), agrupándolos en cinco tramos de 5500 cada uno. El primer tramo recibe una ponderación de 1, el segundo una de 3, y así sucesivamente de tres en tres hasta la ponderación del último que recibe 12. El estudiante cuyo puntaje lo ubica en el tramo 5 recibe 12 veces más fondos del AFI que uno del primer tramo. En 2002, cada estudiante del tramo 5 aportó a su institución U\$S 1699, mientras que los del tramo 1 aportaron U\$S 141. La asignación por parte del Estado a la institución correspondiente se efectúa al año siguiente.

Para captar estudiantes con AFI, las instituciones, sobre todo las privadas, les ofrecen becas, rebajas de aranceles, créditos y otros beneficios, para adquirir el prestigio que una alta matrícula de los mismos significa en la competencia.

En 1998, el 43% de los estudiantes con AFI provenían de colegios privados pagados, el 29% de colegios privados subvencionados y el 28% de colegios municipales, lo que está en relación directa con el rendimiento de los estudiantes en las PAA, según su procedencia escolar. Así, el 60% del tramo 5 provenían de colegios pagados. *“Informe sobre la educación superior en Chile: 1980-2003”*.

En el caso de México, el modelo negociado es el predominante en la asignación de recursos a la educación superior pública. Pero las universidades reciben asignaciones extrapresupuestarias por proyectos de excelencia de carácter innovador que impliquen un desarrollo institucional de la capacidad organizativa o que fortalezcan los postgrados. Las instituciones de educación superior mexicanas generan ellas mismas del 15 al 20% de sus ingresos (Didriksson, 2005).

En una encuesta Delphi realizada por GUNI —y publicada en “La Educación Superior 2006: la financiación de la universidades”— existe consenso en los encuestados acerca de la inexistencia de modelos eficientes de asignación de recursos en América Latina.

Como causa de esto se alude: a) el predominio de políticas económicas adversas al gasto social; b) la ausencia de políticas de Estado en materia de financiamiento de la educación superior, la ciencia y la tecnología, que permitan planear a largo plazo metas y compromisos de las universidades públicas; c) el desplazamiento real de la educación superior pública y de la ciencia y la tecnología como prioridades políticas de gobierno durante períodos prolongados; d) escasa tradición de la iniciativa privada local para financiar a las universidades públicas; e) creciente impulso, dentro de las políticas gubernamentales, tanto federales como estatales³, a los servicios educativos prestados por la iniciativa privada cuya calidad es precaria y escasamente supervisada; f) no existe un sistema de crédito estudiantil patrocinado por el Estado que facilite el acceso a la educación superior privada o pública; g) no existen incentivos fiscales que permitan un mejor acceso a tecnología, equipamiento, bibliografía u otro tipo de recursos que favorezcan el mejoramiento de las universidades.

Como posibles soluciones con relación a lo inadecuado de los modelos de financiación parece haber consenso entre los expertos en que algunas de las soluciones podrían ser: a) garantizar el acceso de los estudiantes de las universidades públicas a servicios de infraestructura y de equipamientos de calidad suficiente, habida cuenta de sus bajos ingresos promedios, familiares y personales y de su capital cultural; b) mantener un sistema de carrera académica atractivo, basado en ingresos decorosos para los docentes y los investigadores, en función de su categoría, desde el reclutamiento hasta la jubilación; c) seguir impulsando, vía políticas *ad hoc* de financiamiento, tanto las reformas internas de los establecimientos públicos de educación superior, como la diversificación de los modelos institucionales y la división espacial del territorio; d) mantener la continuidad de los apoyos para el mejoramiento de las condiciones de funcionamiento de IES públicas, principalmente en relación a los recursos para la docencia y la investigación pero también a vinculación e internacionalización, con esquemas de costos compartidos, útiles principalmente en los países en los cuales la operación del SES depende esencialmente de la capacidad gubernamental para aportar fondos y muy poco de donaciones o venta

3. El término “estatales” refiere a la división política mexicana en estados.

de servicios; e) preservar el carácter de bien público de la educación superior, entendido esto como oportunidades equitativas de ingreso (vía becas, créditos o bajos montos de matrícula) o como posibilidades abiertas de elección entre establecimientos de buena calidad; g) sistemas fiscales que incentiven las donaciones a la educación superior.

Muchos expertos encuestados en el Delphi afirman que no es real alegar que no existen recursos para aumentar el monto de las inversiones del Estado en educación superior. Se paga la deuda y sus intereses. Se hacen contratos y se otorgan subsidios a universidades privadas, e incluso se les salva de la bancarrota. No existe por tanto evidencia de que el Estado carezca de recursos para una adecuada financiación de la educación superior, lo que no existe es voluntad política para situar a la educación y a la educación superior entre las principales prioridades del Estado, a diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados, donde la inversión proporcionalmente es mucho mayor al igual que el acceso.

5. Principales tendencias

Las tendencias prevalecientes en la educación superior en la región entre 1990 y el 2006, que de forma más o menos directa inciden en el financiamiento, son las siguientes:

1. Las IES pasaron de 5.438 en 1995 (53,7% privadas) a 7.514 en el 2002 (69,2% privadas). Las universidades propiamente dichas pasaron de 812 en 1995 (60,7% privadas) a 1.213 en el 2002 (69,2% privadas) (García, 2006:261).

2. La matrícula en las IES pasó de 7.405.257 estudiantes en 1995 (38,1% en privadas) a 12.186.260 en el 2002 (47,5 en privadas). En las universidades propiamente dichas, la matrícula pasó de 5.070.731 en 1995 (30,4% en privadas) a 8.316.649 (40,1 en privadas).

3. Hay *megasistemas* de educación superior con más de dos millones de estudiantes (Brasil); *sistemas grandes* —entre un millón y dos millones— como ocurre en México y Argentina; *medianos* —entre un millón y 500.000 estudiantes— como son los casos de Chile, Colombia, Perú y Venezuela; *pequeños* —entre 500.000 y 150.000 estudiantes— en países como Bolivia, Cuba, Ecuador, Guatemala, República Dominicana; y *muy pequeños* —entre 500.000 y 150.000—

como es el caso en Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay (García, 2006).

4. La tasa de matrícula varía de países con una tasa del 50% (Argentina); 2 países con tasas entre 40 y 50% (Chile y Panamá); 6 países con tasas entre 30 y 40% (Bolivia, Costa Rica, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela); 4 países con tasas entre 20 y 30% (Brasil, México, Colombia, Cuba); 6 países con tasas menores del 20% (Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay).⁴

5. La educación superior privada en las IES pasó de 15% de estudiantes en la década del sesenta a 38% en 1995 y a 47.5% en el 2002.

6. La tasa bruta de matrícula ha pasado de 17% a principios de los noventa a 26% en la actualidad.

7. El gasto promedio por estudiante (US\$ 2380) es mucho menor al de los países desarrollados.

8. El gasto privado en educación superior financia alrededor del 50% de la matrícula total, es decir, lo correspondiente a la educación superior privada.

9. En el pregrado no se pagan aranceles de matrícula como norma —salvo el caso de algunos países como Chile—, pero en el postgrado sí se pagan, pues la mayor parte de los que ofrece la educación superior pública no son gratuitos.

10. La educación superior pública ha tenido gran relevancia en el apoyo a los postgrados y en el desarrollo de la investigación científica.

11. La población de bajos recursos tiende a resultar excluida de la educación superior pública por haber asistido a escuelas de menor calidad, lo que les impide aprobar los exámenes de selección. Muchos van a ingresar en las universidades de menor calidad del sector privado. En Brasil, el 74% de los alumnos matriculados en universidades pertenecen al quintil 1, el más elevado, y sólo un 4% al menos elevado. En México, la proporción es de 58 y 6. En Chile, de 65 y 8. En Ecuador, de 42 y 6.

12. El modelo de financiamiento que sigue predominando en la educación superior pública es el histórico negociado y en la privada el pago de matrícula. Sin embargo, recientemente se han introducido en algunas universidades el presupuesto por incentivos y

4. En el caso de Cuba, la nueva política de universalización de la universidad la coloca en el segundo grupo de países.

las fórmulas de financiamiento para reorganizar la asignación y el uso de fondos en las instituciones públicas de algunos países.

13. Los gobiernos de algunos países han introducido *fondos solidarios* para dar más posibilidades a los alumnos más desfavorecidos, pero con méritos académicos.

14. La región ha atraído a varias instituciones de educación superior extranjeras, con y sin ánimo de lucro, incluyendo la educación superior transfronteriza.

15. En 14 países, 31 instituciones otorgan créditos educativos por un monto de U\$S 400 millones. La Caixa Económica Federal de Brasil cubre el 50% de este monto y le siguen el ICETEX de Colombia y FUNDAYACUCHO de Venezuela. También Cuba otorga miles de becas a estudiantes de la región y financia una Escuela Latinoamericana de Medicina.

6. Conclusiones

La universidad viene enfrentando desde los noventa una triple crisis: de hegemonía, pues ya no tiene el monopolio de la investigación; de legitimidad, pues es percibida como una institución que veda el acceso a los más desfavorecidos y cada vez más jerárquica; e institucional, debido a las dificultades para preservar su autonomía ante la presión de las demandas del mercado y a la tendencia a visualizar tanto a las universidades públicas como a las privadas como una empresa.

Si bien la crisis de hegemonía es irremediable en la sociedad del conocimiento, no así su crisis de legitimidad e institucional. La primera puede solucionarse con adecuadas políticas de becas en la región latinoamericana que amplíen el acceso a los que tengan el correspondiente mérito académico en los sectores más desfavorecidos. La crisis institucional puede evitarse impidiendo que la universidad se transforme en un servicio al que se tiene acceso por la vía del consumo y no de la ciudadanía. Esto implica llevar a cabo una reforma en consonancia con un proyecto de nación “aggiornado” que considere la educación como un bien público. En este marco, la universidad debería convertirse, en lo nacional, en productora de equidad y no en reproductora de la desigualdad, y en lo internacional, lograr el estado del arte en sus disciplinas mediante una reinserción no dependiente en contextos de producción y distribución del conocimiento

cada vez más polarizados y contradictorios. Para superar esta crisis, la universidad debe ser dotada de condiciones idóneas tanto financieras como institucionales. No es el exceso de autonomía lo que impide a las universidades públicas cumplir su compromiso social, sino la falta de medios financieros para desarrollar las nuevas funciones que exige la sociedad del conocimiento (Sousa, 2004).

Actualmente las universidades de los países en desarrollo, en especial de África y América Latina y el Caribe, enfrentan una gravísima crisis. Las universidades en estas regiones han sido víctimas de las reformas neoliberales orientadas al mercado. En América Latina, tras la Reforma de Córdoba (1918), la reforma de los ochenta y noventa, caracterizada por la des-inversión y la privatización en la universidad, fue una auténtica contrarreforma. Fue más bien alterar y deformar las universidades, que reformarlas para que pudiesen cumplir su misión ante los vertiginosos cambios de la sociedad del conocimiento. En 1950, existían en América Latina y el Caribe unas 75 universidades, casi todas ellas públicas; en 1995 habían pasado a 812 de las cuales el 60% eran privadas; y en el 2002, a 1213 (69.2 privadas), como ya hemos señalado (Mollis, 2003; García, 2006).

Pese a que no podemos hablar de crisis terminal del neoliberalismo en la región, hay sin duda una coyuntura —con los gobiernos, entre otros, de Chávez, Lula, Kirchner, Tabaré y Evo Morales, además de Cuba— que abre espacios para la transformación de la educación superior en la dirección de la Agenda UNESCO y de proyectos aún más radicales.

Por otra parte, si bien es cierto que sin una transformación estructural de la sociedad no es fácil hacer una reforma de la educación superior (y de las universidades) que revalorice su condición de bien público, es posible desarrollar políticas institucionales que, de una u otra forma, financien a estudiantes de estratos desfavorecidos económicamente que posean las condiciones para acceder a la universidad.

En los inicios del siglo XXI, observamos la emergencia pujante de nuevas tendencias, que seguramente implicarán cambios dinámicos en las políticas y modelos de financiación de la educación superior. Entre estas tendencias se encuentran: la mayor incidencia de las transformaciones tecnológicas en todos los procesos asociados al aprendizaje; demanda de educación superior por parte de actores distintos a los tradicionales (la educación permanente a lo largo de toda la vida implica que el estudiante universitario ya no

estará comprendido en un período específico de edad de 18 a 25 años); nuevas formulas de educación a distancia o mixtas; intensificación de la internacionalización; incremento de los procesos de globalización educativa y de tendencias mercantilistas expresadas en las propuestas del GATS.

Es posible que estas nuevas tendencias y realidades propicien una confluencia en lo que hasta ahora ha sido una dicotomía, esto es, educación superior pública gratuita o privada con pago de matrícula. La diversificación de las fuentes de financiación parece ser la tendencia predominante en las universidades públicas y también en las privadas. Por eso, tiende a avanzar cada vez más el modelo mixto público-privado de financiación de las universidades. Esto es un resultado de la crisis del modelo negociado de asignación de recursos financieros. El interrogante que persiste es si esta evolución no incrementará la brecha de la desigualdad como ha venido ocurriendo.

Existe consenso con respecto a la necesidad de:

1. Incentivo de la diversificación de los ingresos y gestionar mejor los recursos propios.
2. Evaluación, presupuesto por programas, contabilidad de costes para conseguir su reducción y hacer posible la rendición de cuentas.
3. Indicadores de eficacia y eficiencia.
4. Gestión financiera vinculada a la Dirección Estratégica y a la estructura organizativa.
5. Profesionalización de la función financiera y estructura administrativa adecuada.
6. Información para la toma de decisiones.
7. Adaptación a la demanda y al mercado.
8. Flexibilidad en la utilización de los recursos.
9. Diversificación salarial y sistemas de reconocimiento.
10. Desarrollo racional del sector privado.

Pero no podemos olvidar que “la educación superior privada es intrínsecamente imperfecta en comparación con la pública. El sector privado en el crecimiento económico es distinto del sector privado en el desarrollo de la educación. En todos los casos, el sector privado en la educación es, por naturaleza y por efecto, injusto, al restringir el acceso a la educación superior de los sectores más débiles desde el punto de vista económico” (Tilak, 2006). Sólo en algunos

casos excepcionales, de universidades privadas de Estados Unidos (por ejemplo, Harvard), o bien en universidades católicas con políticas de becas *ad hoc*, se han podido afrontar las cuestiones de equidad en un grado satisfactorio, asignando una ingente cantidad de fondos a estudiantes brillantes procedentes de los sectores desfavorecidos de la sociedad. Actualmente, la mayoría “de las instituciones privadas están afectadas por diversas dolencias como la mala calidad, las desigualdades, las tasas de matrícula elevadas, etc., además de su afán por obtener beneficios rápidamente, siguiendo prácticas deshonestas en sus admisiones, etc. Tampoco tienen consideración por la buena educación superior. Se están convirtiendo en un bien de consumo para la sociedad y en un gran impedimento para el desarrollo de sistemas de educación superior sólidos y de buena calidad” (Tilak, 2006).

El proceso de reestructuración universitaria promovido por los gobiernos neoliberales ha tendido a generar en América Latina un círculo vicioso de precariedad que cuestiona y desestabiliza el carácter público de las universidades (Gentili, 2001, pp 99, 126).

En conclusión, las transformaciones que se han producido en las prácticas de financiación en América Latina en los últimos años en la región no han contribuido de manera perceptible a cambios progresivos de movilidad social.

Si bien se aprecian cambios crecientes en la calidad de las instituciones públicas, expuestas cada vez más a procesos de acreditación académica para obtener fondos concursando, las exigencias no parecen privilegiar, o lo hacen insuficientemente, la ampliación del acceso y permanencia para postulantes de estratos socioeconómicos desfavorecidos. Los estudiantes descartados en las pruebas de acceso —generalmente los más desfavorecidos económicamente y que, por ende, han tenido una preparación académica de menor calidad— pasan a ser estudiantes de universidades privadas de baja calidad (denominadas en México universidades patito y en Centroamérica, universidades garaje).

Debido a la baja cobertura del crédito educativo en condiciones preferenciales y de los sistemas de becas para postulantes de estratos sociales de bajos ingresos, los mismos no han tenido como resultado un impacto apreciable en la ampliación de las oportunidades de acceso a la educación superior.

Las limitaciones financieras crónicas que afrontan las instituciones públicas de educación superior las han conducido, en muchos países, a restringir el ingreso y a establecer pruebas de acceso a partir de cuyos resultados se distribuyen las plazas convocadas.

Es frecuente que, para adquirir el derecho de presentarse a las pruebas de ingreso, los postulantes deban pagar aranceles de matrícula. Estas pruebas de acceso hacen por lo regular más difícil que postulantes de familias de bajos ingresos, provenientes comúnmente de la enseñanza pública precedente, obtengan los mejores resultados y se vean obligados a concurrir a cursos preparatorios, a veces por más de un año, que les resultan aún más gravosos.

En resumen, además de constatar la urgente necesidad de incrementar los recursos económicos en muchas universidades de algunos países, es necesario insistir en las prácticas del buen gobierno para ser consecuentes con nuestro compromiso social: tanto si los recursos son públicos, como si son privados, y tanto si son abundantes o son escasos, las universidades están obligadas a gestionarlos de forma óptima, a rendir cuentas a la sociedad y a demostrar cuáles son los resultados obtenidos con ellos.

Bibliografía

- BURTON CLARK, R. (2005) *The character of the entrepreneurial university*, International Higher Education, N° 38, winter 2005.
- DIDRIKSSON, A. (2005) *Recent tendencies in higher education financing: The case of Mexico*, IAU-Horizons.
- FELDFEBER, M. y SAFORCADA, F. (2005) *OMC, ALCA y educación*. Cuaderno de trabajo N° 58. Centro Cultural de la Cooperación, Buenos Aires.
- GARCÍA GUARDILLA, C. (2003) *Tensiones y transiciones. Educación superior latinoamericana en los albores del tercer milenio*. Editorial Nueva Sociedad y Cendes, Caracas.
- GARCÍA GUARDILLA, C. (2005) “Perspectiva regional de educación superior en América Latina, con especial referencia al financiamiento”. Ponencia elaborada a pedido del GUNI.
- (2006) “Financiamiento de la educación superior en América Latina”, *La educación superior en el mundo 2006: la financiación de las universidades*. GUNI, Ediciones Mundiprensa, Madrid.

- GENTILI, P. (org.) (2001) *Universidades na penumbra*. Editora Cortez/CLACSO, Sao Pablo.
- GUNI. Informe: “La Educación Superior en el Mundo 2006: la financiación de las universidades”.
- JOHNSTONE, Bruce D. (2005) “Higher Education Accessibility and Financial Viability: the Role of Student Loans,” in TRES, JOAQUIM and FRANCISCO LOPEZ SEGRERA, Eds., *Higher Education in the World 2006: The Financing of Universities*. Barcelona: Global University Network for Innovation (GUNI) published by Palgrave Macmillan, 2005, pp. 84-101.
- LÓPEZ SEGRERA, F.; SANYAL, B.; TRES, J. (2006a) “Visión global de las percepciones regionales respecto a la financiación de la educación superior”. En: GUNI. *La educación superior en el mundo 2006: la financiación de las universidades*. Ediciones Mundiprensa, Madrid.
- LÓPEZ SEGRERA, F. (2006b) “La educación superior en el Caribe”. En: GUNI. *La educación superior en el mundo 2006: la financiación de las universidades*. Ediciones Mundiprensa, Madrid.
- MOLLIS, M. (comp) (2003) *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?* CLACSO, Buenos Aires.
- SOUSA, B. (2004) O financiamento das instituições de Ensino Superior no Brasil. Seminario Regional sobre financiamiento de la educación superior, La Habana, 22 y 23 de noviembre de 2004. www.iesalc.org.ve
- TILAK, J.B.G. (2006) Entrevista en el Boletín 10 de GUNI del 23 de febrero, Barcelona.
- WORLD BANK (2000) *Higher education. The lessons of experience*. Washington DC
- (2002) *Constructing knowledge societies. New challenges for tertiary education*. Washington DC.

Interculturalidad e inclusión en las universidades. Diferencias culturales, de modos de producción de conocimiento y de modalidades de aprendizaje

DANIEL MATO (Universidad Central de Venezuela),
con contribuciones sobre la idea de “interculturalidad” por:
ANA PATRICIA BAZTÍN CUC (Universidad del Valle de Guatemala),
CARLOS FUENTES (Asamblea Nacional del Magisterio, Guatemala),
FLORENTINA LEC JACINTO (CARE, Guatemala) y
MARIO QUIM CAN (Universidad del Valle de Guatemala)

La presente versión del texto ha sido preparada para compartirla con los colegas mayas que sumaron sus voces a mi presentación en la reunión, para juntos poder acordar la forma final de este texto. Es decir que aún no es la versión final, sino que está sujeta a sus sugerencias y propuestas de cambios o ajustes (D.M. 20/06/06).

Este texto es una versión revisada de la ponencia que presenté en la Reunión conjunta de los Grupos de Trabajo de CLACSO “Educación, Políticas y Movimientos Sociales” y “Universidad y Sociedad”, realizada en Antigua, Guatemala, los días 1 y 2 de marzo de 2006. A ella se agregan contribuciones puntuales sobre la idea de “interculturalidad” especialmente elaboradas por otros cuatros colegas. Dado que la reunión de los grupos de trabajo fue abierta e incluyó en el auditorio a colegas guatemaltecos que, por no formar parte de los grupos de trabajo, no estaban incluidos como ponentes, entre los cuales se contaban varios intelectuales mayas, al hacer mi presentación resolví recortar mi tiempo de exposición para invitar a algunas/os intelectuales mayas presentes en el auditorio a exponer sus puntos de vista sobre la idea de interculturalidad, con el propósito de estimular allí mismo un ejercicio de diálogo intercultural sobre la idea de interculturalidad. Posteriormente, invité a estas/os colegas a que me enviarán algunas páginas al respecto. Debo señalar que, aunque vía correo electrónico hemos intercambiado opiniones, el texto resultante es más una suma de voces individuales

que una elaboración intercultural conjunta, la cual nos hubiera demandado un trabajo conjunto más estrecho y más prolongado que el que el tiempo disponible y la distancia geográfica nos han permitido. Internet ayuda mucho pero no hace milagros. Lograr lo que los cinco hubiéramos querido nos hubiera exigido un trabajo co-presencial de varios días y esto desafortunadamente no fue posible. Así, el texto resultante reproduce la estructura de la presentación en la reunión, comienza con mi exposición y continúa con las de las/os cuatro colegas mayas, pero elude incluso los breves intercambios puntuales que tuvimos en aquella ocasión.

En mi parte del texto¹, argumentaré por qué pienso que la discusión respecto de asuntos de inclusión en la educación universitaria no puede limitarse, como frecuentemente se hace, a un asunto de cupos para sectores sociales o grupos y/o pueblos étnica o racialmente definidos, sino que además debe incluir asuntos relativos a contenidos de los procesos de enseñanza/aprendizaje, modalidades de enseñanza/aprendizaje y formas de relación entre las instituciones y experiencias educativas y en otros casos, a sus contextos sociales. Además, argumentaré que la necesidad de otorgar importancia a los asuntos de inclusión resulta imprescindible no sólo para contribuir a reparar los daños que la exclusión causa a los sectores sociales que resultan excluidos, sino también para reparar los que causa a las sociedades nacionales en su conjunto, a su viabilidad y potencialidad históricas. No se trata de “hacer un favor” a los excluidos, sino de hacernos un favor a nosotros todos, a nuestras sociedades nacionales en su conjunto. No hacerlo nos condena a ser organizaciones sociales que no sólo no aprovechan todas sus potencialidades, sino que, además, permanentemente están generando exclusión, tensiones y conflictos a su interior; sociedades que no sólo no aprovechan todas sus potencialidades, sino que además resultan éticamente cuestionables y políticamente inestables. Para sostener este argumento recurriré a las categorías de diferencia cultural e interculturalidad

1. Este artículo es una versión revisada de los textos “Interculturalidad, producción de conocimientos y prácticas socioeducativas”, publicado en la revista *Alceu*, (PUC-RJ) volumen 6 (11):120-138 (julho/dezembro 2005) y “No hay saber ‘universal’, por eso la colaboración intercultural es imprescindible”, que escribí en abril de 2005 para la revista *Yachaykuna*, del Instituto Científico de las Culturas Indígenas (ICCI), asociado a la Universidad Intercultural Amawtay Wasi (Universidad Intercultural de los Pueblos Indígenas) del Ecuador, el cual actualmente está en prensa.

y, además, destacaré la importancia de las prácticas intelectuales y socioeducativas que tienen lugar fuera del ámbito académico.

Los textos de los colegas Ana Patricia Baztín Cuc, de la Universidad del Valle de Guatemala; Carlos Fuentes, de la Asamblea Nacional del Magisterio, Guatemala; Florentina Lec Jacinto, de CARE, Guatemala; y Mario Quim Can, de la Universidad del Valle de Guatemala, que se presentan a continuación del mío, son más breves y están dedicados a exponer sobre la idea de “interculturalidad” con especial referencia al contexto guatemalteco y con especial atención a la diversidad étnica que le caracteriza.

Para comenzar...

Como explicaré mejor de inmediato, al decir “diferencia cultural” no aludo a diferencias que podemos llamar “objetivas”, tal que todos podríamos estar más o menos fácilmente de acuerdo en que existirían dos o más “culturas” que podrían ser “objetivamente” descritas y así identificadas sus diferencias. Por el contrario, postulo que eso que llamamos “lo cultural” es producto de una cierta perspectiva o manera de interpretar los procesos sociales, una manera que hace énfasis en los aspectos de sentido, de significados. Según esta manera de plantear las cosas, “lo político” también es resultado de una manera de mirar, una que hace énfasis en los aspectos de poder; y “lo económico”, de una perspectiva que hace énfasis en la organización de la vida social para producir bienes y servicios. Estas miradas no son totalmente arbitrarias, pero son relativas a los “lugares sociales” desde los cuales miramos y a los marcos interpretativos con que lo hacemos. Y algo más, son interdependientes entre sí. Volveré sobre esto más abajo. Mientras tanto, quiero apuntar que estoy consciente de que una importante “diferencia cultural”, entre mi interpretación de las dinámicas sociales y las de otros actores sociales, es que existen numerosos actores que piensan que existen unas “cosas” tales que podemos llamar “culturas” y que, por tanto, podemos describirlas “objetivamente”. Muchos de estos actores suelen entrar en conflicto entre sí cuando tienen diferentes visiones de qué es o qué no es una cierta cultura, qué incluye y qué no incluye, qué es lo auténtico y qué no lo es. Lo interesante del caso es que estas disputas suelen darse entre actores que

reclaman para sí las mismas “identidades culturales”, es decir, no se ponen de acuerdo acerca de lo que claman que serían descripciones “objetivas”. Pienso que ésta ya es una buena razón para sospechar que algo anda mal en esas afirmaciones de objetividad, pero en general los actores “culturalistas” no suelen aceptar esto.

Esta diferencia cultural entre las interpretaciones de esos actores y la que aquí presento no tiene base étnica, ni racial, ni de género, ni de edad, sino que se basa en nuestras diferentes interpretaciones de la experiencia humana. Me parece importante apuntar que mi posición no es una posición de escritorio, sino una que se basa en décadas de experiencia personal en la vida y también de investigación de campo y, por lo mismo, en numerosos diálogos e intercambios con individuos que se auto-identifican como parte de diversas culturas. Desde luego, sé perfectamente que esto no hace a mi interpretación ni más ni menos verdadera que otras, que seguramente tienen las mismas fuentes y créditos. Simplemente apunto este detalle para dejar claro que no estoy proponiendo un punto de vista meramente especulativo, fácilmente pensable desde un escritorio, sino uno que se basa precisamente en experiencias de vida que me han permitido percibir y estudiar que lo que muchos solemos llamar “cultura” y “diferencia cultural”, aunque no sea algo objetivo, no obstante existe, aun cuando sea en nuestras maneras de interpretar nuestras experiencias. Más aún, no sólo existe, sino que es muy importante en nuestras maneras de establecer relaciones, de vincularnos; maneras que, debido a estas diferencias de interpretación, podemos llamar “interculturales”; y esto con respecto a muy diferentes tipos de referentes que cobran relevancia dependiendo de los tipos y contextos de intercambio, es decir, que pueden ser referentes étnicos, de género, generacionales, nacionales, regionales, profesionales, institucionales, lingüísticos, o de otros tipos.

Entonces, desde mi punto de vista, al decir “interculturalidad” estamos hablando de relaciones entre “culturas”, ya sea que estas relaciones sean de trabajo, de compartir espacios físicos y sociales, de producción de conocimientos, de educación, o de lo que sea. En todos los casos se trata de relaciones entre “culturas”. Pero las “culturas” no son “seres”, en todo caso lo que se relacionan son personas, grupos sociales u organizaciones (gubernamentales o no, con o sin fines de lucro, políticos o del tipo que sean) que se auto-identifican y/o son identificadas por otros, como

“productoras” y/o “portadoras” de ciertas “culturas” que se perciben como diferentes entre sí. El detalle de decir “se perciben”, en lugar de decir “son” es significativo porque apunta a diferencias que, además de ser calificadas como “culturales”, son visualizadas como significativas por al menos uno de los actores sociales participantes en un contexto o situación dada.

Pero, ¿es que, acaso, existen unas “cosas” tales que podamos llamar “culturas”? ¿De qué estamos hablando cuando decimos “cultura”?

“Cultura” no es un objeto, ni un conjunto de objetos, o de atributos “objetivos” de ciertos seres o cosas. El uso de la categoría “cultura” denota una mirada, sea ésta de investigadores o de otros actores sociales que la emplean. En tal sentido, es un adjetivo. Por eso es que al interior de cualquier grupo humano que se supone y se afirma que comparte “una cultura” siempre hay disputas respecto de cómo es, qué es y qué no es esa cultura, qué incluye y qué no incluye. Es usual observar estas diferencias e incluso disputas al interior de cualquier grupo humano que se auto-perciba como compartiendo “una cultura”, por ejemplo, entre mujeres y hombres, o entre individuos de diferentes generaciones de un mismo pueblo indígena, o entre moradores de diferentes zonas y, cuando se trata de un país, una sociedad nacional, es usual observarla entre gente de diferentes regiones, clases sociales, etnicidades, etc.²

Pienso que la existencia de estas diversas representaciones respecto de qué o cómo es una cultura se presentan porque cada uno de quienes reivindican suya una supuesta “cultura” tiene su propia manera de verla, de experimentarla, de narrarla y de representarla.

Por esto, especialmente en tanto investigadores y educadores, debemos tener especial precaución en evitar proyectar sobre nuestras experiencias una idea preconcebida de qué es y qué no es “cultura”. No digo sólo evitar proyectar nuestras propias ideas, sino evitar partir de una idea preconcebida de cultura, en tanto “artefacto”, en tanto “cosa” o conjunto de cosas. Porque tal tipo de proyección conduce a acabar “descubriendo” en “la realidad” lo que ya estaba en nuestra visión teórica y así al hablar de “cultura” sólo ver el “sector cultura”, o bien “las artes”, las “industrias culturales”, las “culturas populares” y el “consumo cultural”, y, en cambio, no ver como “cultura”, por

2. He estudiado y documentado estas diferencias y conflictos especialmente para el caso de algunas comunidades indígenas *kariñas* y *guayúu* en Venezuela (Mato, 1992).

ejemplo, las instituciones o marcos jurídico-políticos, las instituciones o marcos económicos y sociales, las maneras de relacionarse a nivel interpersonal, los valores, los deseos, las maneras de aprender, las maneras de “enseñar”, etc.

¿Cuándo nuestras prácticas de producción de conocimientos y socioeducativas serán interculturales? ¿Cuáles? ¿Las que desarrollamos cuándo y con quiénes? ¿Lo serán sólo cuando nos relacionamos con poblaciones de una etnicidad diferente a la que nos auto-asignamos o se nos asigna? Pienso que, potencialmente siempre es posible reconocer la existencia de relaciones interculturales en cualquier experiencia humana. El asunto es ser capaces de comprender cuándo resulta significativo prestar atención a cuáles diferencias y a cuáles modos de relación entre individuos, grupos humanos y/u organizaciones. Cuándo es potencialmente provechoso prestar atención a esas diferencias y a los formas de relación, para qué y en cuáles términos. Por ahora dejo este asunto planteado en estos términos, lo retomaré más adelante.

Pueblos, civilizaciones, culturas y producción de conocimientos

Las referencias a la presunta existencia de dos clases de saber son frecuentes en diversos ámbitos. Según esa manera de ver el tema, una de estas clases de saber correspondería a “la ciencia”, como modo de producción de conocimientos, y al “conocimiento científico”, como acumulación de conocimientos producidos “científicamente”, referido según los casos a una disciplina “científica” en particular o al conjunto de ellas. Frecuentemente suele asumirse, cuanto menos implícitamente, que este tipo de saber tendría validez “universal”, es decir, que resultaría verdadero y aplicable en cualquier tiempo y lugar.

En el marco de esa manera de ver, o visión del mundo, la otra clase correspondería a una amplia diversidad de tipos de saber, es decir, de modos de producción de conocimiento y sus resultados, a los cuales, en contraposición con los de la otra clase, suele caracterizarse, según los casos, como “étnicos”, “populares”, o “locales”. En cualquier caso, suelen ser referidos como saberes “particulares”, es decir, “no-universales”.

Dentro de tal visión de las cosas, suele asumirse que los diversos tipos de saberes agrupados bajo esta segunda clase sólo tendrían validez y aplicación “local”, al menos hasta tanto sean validados con los métodos propios de “la ciencia”. Un ejemplo de esto último es la evaluación y validación de conocimientos “étnicos” y otros “locales” sobre aplicaciones terapéuticas de especies vegetales, mediante métodos “científicos”, a lo que, dicho sea de paso, suele seguir su apropiación y patentado por instituciones “científicas” y/o laboratorios farmacéuticos. Este último “detalle” es complementario y no es consustancial a “la ciencia”, sin embargo, tampoco es meramente accidental o extraordinario, sino que se relaciona con la forma en la cual está organizada “la ciencia” en la sociedad moderna, su institucionalidad, su cultura (en términos de sentido de mundo y valores) y sus relaciones (complejas y diversas, según disciplinas e instituciones académicas) con las empresas y los Estados.

En todo caso, esta forma de ver la producción y validez de conocimiento, dividida en dos mundos, en la cual uno de ellos es poseedor de verdades absolutas, es tan antigua como el credo en la superioridad de la civilización occidental, que, en su marco, sería la generadora y poseedora de tal saber pretendidamente “universal”.

**Respecto de lo social no hay saber “universal”:
todo conocimiento está marcado por el contexto institucional
y social en que es producido**

La idea de que un cierto tipo de saber, la ciencia, tendría valor “universal”, mientras que otros conocimientos tendrían validez particular, no viene de ninguna suerte de agencia interplanetaria para la certificación de la validez “universal” de los conocimientos.

Por el contrario, esta idea proviene del proceso histórico que se inició con la expansión militar y comercial de algunos pueblos de Europa, sus visiones de mundo e instituciones jurídicas, económicas y políticas sobre el resto del planeta. Esta expansión europea ha dado lugar al establecimiento de relaciones entre pueblos y civilizaciones diversas, relaciones que han tenido y tienen carácter intercultural, sólo que históricamente estas relaciones no han sido relaciones interculturales de colaboración, sino principalmente de dominación. Pero, los asuntos humanos son complejos y, como

nos muestra la historia de la conquista y colonización de América, así como la posterior emancipación de España y Portugal y lo que a ellas siguió, las relaciones de dominación y las de colaboración no constituyen dos mundos separados, se combinan. En todo caso, desde el fin de las relaciones de sujeción colonial, las formas coloniales de dominación político-militar, en la mayoría de los casos, han cedido lugar al desarrollo de diversas formas de subordinación económica y cultural de los países ex-coloniales respecto de Estados Unidos y algunos países europeos, las cuales han entrañado relaciones interculturales de diversos tipos y signos.

En el caso particular de América Latina, la ruptura de relaciones coloniales y fundación de las repúblicas no acabó por completo con las formas de subordinación y/o exclusión de los pueblos indígenas de América, ni de los numerosos contingentes de población africana traída a América en condiciones de esclavitud y de sus descendientes.

Las relaciones jerárquicas entre dos tipos de saberes, uno pretendidamente universal y otro definido como local (contenedor de numerosos y muy diversos tipos de saberes), son parte de estas dinámicas. Pero no debemos perder de vista que esas relaciones, aunque jerárquicas, no han mantenido aislados entre sí a esos diversos tipos de saberes; estos, en ocasiones, han sido combinados de diversas formas por numerosos actores sociales en múltiples contextos. Pero, en general, han privado la descalificación de las formas de saber, es decir, de los modos de producción de conocimiento y acumulaciones de resultados de ellos, de los pueblos indígenas y de los descendientes de las poblaciones africanas esclavizadas; esto es parte de la herencia colonial. Pero no lo perdamos de vista esta descalificación es también una forma más de la existencia de relaciones interculturales, pero no tanto de colaboración, sino, mayormente, de dominación y/o subordinación, y, consecuentemente, de conflicto. También consecuencia de esa herencia colonial son las relaciones de subordinación que vinculan a buena parte de la institucionalidad científica latinoamericana con la de algunas sociedades de Europa Occidental y los Estados Unidos.

¿A quiénes afecta la omisión del carácter contextualmente relativo de los saberes y la división jerárquica entre dos tipos de saberes?

Este cuadro no sólo afecta a las poblaciones de origen indígena y afrodescendiente de las sociedades latinoamericanas, o a los campesinos sin tierra o a grupos sociales urbanos “en situación de pobreza”, sino también a cada una de las respectivas sociedades nacionales en su totalidad. Incluyendo tanto a las poblaciones de origen netamente europeo, como a las caracterizadas como “mestizas”, tanto a las que han logrado posiciones de cierto privilegio y poder, como a las que no.

La negación consciente o inconscientemente de la condición tanto pluricultural como intercultural propia de todas las sociedades latinoamericanas constituye un significativo lastre histórico, por lo que implica en términos de nuestra ignorancia acerca de nosotros mismos. Esto es así para todas las sociedades latinoamericanas, más allá de las diferencias cuantitativas y cualitativas que puedan observarse entre ellas en términos de pluri e interculturalidad.

El lastre que supone esta negación no sólo afecta las posibilidades de construir sociedades más justas e incluyentes, sino también el que cada una de estas sociedades pueda utilizar todos los saberes y talentos a su alcance para construir su presente y futuro, en lugar de privarse de aprovechar muchos de ellos. Negar aspectos de nosotros mismos, automutilándonos en tanto sociedades amplias y complejas, es como caminar sobre un solo pie, o tal vez sea más apropiado decir cabeza abajo o con cabeza ajena.

Esto no se resuelve con la celebración *folklorizante* de la diversidad, ni con la “nacionalización” de ritos, danzas y costumbres de estas poblaciones, incorporándolos a las festividades, monumentos y rituales de Estado. Resolver este profundo y antiguo conflicto histórico que atraviesa a nuestras sociedades (también a otras, pero en mi elaboración estoy pensando especialmente en las sociedades latinoamericanas) demanda, en primer lugar, reconocer su existencia y la de los conflictos contemporáneos asociados a él, no sólo a nivel nacional y macro-político, sino también en uno y cada uno de los espacios microsociales, y tal vez de manera especialmente importante en las experiencias socioeducativas. En segundo lugar, exige trabajar intensa y prolongadamente en la reconstitución de

nuestras sociedades a partir de este “dato”. Las historias y situaciones contemporáneas respecto de estos problemas varían mucho de una sociedad latinoamericana a otra, pero en todas ellas esta suerte de disociación y conflicto afecta también la producción, circulación, apropiación y aplicación de conocimientos, así como las prácticas socioeducativas. Por ello, cualquiera sean las vías específicas de solución de estos conflictos, en todas ellas, el diálogo y la colaboración intercultural entre las diversas formas de saber necesariamente han de ser parte de los caminos a transitar.

Además, no podemos perder de vista, que los contingentes humanos que históricamente han constituido las sociedades latinoamericanas no han sido sólo los de numerosos y diversos pueblos americanos, africanos (posteriormente afro-descendientes), españoles y portugueses (a su vez portadores de significativas diversidades), sino también de otros pueblos provenientes de Europa, Asia y el llamado Medio Oriente (también portadores de significativas diversidades), cuya importancia específica varía de sociedad nacional en sociedad nacional, y de región subnacional en región subnacional. Toda esta diversidad no puede ni debe ignorarse en nombre del reconocimiento de aquella otra más visible y numerosa, la diversidad asociada a los pueblos indígenas y afrodescendientes. Quienquiera que conozca América Latina en su vastedad, y en la diversidad interna de sus sociedades nacionales, es consciente de la importancia de esos tan diversos contingentes humanos.

Las posibilidades para avanzar en este diálogo y colaboración intercultural se ven favorecidas en la actualidad porque, desde el corazón mismo de Occidente y en particular desde no pocas de sus instituciones académicas y científicas más prestigiosas, se han desarrollado algunas corrientes de pensamiento que reflexionan críticamente acerca tanto de las pretensiones de superioridad civilizatoria de Occidente, como de sus instituciones, incluyendo “la ciencia” como modo de producción de conocimiento. No obstante, más allá de que un número creciente de individuos sea consciente de esto, la institucionalidad establecida de la ciencia aún interpone numerosos obstáculos a la consecución de los cambios necesarios.

Los estudios sociales y humanísticos, un campo especialmente propicio para la colaboración intercultural

Me interesa enfocar en el caso de este campo porque pienso que en él la colaboración entre quienes producimos saber desde el ámbito académico y quienes lo hacen desde otros espacios sociales es particularmente necesaria y, a la vez, más factible y potencialmente más fértil que en otros.

Considero conveniente enfatizar explícitamente que al decir que es particularmente “necesaria” me refiero no sólo a que es necesaria para pueblos e intelectuales indígenas, sino que es igualmente necesaria también para los grupos de población e intelectuales latinoamericanos que no somos indígenas, así como para la investigación que se realiza en las universidades y en general para la producción de conocimiento que profesionales con formación universitaria realizan en diversas instituciones de los respectivos Estados.

Esto es así, no sólo por el elemental sentido común de que si prácticamente todas las sociedades latinoamericanas incluyen poblaciones indígenas y afrodescendientes (aun cuando diversas a su interior y en variadas proporciones), entonces estudiar y comprender estas sociedades como conjuntos exige saber de esos “otros mundos”. También lo es porque los rostros y colores “mestizos” de grandes proporciones de la población, en todas y cada una de estas sociedades son también un indicador del carácter históricamente “mestizo” de todas nuestras instituciones sociales, incluyendo ideas tan significativas para la organización y vida cotidiana de nuestras sociedades como las de familia, nación, democracia, ciudadanía, sociedad civil, ley, autoridad, mercado, solidaridad, competencia, amistad y otras.

Sin colaboración intercultural en la producción de conocimientos sobre nosotros mismos, como individuos y como agregados sociales, es imposible comprender nuestra experiencia social. Sin esa colaboración intercultural, la comprensión de significativos aspectos históricos, jurídicos, políticos, económicos, sociales y otros, de nuestras sociedades, será siempre sesgada y parcial. Sin tal colaboración, la comprensión de nuestras sociedades será falsa, ficticia, basada en un “como si”. Es decir en “como si” cada una de estas sociedades no fuera diversa y además “mestiza”, ella misma en tanto sociedad, tanto como lo son los colores de piel y los rasgos de las grandes

mayorías de personas que constituimos cada una de estas sociedades como totalidad.

Por eso, cuando digo que la colaboración intercultural en la producción de conocimientos sobre nuestras sociedades es “necesaria”, lo hago con énfasis y esperando que se entienda su importancia y no se tome a ligera, como si ésta fuera una suerte de gesto caritativo hacia unas supuestas “minorías”, o como si se tratara de una apelación exotizante o romantizadora.

Carácter intercultural de las ideas de interculturalidad y colaboración intercultural

Me parece necesario destacar que la idea de “interculturalidad” es ella misma intercultural y un producto de relaciones interculturales. Ella misma es intercultural porque se origina en diversas experiencias de contacto intercultural, no sólo en América, sino también en otros continentes. En el caso de América Latina, esta idea se ha difundido especialmente, pero no únicamente, a través de los programas de educación intercultural bilingüe desarrollados en numerosos países, pero no se ha quedado allí. Sino que, a partir de esas experiencias, ha sido elaborada política, ética y teóricamente por comunidades y organizaciones indígenas, incluyendo a sus intelectuales y dirigentes, así como también por profesionales del ámbito académico y de las agencias estatales. En el caso particular de los intelectuales indígenas, de cuyos aportes he aprendido especialmente hasta la fecha, han hecho esto para interpretar sus experiencias de vida en el seno de sociedades nacionales resistentes al reconocimiento y valoración de las diferencias, así como para organizarse y orientar sus luchas dentro de éstas, como lo ilustran escritos y declaraciones de algunos intelectuales indígenas ampliamente conocidos, en especial del Ecuador (ver, por ejemplo: Bustos 2003; Chancoso 2005; Macas, 2001, 2005; Macas y Lozano 2000; Maldonado 2003; Pacari 2005; así como el análisis de Dávalos, 2002).

También me parece necesario poner de relieve que mi sensibilidad respecto de la importancia de la idea de interculturalidad es, ella misma, intercultural. De un modo consciente, proviene de mis experiencias y relaciones de intercambio en comunidades indígenas y campesinas y con dirigentes indígenas. Pero una vez consciente

del carácter intercultural de esas experiencias de mi propia vida, he “descubierto” que, aunque hasta entonces no había reflexionado sobre ello, mi interculturalidad proviene incluso de mucho antes, por factores que sería muy extenso mencionar acá resulta que ha marcado mi vida completa, desde mi más temprana infancia.

Ideas para el debate

Las prácticas socioeducativas y de producción de conocimientos no se limitan a las que tienen lugar en el marco de instituciones académicas y educativas, como tampoco a las que se inscriben en las tradiciones y saberes de pueblos indígenas y afrodescendientes y/o a las de otros pueblos étnica o racialmente autodefinidos. Muchas de las prácticas desarrolladas en organismos gubernamentales y en organizaciones no gubernamentales, así como aquellas que desarrollan intelectuales-activistas en movimientos sociales y artistas en diversos ámbitos, tienen componentes socioeducativos, de producción de conocimientos y/o analítico-interpretativos, aunque éstos no asuman la forma de “estudios”, de “investigación” o de docencia, o al menos no en el sentido que la institucionalidad de “la ciencia”, la academia, y las universidades asignan a estas expresiones.

La deslegitimación academicista de las prácticas no-académicas acarrea dos tipos de problemas: por un lado, obstaculiza el hecho de que las prácticas intelectuales no académicas puedan ser objeto de mejor valoración y cuidadosa articulación y aprovechamiento en la investigación y formación universitarias; por otro lado, ese mismo academicismo acaba por afectar la pertinencia y legitimidad social de la formación y prácticas universitarias, así como por excluir de su campo valiosas oportunidades de intercambio, aprendizaje y participación en algunas dinámicas sociales.

Por todo esto, pienso que la colaboración intercultural en la producción de conocimientos es imprescindible, así como también lo es el desarrollar nuestras prácticas socioeducativas con sensibilidad intercultural.

Pienso que sería útil culminar esta presentación ofreciendo algunas reflexiones acerca de los retos, obstáculos y posibilidades que, desde mi punto de vista, se plantean para la colaboración

intercultural propuesta, invitando a que sean tomadas tan sólo como ideas para el debate:

1. Colaboración intercultural quiere decir establecer y sostener diálogos y relaciones interculturales de valoración y colaboración mutua, que sean de doble vía, es decir, de ida y vuelta. Diálogos y formas de colaboración que sean honestos y respetuosos, de mutuo interés, que partan de reconocer que hay diversidad de contextos y, por tanto, de prácticas intelectuales y de saberes. (Para una ampliación de estas ideas ver, por ejemplo, Bustos 2003, Chancoso 2005, Macas 2005, Pacari 2005, *Boletín ICCI-Rimai*, año 2, N° 19 y Universidad Intercultural Amawtay Wasi 2004, disponibles en Internet.)

2. La idea es que aprendamos unos de otros, sin declaraciones rimbombantes, dando pasos prácticos. Sabemos que en esto no estamos solos, que no son pocas las experiencias orientadas por ideas como las aquí expuestas, hay muchas experiencias en curso. Hasta donde llega mi conocimiento, la mayoría de estas experiencias son de carácter aplicado, en campos tales como salud, educación, vivienda, ambiente, producción agrícola, etc. Es necesario dialogar sobre ellas y también en esto aprender unos de otros, colaborar mutuamente. Pero, además, es necesario desarrollar otras experiencias centradas en campos tales como instituciones sociales, jurídicas, económicas y políticas, organización social y política, gobierno, visiones de mundo y de proyectos societarios, etc.

3. La colaboración intercultural no debe limitarse a tratar de comprender las vidas y mundos de diversos pueblos indígenas y/o de afrodescendientes, sino también los mundos “no-indígenas”, llámense criollos, mestizos, o como se llamen. También es necesario construir formas de colaboración intercultural para comprender los cruces, encuentros y desencuentros, entre estos mundos, es decir, las sociedades nacionales, así como la comunicación dentro y entre diversos tipos de agrupamientos de población y sociedades nacionales, los grandes procesos sociales contemporáneos, muchos de los cuales tienen carácter transnacional o global.

4. La colaboración intercultural no debe pensarse y ponerse en práctica limitadamente en términos de relaciones “blanco/mestizo-indio” o “blanco/mestizo-afrodescendiente”. No olvidemos que la interculturalidad y las posibilidades de colaboración intercultural también se dan entre diversos pueblos indígenas, así como

entre éstos y diversas poblaciones afrodescendientes, y que las propias ideas de blanco y mestizo esconden diversidades que pueden ser muy significativas, dependiendo de dónde, cuándo y respecto de qué. En los países latinoamericanos existen importantes poblaciones de inmigrantes y sus descendientes que son originarios de muy diversas latitudes, tanto internas como externas a cada país. Cada una de ellas es portadora y productora de diversos saberes, aun cuando, en muchos casos, las diferencias a partir de las cuales colaborar puedan resultar relativamente menores comparadas con las que podemos identificar como existentes entre pueblos indígenas y formas sociales “occidentales” dominantes.

5. No olvidemos que, respecto de ciertos asuntos, las diferencias entre las culturas institucionales propias de diversos tipos de organizaciones de las sociedades “occidentales” y/o “mestizas” son tales y tan significativas que bien puede extenderse a ellas el aprovechamiento de las elaboraciones sobre la idea de interculturalidad y diálogo intercultural, como por ejemplo situaciones de encuentro entre funcionarios de la banca multilateral y representantes de organizaciones campesinas o barriales o encuentros entre profesionales de tradiciones disciplinarias muy disímiles, etc.

6. Es importante evitar que la colaboración intercultural entre intelectuales de la academia y/o de agencias gubernamentales, intergubernamentales o de cooperación internacional e intelectuales indígenas, afrodescendientes, o de cualquier contexto o grupo social, quede entrampada por la aplicación de algunas consignas ya institucionalizadas que, en última instancia, expresan y reproducen creencias relacionadas con la presunta superioridad del mundo moderno occidental, tales como “dar voz a los sin voz” y “legitimar saberes”. Porque cada una de estas formas de saber tiene sus propias voces, cuanto menos en sus respectivos contextos, y porque todas ellas son legítimas, cada una, cuanto menos, en sus respectivos contextos de producción y aplicación. Esto vale por igual para todas las formas de saber, incluida la científica, ni más ni menos.

7. En lo que hace a los intelectuales de la academia, en particular, me parece necesario superar urgentemente la etapa de la escritura de textos en los cuales se alaba el extraordinario valor de los saberes de intelectuales y pueblos indígenas, afrodescendientes u otros históricamente excluidos (de/por las instituciones sociales hegemónicas), pero que están basados exclusiva o predominantemente

en fuentes teóricas académicas, mientras que no consideran las elaboraciones teóricas y propuestas de colaboración intercultural producidas por aquellos intelectuales cuyos saberes, retóricamente, se alaban. Esto puede observarse en textos de académicos que alaban la importancia del pensamiento indígena, pero cuyas fuentes teóricas corresponden exclusivamente a publicaciones académicas. Esto puede observarse fácilmente con sólo revisar las respectivas secciones de referencias bibliográficas, frecuentemente repletas de obras de autores internacionalmente prestigiosos, originalmente escritas en inglés o francés, y que se refieren en esas lenguas o en sus traducciones. Estas obras muy raramente hacen referencia a textos o declaraciones de intelectuales de fuera de la academia y, cuando lo hacen, en general éstas sólo cumplen allí funciones de provisión de datos y sus autores son tratados como “informantes”. En otros casos, ni siquiera contienen referencias a estos tipos de obras.

8. Es necesario que los intelectuales que desarrollamos nuestras prácticas en la academia, o bien en agencias gubernamentales y de cooperación internacional, superemos cualquier tipo de idea uniformizante acerca de los intelectuales indígenas y afrodescendientes, las cuales frecuentemente están asociadas a imágenes exóticas y románticas de esos pueblos. Es necesario tener en cuenta que tanto la idea de intelectual indígena como la de intelectual afrodescendiente ocultan numerosas diferencias cada una de ellas en su interior. Estas corresponden, cuanto menos, a los diversos y diferentes pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes, así como a diversidades y diferencias asociadas a experiencias locales particulares, que incluyen pero no se agotan a aquellas relativas a lo rural y lo urbano. Sin embargo, estas diferencias no acaban allí, hay intelectuales indígenas y afrodescendientes que se mueven exclusivamente en el mundo de la oralidad y hay quienes participan más o menos activamente en el de la escritura. También existe un número creciente de ellos que tiene formación universitaria, incluso a niveles de especialización de postgrado, maestría y doctorado. También los hay que se mueven especialmente en un cierto ámbito local, regional o nacional, y quienes son más cosmopolitas. Sin embargo, en la mayoría de los casos que conozco la formación universitaria no ha anulado, sino que ha enriquecido su sensibilidad personal, visión de mundo y acervo de saber, constituidos a partir de los saberes, experiencias históricas, necesidades y deseos de sus pueblos, así

como de sus propias experiencias personales frecuentemente marcadas por el racismo y la discriminación. Hasta donde llega mi conocimiento, la mayoría de estos colegas han aprendido, por decirlo de algún modo, en dos “mundos” y de sus relaciones.

9. Desde mi punto de vista, los problemas más difíciles de resolver para desarrollar formas y experiencias específicas de colaboración intercultural son los “de traducción”. Pero, con esta palabra no aludo simplemente a los problemas de traducción de palabras e ideas de una lengua a otra, sino a los de visiones de mundo, sensibilidades y sentido, los cuales la lingüística nos ha enseñado que se expresan en las lenguas, pero no acaban allí y no pueden resolverse con diccionarios. Son problemas de “comunicación intercultural”, sobre los cuales debemos trabajar cuidadosamente en cada caso y contexto.

10. La colaboración intercultural en las universidades no puede limitarse a asegurar cupos para estudiantes y/o profesores indígenas, afrodescendientes u otros grupos sociales actualmente excluidos, ni a los contenidos que se imparten en las escuelas de antropología, sino que debe partir del reconocimiento del valor de los saberes de los pueblos indígenas, de poblaciones afrodescendientes y en general de grupos sociales excluidos, lo cual demanda (y ofrece la oportunidad de) revisar los planes de estudio en todas las disciplinas de formación, incluyendo economía, derecho, medicina, historia, ciencias políticas, arquitectura, comunicación social, etc.

11. La colaboración intercultural en las universidades puede (y debe) dar lugar a revisar los modos de aprendizaje institucionalizados en las mismas. Las aulas y laboratorios no son ni el único, ni el mejor lugar para aprender. Leer textos y escuchar profesores para aprender a repetir lo que ellos dicen no es aprender. Saber lo que otros piensan es importante, lo transmitan a través de la escritura o de la palabra viva, pero luego hay que ver qué se hace con eso, cómo se apropia y adapta, cómo se lo pone en relación con otras experiencias de aprendizaje, cómo se aplica, es decir, con todas nuestras experiencias de vida.

12. El desafío de la inclusión en las universidades no puede, ni debe, limitarse a un asunto de asegurar cuotas para estudiantes y docentes antes excluidos; debe ponerse en práctica a través de una perspectiva intercultural que asegure además la articulación de contenidos, modos de aprendizaje y de relación con otros actores sociales. Es necesario lograr que nuestras prácticas socioeducativas estén

alimentadas por una sensibilidad intercultural, lo cual supone, entre otras cosas, que cada uno de nosotros cultive y promueva valores de curiosidad profunda, respeto y valoración por las visiones de mundo, valores, intereses y saberes de los demás. La inclusión a través de la interculturalidad no es un acto caritativo hacia los excluidos, sino una toma de conciencia acerca de la complejidad de nuestras sociedades. La inclusión es beneficiosa para todos los sectores y grupos sociales.

La reflexión y el debate están abiertos, ejerzamos entre nosotros mismos el diálogo intercultural, escuchémonos y aprendamos mutuamente con respeto y verdadero interés por conocernos y aprender juntos.

Interculturalidad

(por Ana Patricia Batzín Cuc)

El concepto de “interculturalidad” se refiere a situaciones de encuentro, contacto o acciones conjuntas entre individuos de distintas culturas, aunque muchos no estén conscientes de ello.

Guatemala es un país multicultural, multiétnico. Por lo tanto, su diversidad hace necesario vivir la práctica de la interculturalidad y difundir los logros positivos para que sean multiplicados.

Asimismo, se considera que por la situación educativa en el país, donde el currículo de estudios está proyectado en su mayoría a los alumnos ladinos, el tema de interculturalidad no se ha introducido adecuadamente. Es por eso que en las familias indígenas la educación inicial endógena tiene una estructura integral donde se les enseña a valorar, respetar, las diferentes culturas como se muestra en la investigación hecha por los investigadores mayas de Guatemala, Oxlajuj Aj.

La educación endógena se inculca como una parte normal de la vida cotidiana. Un aspecto muy importante de ella es la enseñanza del comportamiento apropiado en las relaciones entre las personas. Éste incluye las formas de saludar, hablar y un estricto respeto a las personas mayores. Las formas de regaño, refuerzos positivos y los valores tienen principios distintos en comparación con la pedagogía de la educación formal.

Hay una demanda claramente expresada para la educación formal con motivo de aprender habilidades y destrezas necesarias para entrar al mercado laboral (asalariado o de producción) con identidad. La educación formal no puede reducir la discriminación hacia la gente maya por parte de otros miembros de la sociedad guatemalteca, si no se acepta y reconoce el carácter multicultural y multilingüe del país.

La educación formal sirve como vehículo sistemático para conservar o recuperar la cultura maya oculta o perdida, en caso de que haya personal docente bilingüe maya-español bien formado e informado, conocedor y crítico de la historia real de los pueblos colonizados y, además, entrenado para enseñar con las mejores técnicas en los idiomas mayas. Tanto las escuelas como las universidades deben estar dotadas de suficientes materiales educativos contextualizados al ambiente de cada una de las regiones lingüísticas, con sus manuales fáciles y prácticos para su uso.

Con todas estas prácticas de la educación endógena, al indígena se le toma como el atrasado por sus costumbres, al llegar a la universidad porque pareciera que se truncara o cambiara la forma de educación traída desde su hogar, y de hecho estos cambios afectan en el rendimiento escolar. Porque en el currículo nacional de Guatemala no se tocan temas de su cultura, por eso es que se tacha al indígena de tonto, que no rinde pero en realidad no es por falta de capacidad más bien por la imponencia de un pueblo dominante y de hecho una cultura diferente.

Por eso es importante que la interculturalidad no sea tomada como tema o problema de los pueblos indígenas, sino de toda una nación.

La educación bilingüe intercultural en Guatemala.

Un espacio público difícil de alcanzar

(por Carlos Enrique Fuentes)

La construcción de un espacio público en la educación intercultural ha sido muy difícil en Guatemala, por diversas razones que van desde un evidente racismo hasta un querer ver a lo indígena como una ventanilla para tratar los asuntos de los “inditos”. A nadie escapa que en Guatemala aún persiste un marcado racismo

en contra de los indígenas, principalmente los mayas, a quienes se ve con menosprecio. Aunque económicamente alguna familia indígena esté bien, la mayoría de los miembros del pueblo ladino (criollos o mestizos) los discrimina. Algunas personas ladinas expresan que prefieren ser pobres a ser indios. Es evidente la discriminación en lo político partidista, en donde los dirigentes y diputados apenas si dan espacio a algunos indígenas, al igual que en los puestos de las instituciones del Estado. Algo se ha avanzado en contra del racismo, pues se ha aprobado ya la ley contra la discriminación y se han ganado dos juicios por racismo a favor de dos mujeres indígenas, Rigoberta Menchú, Premio Nobel de la Paz 1992, y María Tuyuc, hermana de la ex diputada Rosalina Tuyuc, triunfos que vienen a ser un pequeño paso en contra del racismo. Pero es también evidente que la pobreza y el subdesarrollo afectan más a las zonas de predominancia indígena.

En cuanto a educación, el Estado guatemalteco discrimina a los indígenas, pues la mayoría de los niños y niñas indígenas en edad escolar no son atendidos y, principalmente, las niñas. El analfabetismo es mayor en el área rural, en los indígenas y dentro de éstos, en las mujeres, triplemente discriminadas: como indígenas, como mujeres y como pobres.

La EBI (Educación Bilingüe) como política de Estado ha sumido una acción gradualista en cuanto a forma de entrega: de proyecto a programa, a programa nacional, a dirección y finalmente a vice despacho ministerial. Igualmente ha sido gradualista en lo lingüístico: de cuatro idiomas mayoritarios a idiomas con menos hablantes, y gradualista en cuanto a grados abarcados: de preprimaria y primer grado a los otros grados, sin llegar a los últimos grados de primaria y menos a la secundaria y universidad.

Otro problema es que la EBI se ha quedado sólo en el bilingüismo sin pasar a lo intercultural. Y en cuanto a lo bilingüe, este bilingüismo ha sido obligatorio sólo para los niños y niñas indígenas, quienes se ven obligados a aprender el español e incluso a aprender a leer y escribir en español en vez de aprender en su idioma materno. Ciertamente se han hecho esfuerzos para superar tal problemática. Desde 1981 se inicia el Proyecto de Educación Bilingüe —PEBI— que posteriormente se convierte en el PRONEBI, Programa de Educación Bilingüe. En 1984 se establece la Dirección de Educación Bilingüe e Intercultural —DIBEBI— y en octubre

de 2003 se crea e instala el Vicedespacho de EBI en el Ministerio de Educación. Hoy, hay más Escuelas Normales para formar maestros bilingües y hay más escuelas bilingües para niños de pre primaria y primaria, pero el problema es que muchos maestros bilingües interculturales continúan enseñando en castellano. Los ancianos de las comunidades indígenas no desean que a sus niños se les enseñe en lengua materna aduciendo que eso no les servirá para encontrar trabajo, que prefieren que se les enseñe en castellano. Ello se debe a las políticas asimilistas desarrolladas durante más de 100 años en los cuales se obligó a los indígenas a castellanizarse.

El actual currículo busca fortalecer la EBI haciendo que los niños aprendan la lectoescritura en la lengua materna, a la par L2 como idioma castellano y en cuarto grado de primaria un L3 que es cualquier idioma extranjero. La idea es muy buena pero aún no se implementa, pues el presupuesto es escaso. Otro adelanto se nota en programas universitarios para fortalecer la formación de docentes en EBI y la idea de crear una Universidad Maya.

También es importante resaltar que se han realizado estudios de impacto de la EBI y se ha demostrado que la misma es más barata que la educación monolingüe, dado que más niños permanecen en la escuela y más niños aprueban el primer grado. El programa “Salvemos el Primer Grado”, apoyado por World Learning, en el departamento Quiché, ha demostrado haber evitado el fracaso en un 16% de los niños. Por las anteriores razones, se hace necesario presentar las siguientes propuestas:

1. La educación bilingüe intercultural no debe ser sólo bilingüe, sino también intercultural. Para ello es necesario sensibilizar a todos los pueblos y sectores de la sociedad guatemalteca manteniendo el tema como espacio permanente de reflexión.

2. La EBI no debe ser sólo para los niños y niñas indígenas, sino para los niños y niñas de los cuatro pueblos indígenas, así como también los programas de alfabetización para adultos.

3. La EBI no debe impartirse sólo en las escuelas, debe ser una política pública que se practique en todo el contexto de la sociedad.

4. Lo indígena no debe ser atendido como “ventanillas” para los indígenas, debe ser parte de todo un sistema de reconocimiento y práctica de lo intercultural.

5. La EBI debe permitir conocer la cosmovisión de los cuatro pueblos de Guatemala.

6. Los materiales y los métodos de enseñanza y los instrumentos de evaluación deben atender la cosmovisión de los pueblos indígenas de Guatemala.

7. Los libros de texto deben ser pertinentes a cada uno de los pueblos indígenas.

8. Debe haber un macrocurrículum para lograr la unidad, pero también un mesocurrículum y un microcurrículum para mantener el respeto a la diversidad cultural.

9. El presupuesto para la EBI debe ser ampliado, para dar respuesta a las necesidades.

10. Como la EBI es más barata que la educación monolingüe, se debe invertir más del presupuesto en ella.

11. Se deberá revisar el perfil del educador EBI y las técnicas y pensusm para su formación inicial.

12. Se deberá revisar y modificar el marco legal, desde la Constitución de la República hasta la Ley de Educación y demás instrumentos legales de educación, tratando que los mismos tengan una visión intercultural y respondan a las necesidades e intereses de los cuatro pueblos guatemaltecos.

Interculturalidad en Guatemala

(por Florentina Lec)

Guatemala es un país de carácter multiétnico, plurilingüe y multicultural. Existen 4 pueblos indígenas: mayas, garífunas, xincas y ladinos; en la cultura maya existen 22 idiomas, además del castellano, que es la lengua oficial del país.

Es un país donde se comparten varias culturas y clases sociales, un ambiente tan diverso que busca la unidad dentro de la diversidad, buscando que las poblaciones indígenas tengan mayor participación en todos los ámbitos de toma de decisiones del país. Es un mandato de los acuerdos de paz firmados en diciembre de 1996, específicamente el acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y el convenio 169 de la OIT que habla de los derechos de los pueblos indígenas.

Si la interculturalidad es la relación armoniosa que debe existir entre culturas y pueblos, relaciones de convivencia e igualdad, nos damos cuenta entonces de que en Guatemala la interculturalidad es

lo ideal. Existen acuerdos, convenios y leyes nacionales e internacionales en favor de los pueblos indígenas, dictando que no deben ser discriminados, ni marginalizados con respecto a sus derechos en ninguna de las esferas de la vida. Sin embargo, es otra cosa lo que sucede: en nuestro medio aún persiste el racismo, la discriminación y la inequidad entre géneros, etnias y clases sociales.

La concentración del poder y de la riqueza en pocas manos, la pobreza para la gran mayoría, si el país es mayoritariamente indígena, esto implica que la mayoría de la población es pobre, otros extremadamente pobres, los servicios de educación, salud y empleo generalmente se concentran en las áreas urbanas, los más pobres viven en áreas rurales, pocas veces tienen acceso a estos servicios, peor aun cuando éstos ni siquiera llegan a un lugar cercano, para que puedan tener acceso mínimo.

Hablar de interculturalidad en Guatemala es hallar relación únicamente a la educación y a los pueblos indígenas, porque hasta ahora este concepto no ha logrado trascendencia en otros ámbitos de la sociedad.

Generalmente cuando existen seminarios, conferencias, foros u otros eventos donde se aborda la interculturalidad, es asociado a los indígenas, aún así en las instituciones se ha enmarcado mucho el concepto como un tema que sólo incumbe a los indígenas y no a los ladinos, las personas representantes en estos eventos casi siempre son indígenas y los ladinos no asisten con la excusa que no entienden el tema.

En la educación también sucede lo mismo, la denominada educación bilingüe intercultural es para niños y niñas indígenas y se imparte en poblaciones mayoritariamente indígena, según lo manda la constitución política de la república de Guatemala.

La educación preprimaria y primaria se encuentra sectorizada, por ejemplo, la educación oficial dictada por el Sistema Oficial de Educación es castellanizante con contenidos netamente occidentales, dirigido a niños y niñas indígenas y ladinos, en situación homogénea, sin importar las diferencias culturales.

Como una parte del Ministerio de Educación se encuentra el Viceministerio de Educación Bilingüe Intercultural y la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural, que según la constitución política de la República debe impartir educación en forma bilingüe en zonas de predominante población indígena. La dificultad que

muestra este programa es que sigue el mismo currículum de las escuelas oficiales con la diferencia de que los contenidos son traducidos a los idiomas mayas, lo cual es incongruente ya que la cultura se tergiversa y se pierde el sentido de los contenidos en tanto son contenidos occidentales.

Viendo las dificultades del sistema educativo, varias organizaciones indígenas se han visto en la necesidad de iniciar procesos educativos que partan desde la cultura maya. Han puesto en marcha la iniciativa de “Escuelas Mayas”, que toman en cuenta los principios y valores culturales, implementados en el aula, como continuación a la educación que traen los niños y las niñas indígenas desde su cultura y familia, dando seguimiento al fortalecimiento de su identidad incorporando elementos esenciales de su cultura como es el idioma, vestuario, uso de la matemática maya.

Las organizaciones con iniciativas de Escuelas Mayas están aglutinadas mediante un Consejo Nacional de Educación Maya denominado CNEM, como una fuerza global, para que el Ministerio de Educación reconozca esta iniciativa, pero hasta ahora no se ha logrado, porque únicamente se le ha dado mayor relevancia a la educación bilingüe intercultural.

Respecto a la educación del ciclo básico, a este nivel cada vez son menos los que logran llegar, porque generalmente se encuentran ubicadas en áreas urbanas y en las áreas rurales, escasamente existen centros de este nivel, que es donde viven las poblaciones más pobres.

Para el ciclo diversificado, que es donde se especializan los estudiantes para alguna profesión, son más escasos los estudiantes que llegan, generalmente los de posición económica estable, ya que el costo es más elevado y limita el acceso por las mismas escasas situaciones económicas existentes.

Para acceder a un nivel universitario es más difícil: sólo tienen posibilidades las personas que tienen una posición económica más alta, la población más pobre no tiene los recursos para poder asistir a una universidad, la única universidad estatal que es la Universidad de San Carlos de Guatemala, está restringiendo el acceso a estudiantes del primer ingreso, mediante pruebas que están fuera de la realidad, con exigencias de conocimientos de otros países y de otras culturas, cuando la educación del país es pobre, exigen cada vez más, entonces de cada 100 estudiantes evaluados únicamente 10 tienen la oportunidad de acceder a estas aulas.

Con todas las desigualdades en diferentes contextos, la interculturalidad aún no es real en nuestro país, lo cual no deja de ser un reto.

La interculturalidad

(por Mario Quim)

Actualmente en países como Guatemala se hace mucho hincapié en esta palabrita, para algunos la interculturalidad es darle oportunidad a las poblaciones mayoritarias, pero que son minoría en puestos públicos o de toma de decisión.

Para otros la interculturalidad es dejar que los pueblos diezmados practiquen su idioma en la escuela, hasta por lo menos en el tercer o cuarto año de educación básica general.

Pero hay algunos todavía que eso de la interculturalidad es cosa de (indios) para el caso de Guatemala. Lo cierto es que aún existen muy pocos espacios en donde la población maya pueda cultivar su ciencia, hacer investigación de los conocimientos de la cultura maya, aún se sigue pensando que esos conocimientos, artes, y cultura es del pasado y que no tienen vigencia en la actualidad, tal como sucede con el sistema de numeración vigesimal.

Pero gracias a intelectuales mayas interesados en rescatar la cultura, paulatinamente se han ido reconstruyendo parte de los conocimientos mayas. Muestra de ellos son los libros que han surgido en el mercado donde se mencionan aspectos de la cultura ignorados por siglos, pero presentes en la memoria de los abuelos, gracias a los cuales hoy en día se pueden consultar en los documentos inscritos.

Lamentablemente a nivel de las universidades aún no se usan estos libros como fuentes de consulta en áreas como la filosofía, historia, cultura, antropología, sociología y educación.

Existen pocas investigaciones que describen la manera en que los pueblos aborígenes de Guatemala educaban a sus niños. Hoy por hoy se carece de una metodología de lectoescritura basada en los fundamentos de la cultura maya. Los que se tienen son adaptaciones de otras metodologías. Lo cierto es que dentro de la cultura se da especial atención a las actividades prácticas, es decir, el aprender haciendo, lo cual se puede observar en la formación de los artesanos mayas, que desde muy niños aprenden el oficio de los padres,

primero como colaboradores en actividades sencillas, luego en la toma de responsabilidad en un parte del producto, hasta llegar a dominar el quehacer del oficio.

En Guatemala han existido programas dedicados a la inserción de los pueblos mayas a la Universidad, pero lamentablemente lo que ahí se estudia son los pensamientos de la cultura occidental, a pesar de que los programas dicen dedicarse a los pueblos mayas, o más bien dedicados a la cultura maya. No existe un interés real de analizar la cultura maya desde las universidad, entonces se cae a una transculturación, el hecho que los estudiantes hable su idioma maya y lo practiquen a escondidas con otros en la universidad, eso no significa que en la universidad se esté practicando la cultura maya, por que la cultura es mucho más que el idioma.

Quizá lo positivo ha sido que algunos mayas con la oportunidad que han tenido de formarse estén rompiendo los paradigmas y han iniciando a investigar más sobre la cultura maya, con el objeto de divulgarlo para que las futuras generaciones tengan la oportunidad de aprender su cultura en la universidad, es decir, reflexionar sobre su pensamiento, tradiciones, ciencia y aportes a la humanidad, situación que hoy por hoy es una deuda.

Pistas para seguir bregando en una sociedad excluyente y clasista desde la cultura maya, desde mi particular punto de vista es crear una sociedad de intelectuales mayas de diferentes disciplinas para analizar el contexto local, nacional e internacional y a luz de las reflexiones proponer a los gobiernos de turnos planes de trabajo que beneficien a la población diezmada que son en su mayoría de área rural e indígenas, es decir, pueblos de ascendencia maya.

Hasta el momento los intelectuales mayas han expresado su voz de manera aislada, cuando se dice de manera aislada se está haciendo referencia a que únicamente se reflexiona en círculos de áreas afines, los pedagogos con los pedagogos, los abogados con los abogados, los economistas con los economistas, pero pocas veces se observan en foros a personas de diferentes especialidades para abordar un fenómeno social.

Sería excelente que, por ejemplo, en los foros de consulta que se organizan sobre el TLC incluyeran foros mayas, con la participación de abogados mayas, economistas mayas, filósofos mayas, educadores mayas, etc. Es decir, un grupo multidisciplinario para analizar el impacto del tratado en la cultura maya y su efecto en la

identidad y la economía. Este es un sueño que espero en los años venideros promover.

Finalmente cabe resaltar que algunos intelectuales mayas han iniciado a expresar su voz con sólidos fundamentos, de tal manera que la población no maya ha iniciado a respetar, incluso la iglesia católica, a manera de anécdota: actualmente se está promoviendo la ley de planificación familiar en Guatemala, los jefes de la iglesia se han opuesto rotundamente, un periodista maya escribió a favor de la ley, causando revuelo en las autoridades eclesiásticas, pero el periodista maya con argumentos sólidos pudo defender sus ideas, con lo cual considero que hay un camino esperanzador en la construcción de una nación multicultural y democrática.

Bibliografía

- BUSTOS, M. (2003) “Comunicación, política y cosmovisión”. Entrevista realizada por Daniel Mato. Colección Entrevistas a Intelectuales Indígenas N° 1. Programa Globalización, Cultura y Transformaciones Sociales, CIPOST, FaCES, Universidad Central de Venezuela, Caracas. Disponible en: www.globalcult.org.ve/entrevistas.html
- CHANCOSO, B. (2005) “Sobre Pueblos Indígenas, Diplomacia Ciudadana, el Foro Social Mundial, Sabidurías y Universidades”. Entrevista realizada por Daniel Mato. Colección Entrevistas a Intelectuales Indígenas N° 4. Programa Globalización, Cultura y Transformaciones Sociales, CIPOST, FaCES, Universidad Central de Venezuela, Caracas. Disponible en: www.globalcult.org.ve/entrevistas.html
- CHOQUE, M. E. y C. MAMANI CONDORI (2003) “Reconstitución del ayllu y derechos de los pueblos indígenas: el movimiento indio en los Andes de Bolivia”. En: E. TICOMA ALEJO (comp.) *Los Andes desde Los Andes*. Ediciones Yachaywasi, La Paz.
- DÁVALOS, P. (2002) “Movimiento indígena ecuatoriano: Construcción política y epistémica”. En: D. MATO (coord.), *Estudios y otras prácticas intelectuales latinoamericanas en cultura y poder*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y Universidad Central de Venezuela, Caracas. Disponible en: www.globalcult.org.ve/pub/CYP.htm

- EL ACHKAR, S. (2002) “Una mirada a la educación en derechos humanos desde el pensamiento de Paulo Freire: Prácticas de intervención político cultural”. En: D. MATO (coord.). *Estudios y otras prácticas intelectuales latinoamericanas en cultura y poder*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y Universidad Central de Venezuela, Caracas. Disponible en: www.globalcult.org.ve/pub/CYP.htm
- FALS BORDA, O. (1986) *Conocimiento y poder popular*, Siglo XXI, Bogotá.
- FREIRE, P. (1970) *Pedagogía del oprimido*, Siglo XXI, México.
- (1993) *Pedagogía de la esperanza*, Siglo XXI, México.
- GARCÍA, J. (2001) “Comunidades afroamericanas y transformaciones sociales”. En: D. MATO (comp.) *Estudios latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización*. CLACSO-UNESCO, Buenos Aires. Disponible en: www.globalcult.org.ve
- (2002) “Encuentro y desencuentros de los saberes. En torno a la africanía ‘latinoamericana’”. En: D. MATO (coord.), *Estudios y otras prácticas intelectuales latinoamericanas en cultura y poder*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y Universidad Central de Venezuela, Caracas. Disponible en: www.globalcult.org.ve/pub/CYP.htm
- GRUESO CASTELBLANCO, L. R. (2005) “Representaciones y relaciones en la construcción del proyecto político y cultural del Proceso de Comunidades Negras —PCN— en el contexto del conflicto armado en la región del pacífico sur colombiano”. En: D. MATO (coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. FaCES, Universidad Central de Venezuela, Caracas. Disponible en: www.globalcult.org.ve
- ICCI-RIMAI (2000) “Editorial”. *Boletín ICCI-Rimai*, Publicación del Instituto Científico de Culturas Indígenas, año 2, N° 19, octubre. Número temático dedicado a la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas, Amautai Wasi.
- LOZANO, A. (2000) “Síntesis de la propuesta técnica académica de la UINPI”. En: *Boletín ICCI-Rimai*, Publicación del Instituto Científico de Culturas Indígenas, año 2, N° 19, octubre. Número temático dedicado a la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas, Amautai Wasi.

- MACAS, L. (2000) “¿Cómo se forjó la Universidad Intercultural?”
En: *Boletín ICCI-Rimai* (publicación del Instituto Científico de Culturas Indígenas), año 2, N° 19, octubre. Número temático dedicado a la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas, Amautai Wasi.
- (2001) “Diálogo de culturas. Hacia el reconocimiento del otro”. En: *Yachaykuna* (publicación del Instituto Científico de Culturas Indígenas), N° 2, diciembre.
- (2002) “Derecho indígena y derecho consuetudinario”. En: *Yachaykuna* (publicación del Instituto Científico de Culturas Indígenas), N° 3, diciembre.
- (2005) “Reflexiones sobre el sujeto comunitario, la democracia y el Estado”. Entrevista realizada por Daniel Mato, revisada y editada por Luis Macas y Pablo Dávalos. Colección Entrevistas a Intelectuales Indígenas N° 3. Programa Globalización, Cultura y Transformaciones Sociales, CIPOST, FaCES, Universidad Central de Venezuela, Caracas. Disponible en: www.globalcult.org.ve/entrevistas.html
- MACAS, L. y A. LOZANO CASTRO (2000) “Reflexiones en torno al proceso colonizador y las características de la educación universitaria en el Ecuador”. En: *Boletín ICCI-Rimai*, Publicación del Instituto Científico de Culturas Indígenas, año 2, N° 19, octubre. Número temático dedicado a la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas, Amautai Wasi, pp. 10-19.
- MALDONADO, L. (2003) “Ciudadanía, desarrollo y cooperación internacional en tiempos de globalización: una visión autocrítica sobre el movimiento indígena en Ecuador”. Entrevista realizada por Daniel Mato. Colección Entrevistas a Intelectuales Indígenas N° 2. Programa Globalización, Cultura y Transformaciones Sociales, CIPOST, FaCES, Universidad Central de Venezuela, Caracas. Disponible en: www.globalcult.org.ve/entrevistas.html
- MATO, D. (1992) Disputas en la Construcción de Identidades y “Literaturas Orales” en Comunidades Indígenas de Venezuela: conflictos entre narradores y papel de investigadores y editoriales. *Revista de Investigaciones Folklóricas* (Universidad de Buenos Aires) N° 7, pp. 4047. Disponible en: www.globalcult.org.ve

- (2002) Estudios y otras prácticas intelectuales latinoamericanas en cultura y poder. En: MATO, D. (coord.), *Estudios y otras prácticas intelectuales latinoamericanas en cultura y poder*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y CEAP, FaCES, Universidad Central de Venezuela, Caracas. Disponible en: www.globalcult.org.ve/pub/CYP.html
- (2005) “Diversidad de contextos, de prácticas intelectuales y de saberes: Reflexiones conceptuales y sobre la (modesta) experiencia intercultural de nuestro Programa en la Universidad Central de Venezuela”. Ponencia a ser presentada en el Simposio N° 48 “De la diversidad a la complejidad: Hacia una epistemología plural desde lo local”. Primer Congreso Latinoamericano de Antropología, Rosario, Argentina, 11 al 15 de julio de 2005. Disponible en: www.globalcult.org.ve
- MIJARES, M. M. (2003) “Reflexiones para enfrentar el racismo en Venezuela”. En: D. MATO (coord.), *Políticas de identidades y diferencias sociales en tiempos de globalización*. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas. Disponible en: www.golbalcult.org.ve
- (2004) Ciudadanía, sociedad civil, redes sociales o el constante reacomodo a los nuevos términos. ¿Debemos aprender a hablar de nuevo? En: MATO, D. (coord.) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Universidad Central de Venezuela, Caracas. Disponible en: www.globalcult.org.ve
- PACARI, N. (2005) Entrevista realizada por Daniel Mato. Colección Entrevistas a Intelectuales Indígenas N° 5. Programa Globalización, Cultura y Transformaciones Sociales, CIPOST, FaCES, Universidad Central de Venezuela, Caracas. Disponible en: www.globalcult.org.ve/entrevistas.html
- QUINDE, I. (2000) “Facultad de Ciencias Agrocológicas”. En: *Boletín ICCI-Rimai*, Publicación del Instituto Científico de Culturas Indígenas, año 2, N° 19, octubre. Número temático dedicado a la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas, Amautai Wasi.
- RAMÍREZ, A., P. USHIÑA y P. DÁVALOS (2000) “Facultad Intercultural de Filosofía, Lenguas y Ciencias de la Educación”. En: *Boletín ICCI-Rimai*, Publicación del Instituto Científico de Culturas Indígenas, año 2, N° 19, octubre. Número temático

- dedicado a la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas, Amautai Wasi.
- RAPPAPORT, J. (2003) “El espacio del diálogo pluralista: historia del Programa de Educación Bilingüe del Consejo Regional Indígena del Cauca”. En: D. MATO (coord.) *Políticas de identidades y diferencias sociales en tiempos de globalización*. Universidad Central de Venezuela, Caracas. Disponible: www.globalcult.org.ve
- SARANGO, L. F. (2004) “La administración de justicia andina en el Ecuador, una práctica ancestral con reconocimiento constitucional”. *Yachaykuna* (publicación del Instituto Científico de Culturas Indígenas), N° 5, julio.
- TICONA ALEJO, E. (2003) “El *thakbi* entre los aymara y los quichua, o la democracia en los gobiernos comunales”. En: E. TICONA ALEJO (comp.) *Los Andes desde Los Andes*. Ediciones Yachaywasi, La Paz.
- TORRES, R. y F. SARANGO (2000) “Facultad de Derecho y Ciencias Políticas”. En: *Boletín ICCI-Rimai*, Publicación del Instituto Científico de Culturas Indígenas, Año 2, N° 19, octubre (número temático dedicado a la Universidad Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas, Amautai Wasi), pp. 84-91.
- UNIVERSIDAD INTERCULTURAL AMAWTAY WASI (2004) *Sumak Yachaypi, Alli Kawsaypipash Yachakuna / Aprender en la Sabiduría y el Buen Vivir*. Universidad Intercultural Amawtay Wasi, Quito.
- VARGAS VALENTE, V. (2002) Los feminismos latinoamericanos en su tránsito al nuevo Milenio. (Una lectura político personal.) En: D. MATO (coord.), *Estudios y otras prácticas intelectuales latinoamericanas en cultura y poder*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y Universidad Central de Venezuela, Caracas. Disponible en: www.globalcult.org.ve/pub/CYP.html
- YAMPARA, S. (2004) “¿Desarrollo / progreso o *summa qamaña* de los *ayllus* andinos? En: AA.VV. *¿A dónde vamos? Progreso en diferentes culturas*. Fundación PIEP, La Paz.

La educación superior transnacional en México. El caso Sylvan-Universidad del Valle de México

ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ

El gobierno de México ante los procesos de globalización y regionalización del comercio internacional

A partir del gobierno de Miguel de la Madrid, se inició en México un viraje de política económica consistente en la apertura al comercio internacional y la atracción de inversión extranjera directa (IED) en la mayor parte de los sectores económicos del país. En noviembre de 1986, se cumplió la incorporación formal de México al Acuerdo General de Tarifas y Aranceles (GATT), antecedente de la actual Organización Mundial de Comercio (OMC). En el período presidencial de Carlos Salinas de Gortari, se desarrolló y concretó el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (TLCAN). El tratado norteamericano se negoció en 1991 y 1992 y entró en vigor el 1 de enero de 1994. En 1993, México se incorporó al Mecanismo de Cooperación Asia Pacífico (APEC) y, en mayo de 1994, se aceptó al país como miembro 25 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Durante los gobiernos de Ernesto Zedillo y Vicente Fox, continuó la firma de tratados de libre comercio de carácter bilateral y multilateral.¹

1. En orden cronológico: Costa Rica 1995; Grupo de los Tres (Colombia, Venezuela) 1995; Bolivia 1995; Nicaragua 1998; Chile 1999; Unión Europea 2000; Israel 2000; Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) 2001; Asociación Europea de Libre Comercio (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza) 2001. Además está pendiente un tratado con Uruguay; hay negociaciones formales en curso con Japón y conversaciones para la eventual firma de un acuerdo con MERCOSUR.

México es el país que ha firmado el mayor número de tratados de libre comercio en el mundo, lo que demuestra claramente el interés gubernamental en el modelo económico basado en la apertura comercial. Como parte de la misma política, el gobierno ha cumplido y sostiene un papel activo en los foros y mecanismos encargados de procesar la liberalización y desregulación del libre comercio internacional a escala global y regional. En el primer caso, a través de la OMC, y en el segundo, que atañe al ámbito hemisférico en que se incluye al país, mediante el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Además, el actual gobierno propuso un mecanismo complementario a los ya indicados: el Plan Puebla Panamá (PPP), que incluye acuerdos de intercambio en la región mesoamericana.² El PPP se lanzó el 15 de junio de 2001, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, como un esquema regional que integraría proyectos de colaboración en distintas áreas de comercio, desarrollo de infraestructura económica y desarrollo social.³

Las implicaciones para el sector educativo de la presencia de México en los procesos de globalización y regionalización, así como en los acuerdos de cooperación derivados, pueden situarse principalmente en dos niveles. En primer lugar, en el que corresponde a las repercusiones normativas y sustantivas derivadas de la firma de acuerdos de colaboración internacional que comprenden al sector educativo en sus distintos niveles y modalidades y, en segundo lugar, en el plano que atañe a la liberalización del comercio en el sector de la educación privada. Para enfocar nuestro tema, veamos a continuación cómo está siendo procesada, en el plano global, la apertura comercial del sector educativo y, dentro de este proceso, cuál es la postura de México.

2. Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y los nueve estados del Sur-Sureste de México, Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

3. A saber: Desarrollo humano, Desarrollo sostenible, Evaluación ambiental y social de los proyectos del PPP, Facilitación del intercambio comercial, Información, consulta y participación, Integración de los servicios de telecomunicaciones, Interconexión energética, Prevención y mitigación de desastres, Transporte, Turismo. Posteriormente se añadieron los rubros de Desarrollo rural y Componente indígena.

La liberalización del comercio internacional en el sector de educación privada. Aspectos generales y postura de México

Al término de la Ronda Uruguay del Acuerdo General de Tarifas y Aranceles (GATT) en 1995, se consideró agotada la estructura del Acuerdo y se decidió reemplazarla por un organismo: la Organización Mundial de Comercio (OMC). Desde su comienzo, la OMC incluyó el capítulo del GATT sobre comercio de servicios, conocido como Acuerdo General para el Comercio de Servicios o GATS. Los servicios considerados son: negocios, comunicación, construcción e ingeniería, cultura, distribución, educación, medio ambiente, salud, servicios financieros, recreación, transportes, y turismo. Cada uno de los sectores se desglosa en subsectores y actividades hasta abarcar aproximadamente 160 rubros. Para el sector educativo se consideran cuatro categorías: servicios de enseñanza primaria, servicios de enseñanza secundaria, servicios de enseñanza superior y servicios de enseñanza para adultos, además se especifica el tipo “otros servicios de enseñanza” que incluye cualquier modalidad fuera del esquema general.

Para cada servicio se consideran cuatro modos de suministro: a) suministro transfronterizo, el proveedor exporta el servicio desde su país de origen; b) consumo en el extranjero, el demandante acude al extranjero a consumir el servicio; c) presencia comercial, el proveedor instala en el extranjero el servicio y d) presencia de personas naturales que suministran el servicio en el extranjero. Una vez que un país conviene en participar en el GATS queda sujeto a las obligaciones generales del Acuerdo, establece compromisos generales de acceso a sus mercados y de trato nacional en sectores y subsectores particulares y declara o recibe intereses específicos de negocios con países miembros de la organización.

La negociación de servicios bajo las reglas del GATS se inició a comienzos del 2000, bajo la supervisión del Consejo para el Comercio de Servicios de la OMC. En marzo de 2001, el Consejo completó un esquema general para guiar las negociaciones. La Declaración de Doha del 14 de noviembre de 2001 convalidó el trabajo realizado por el Consejo y estableció un calendario para organizar las negociaciones en el marco del Acuerdo. En este, las fechas clave son: solicitudes de acceso a mercados (junio 2002); ofertas iniciales de acceso a mercados (marzo 2003); revisión de resultados alcanzados

(septiembre 10-14) en la 5ª Conferencia Ministerial de la OMC. El límite para la emisión del Acuerdo es el 1 de enero de 2005.

Las obligaciones generales de los suscriptores del GATS son cuatro y aluden al compromiso de cada país signatario del Acuerdo de ofrecer a los demás: a) trato de nación más favorecida, que implica extender a todos los países las condiciones más favorables convenidas con cualquier país o conjunto de ellos; b) transparencia, que se traduce en ofrecer libre acceso a la información relevante para efectos comerciales; c) trato nacional, que significa tratar a los proveedores extranjeros de manera igual que a los nacionales, salvo reservas pactadas por caso y d) acceso a los mercados.

Además de esas obligaciones, cada gobierno identifica sus condiciones en un Protocolo de Compromisos Específicos (*Schedule of Specific Commitments*) en que se describe, para cada sector, los subsectores en que se ofrecen condiciones de trato nacional o de libre acceso a mercado. La lista incluye también los subsectores de acceso limitado, indicando en cada caso el tipo de restricción que opera.

México presentó al GATT su Protocolo el 14 de abril de 1994 (GATS/SC/56). El contenido del documento replica, fundamentalmente, las condiciones de apertura para la inversión en servicios previstas en el TLCAN, así como las limitaciones definidas en el acuerdo trilateral, de las que nos ocuparemos más adelante.

En las negociaciones generales del GATS hasta la fecha, los servicios de enseñanza son el sector que ha sido objeto de menos compromisos, después de los servicios de energía. Únicamente 30 de los 144 países signatarios, entre ellos México, han enviado la descripción de los servicios educativos susceptibles de incorporar en el acuerdo, así como las condiciones a las que sujetan su participación. Además, sólo cuatro han definido posturas generales, todas ellas a favor de la apertura comercial en educación (Japón, Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos). La propuesta estadounidense recomienda a “los Miembros de la OMC que todavía no hayan contraído compromisos sobre los servicios de enseñanza superior, enseñanza para adultos y capacitación formulen sus compromisos”,⁴ Además, se

4. Los documentos que expresan las iniciativas de Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Japón pueden ser consultadas en el sitio web del GATS: www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/serv_e.htm

recomienda incluir dos rubros adicionales en la clasificación de servicios educativos: los servicios de capacitación y los servicios de pruebas educativas.

En otras partes del mundo, la academia ha reaccionado con prontitud contra la incorporación de la educación superior en el GATS. Es el caso de las conferencias de rectores de Europa, de la Asociación Europea de Universidades y de los Consejos de Acreditación de Europa, Estados Unidos y Canadá. En una declaración conjunta afirman enfáticamente: “Nuestros respectivos países deben evitar compromisos en materia de Servicios de Educación Superior o en categorías relacionadas de Educación de Adultos y otros Servicios Educativos en el contexto del GATS.”⁵

La postura de México ante el GATS, y en consecuencia en las negociaciones del ALCA, se deriva del enfoque general, compromisos y limitaciones establecidos en el TLCAN y en el resto de los tratados de libre comercio suscritos hasta la fecha. En general, esta postura considera la apertura de todo el segmento educación privada (de preescolar a postgrado en cualquier combinación y modalidad) salvo las limitaciones que provienen de la normativa vigente. A continuación pasaremos somera revista a ese marco normativo.

El marco legal de la inversión extranjera directa en educación

El marco legal vigente proviene de varias regulaciones: Ley de Inversiones Extranjeras (1993), Ley General de Educación (1993) y normas secundarias del sector, Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (1994) y posteriores tratados de libre comercio de carácter bilateral o multilateral. En esta se asegura la posibilidad de inversión extranjera en todo el sector de educación privada, incluida la educación superior y los servicios mixtos, es decir, la provisión educativa en cualquier combinación de niveles y modalidades. El artículo 8 de la Ley de Inversiones Extranjeras indica que “se requiere resolución favorable de la

5. Véase en: www.aucc.ca/_pdf/english/statements/2001/gats_10_25_e.pdf

Comisión (de inversiones extranjeras) para que la inversión extranjera participe en un porcentaje mayor al 49% en las actividades económicas y sociedades que se mencionan a continuación...”. La lista de actividades incluye, entre otros, “los servicios privados de educación preescolar, primaria, secundaria, media superior, superior y combinados”.

Por su parte, la Ley General de Educación establece la obligación de los particulares que imparten educación superior a obtener, ante autoridad competente, un reconocimiento de validez oficial para cada plan de estudios (Art. 55). En lo que atañe al sector de educación superior privada es aplicable el Acuerdo 279 de la SEP que norma el Registro de Validez Oficial de Estudios (RVOE),⁶ así como los Acuerdos 286,⁷ que se refiere al procedimiento de revalidación de estudios realizados en el extranjero, y 328⁸ que modifica en algunos aspectos el Acuerdo 286 previo. La normativa secundaria establece, por un lado, cuáles son las autoridades educativas que pueden autorizar programas de educación superior y cuáles son los requisitos a cumplir para obtener registro (Acuerdo 279). Por otro, se establece el procedimiento de revalidación, mediante tablas de equivalencia y otros mecanismos, de estudios efectuados en el extranjero que, como ya se indicó, corresponden a una de las formas de comercio internacional (consumo en el extranjero).

En octubre del año 2000 se estableció el Consejo Nacional de Acreditación de la Educación Superior A.C. (COPAES) como la instancia “reconocida por el Gobierno Federal, a través de la SEP, para conferir reconocimiento formal a organizaciones cuyo fin sea acreditar programas académicos de educación superior

6. Véase: SEP, “Acuerdo número 279 por el que se establecen los trámites y procedimientos relacionados con el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de tipo superior.” México, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de julio de 2000.

7. Véase: SEP, “Acuerdo 286 por el que se establecen los lineamientos que determinan las normas y criterios generales a que se ajustará la revalidación de estudios realizados en el extranjero y la equivalencia de estudios, así como los procedimientos por medio de los cuales se acreditarán conocimientos correspondientes a niveles educativos o grados escolares adquiridos en forma autodidacta, a través de la experiencia laboral o con base en el régimen de certificación referido a la formación para el trabajo.” México, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de octubre de 2000.

8. Véase: SEP, “Acuerdo 328 por el que se modifica el diverso 286...” México, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de julio de 2003.

que ofrezcan instituciones públicas y particulares, previa valoración, entre otros aspectos, de sus procedimientos y de su imparcialidad.”⁹

Finalmente, tanto el TLCAN como otros acuerdos de libre comercio en que participa México, reflejan la normatividad citada. En el texto del TLCAN se incluye la norma de inversión extranjera en materia educativa (Anexo 1 de la Lista México), y la disposición que obliga a tramitar autorización oficial (Anexo 5 de la Lista México).

En consecuencia, la postura de México ante la importación-exportación de servicios de educación superior privada es que se acepta la presencia de proveedores privados extranjeros siempre y cuando se sujeten a las normas de autorización de carácter comercial (regulación de inversiones extranjeras) y educativo (regulaciones para la educación superior privada). A continuación, observaremos cuál ha sido el comportamiento de la inversión extranjera directa en el sector de educación privada.

La inversión extranjera directa en la educación privada en México 1994-2003

Como se indica en la tabla 1, el monto total acumulado de inversión extranjera directa (IDE) en servicios educativos prestados por el sector privado, en el período 1994 a 2003, asciende a un total cercano a 40 millones de dólares. Casi el 90 por ciento de toda la inversión en el período está situada en el año 2000 y es explicable por una sola operación: la adquisición de la mayor parte de la Universidad del Valle de México por el consorcio Sylvan Learning Systems, de la que nos ocuparemos más adelante.

9. La documentación sobre el COPAES A.C. puede verse en la página web de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica de la SEP: www.sesic.sep.gob.mx

TABLA 1**MÉXICO: Inversión extranjera directa en servicios educativos prestados por el sector privado (en US dólares)**

Años	Total
1994	168,267.7
1995	92,113.8
1996	826,532.9
1997	649,663.6
1998	389,509.8
1999	2,700,020.9
2000	34,337,805.7
2001	789,185.1
2002	-1,370,345.3
2003/ ¹	212,529.1
Acumulado 1994-2003	38,795,283.3

FUENTE:**Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera.****NOTA: Comprende hasta el 30 de junio de 2003.**

El resto de las operaciones del período se explica por inversiones de mucho menor cuantía, en rubros tales como enseñanza de idiomas (2.6 millones de dólares), servicios de educación especial (2.3 millones de dólares) y educación superior (1.7 millones de dólares). Considérese que el período reportado se inicia con la puesta en vigencia de la Ley de Inversión Extranjera de 1993 y el inicio del TLCAN.

La tabla 2 ofrece información sobre el número de empresas que registran IED en sus operaciones. Se trata en total de 113 empresas en el período 1994-2003, la mayor parte de las cuales (54 por ciento) está concentrada en la enseñanza de idiomas. En lo que respecta a la educación superior, únicamente se consignan siete instituciones con presencia de IED, aunque con seguridad se añaden otras entre las 14 instituciones que cuentan con servicios combinados (varios niveles de enseñanza). Aún así, un máximo de 21 instituciones con educación superior habrían contado con IED para

sus operaciones. Debido a la normativa en la materia, es poco probable que exista un solo caso en que la IED se haya concretado en el establecimiento de una universidad u otra modalidad de educación superior sin presencia de capital nacional. No se cuenta con información específica sobre la proporción, en cada caso, de la IED en las sociedades nacionales que hayan obtenido recursos por esta vía.

TABLA 2
Empresas con inversión extranjera directa en servicios educativos privados (1994-2003)

Actividad	Empresas	Porcentaje
Total	113	100.0
921107 Servicios de enseñanza comercial y de idiomas.	61	54.0
921106 Servicios privados de educación que combinan los niveles de enseñanza preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior.	14	12.4
921111 Servicios privados de educación especial.	14	12.4
921109 Servicios de enseñanza de música, danza y otros servicios particulares de enseñanza.	7	6.2
921105 Servicios privados de educación superior.	7	6.2
921108 Servicios de capacitación técnica, de oficios y artesanías.	6	5.3
921110 Servicios de educación por parte de profesores particulares.	3	2.7
921101 Servicios privados de educación preescolar.	1	0.9

FUENTE: Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera.
 NOTA: Comprende hasta 30 de junio de 2003.

Lo más significativo de la información sobre el monto y número de operaciones vinculadas al capital extranjero en el campo de los servicios de educación superior es la escasa presencia de inversionistas considerando tanto el período de tiempo (casi una década) como

el grado de apertura prevaleciente. En 2000, año “pico” de la serie estadística, la IDE en México fue de un total de 16.448,7 millones de dólares (Secretaría de Economía), en ese total, la IED en educación representa el 0.2 por ciento. Si se contrastan estas cifras con las de otros sectores de servicios, por ejemplo, finanzas (que en el lapso 1999-2003 recogió más del 30 por ciento de toda la IDE en México), turismo (3.5 por ciento de la IDE total) o telecomunicaciones y transporte (2.5 por ciento de la IDE total), se aprecia con facilidad el relativamente corto interés, hasta el momento, de los inversionistas en el segmento educativo.

La explicación del fenómeno debe considerar que, a diferencia de otros sectores de servicios, en el educativo existe una provisión estatal mayoritaria, un ritmo de privatización lento y muy concentrado en el segmento superior y un mercado potencial acotado y competido por múltiples proveedores locales, algunos de ellos con estándares de calidad apreciables. Hay, sin embargo, una excepción a la pauta general, cuyas características y desarrollo obligan a matizar el corolario anterior. Con ese propósito, a continuación, se presenta el caso de la inversión de Sylvan Learning Systems en la Universidad del Valle de México.

Sylvan Learning Systems Inc. y la Universidad del Valle de México

Para presentar el caso de estudio nos concentraremos en dos aspectos. En primer lugar, el desarrollo reciente del consorcio Sylvan, destacando dos fases que describen la dinámica empresarial del mismo. La primera puede ser descrita como una etapa de diversificación y experimentación de ofertas en servicios educativos, mientras que la segunda se aprecia como una etapa de concentración y definición en el terreno de la educación superior, a través del desarrollo de una red internacional de universidades, en que se incluye a la Universidad del Valle de México (UVM). En segundo lugar, nos ocuparemos de la relación entre el consorcio y la UVM destacando los cambios perceptibles en esa organización a partir de la inversión extranjera en ella.

a. Desarrollo reciente del consorcio Sylvan

Uno de los participantes más activos en el contexto de la educación superior transnacional es el consorcio Sylvan. En su origen, la firma estaba dedicada al diseño de servicios de capacitación, entrenamiento y educación formal mediante contratos con instituciones y empresas (*Sylvan Education Solutions*). Posteriormente se ocupó del desarrollo de servicios de regularización y preparación de exámenes a través de los Centros de Aprendizaje Sylvan, fundados en 1979 e instalados en Estados Unidos, Canadá y Europa. Más adelante, en 1997, se adquirieron los Institutos Wall Street (WSI) de enseñanza de inglés y se buscó su expansión internacional a través de la venta de franquicias. Al presente, los WSI suman más de 350 establecimientos en 26 países, con una inscripción de más de 140 mil estudiantes.

En 1999, Sylvan compró la mayor parte de la Universidad Europea de Madrid, institución establecida como universidad privada en 1995 a partir del Centro Europeo de Estudios Superiores. Con esa operación, el consorcio dio inicio a la integración de una red de instituciones de enseñanza superior que se ha extendido mediante la compra total o parcial de varias escuelas y universidades en Estados Unidos y en países de Europa, América Latina y Asia. En la actualidad, la red cuenta con cuatro instituciones de educación superior a distancia, nueve instituciones universitarias de enseñanza presencial y una matrícula total de aproximadamente 120 mil estudiantes.

El crecimiento de las actividades relacionadas con la educación superior, principalmente el despliegue de la red universitaria, llevó al consorcio Sylvan a la decisión de desprenderse del resto de sus compañías de servicios. En junio de 2003, se cumplió la venta de *Sylvan Learning Center*, *Schulerhilfe* y *Sylvan Education Solutions*, así como de la proporción de acciones de e-Sylvan y *Connections Academy* en manos del consorcio. El bloque fue adquirido por una compañía formada para tal propósito, la *Educate Operating Company (Educate Inc.)*, establecida, al igual que Sylvan, en Baltimore, Estados Unidos. Además se determinó la liquidación de los WSI con la expectativa de finiquitar la operación en 2004. Por su parte, el segmento encargado de la red universitaria cambió oficialmente su denominación de *Sylvan Learning Systems Inc.* a *Laureate Education Inc.* a partir del 17 de mayo de 2004.

Como ya se indicó, la red universitaria consta de modalidades en línea y tradicionales. Las primeras incluyen las siguientes instituciones:

Carter & Associates (Estados Unidos), dedicada principalmente a la actualización de profesores en servicio; *National Technological University* (Estados Unidos), que ofrece cursos de grado y postgrado en disciplinas tecnológicas en asociación con varias universidades norteamericanas; *Walden University*, institución pionera del modelo de universidad virtual, y *K.I.T. Learning*, institución holandesa que ofrece cursos de tecnológicas informáticas a través de la Universidad de Liverpool (Inglaterra).

Las escuelas y universidades adscritas a la red en la modalidad presencial son, en orden de adquisición: Universidad Europea de Madrid (España), *Les Roches Hotel Management School* (Suiza, España y China), *Ecole Supérieure du Commerce Extérieur* (Francia), Universidad de las Américas (Chile y Ecuador), Universidad del Valle de México (México), *Glion Institute of Higher Education* (Suiza), Academia de Idiomas y Estudios Profesionales (Chile), Universidad Andrés Bello (Chile), Universidad Interamericana (Costa Rica y Panamá).¹⁰

TABLA 3
Red Internacional de Universidades Sylvan (*Laureate Inc.*)

MÉXICO: Inversión extranjera directa en servicios educativos prestados por el sector privado (en US dólares)

Educación superior a distancia (Web based)	Educación superior presencial (Campus based)
<i>Canter & Associates</i> (Estados Unidos) Adquirida en 1998. Propiedad completa. Aproximadamente 4.500 estudiantes.	<i>Universidad Europea</i> de Madrid (España) Adquirida en 1999. 78% de la propiedad Aproximadamente 8.000 estudiantes.

10. Además de las instituciones citadas, el consorcio Sylvan instaló en 2003 el *South Asia International Institute* en la India. Aunque se abrieron inscripciones y se matricularon unos 500 estudiantes, el Instituto tuvo que suspender operaciones en el primer semestre de 2004 debido a nuevas regulaciones gubernamentales sobre

MÉXICO: Inversión extranjera directa en servicios educativos prestados por el sector privado (En US dólares) (cont.)

Educación superior a distancia (Web based)	Educación superior presencial (Campus based)
<p><i>National Technological University</i> (Estados Unidos). Adquirida en 2002. Propiedad completa. Aproximadamente 2.000 estudiantes</p>	<p><i>Les Roches Hotel Management School</i> (Suiza, España y China) Adquirida en 2000. Propiedad completa. Filial en Marbella. En 2004 inicia una filial en Shanghai. Aproximadamente 800 estudiantes</p>
<p><i>Walden University</i> (Estados Unidos) Adquirida en 2001. 51% de la propiedad. Aproximadamente 1.600 estudiantes.</p>	<p><i>Universidad de las Américas</i> (Chile y Ecuador) Adquirida en 2000. Propiedad parcial. Aproximadamente 17.500 estudiantes (Chile)</p>
<p><i>K.I.T. Learning</i> (Holanda) Adquirida en 2004. Propiedad completa. Aproximadamente 1.500 estudiantes.</p>	<p><i>Universidad del Valle de México</i> (México) Adquirida en 2000. 80% de la propiedad. Aproximadamente 43.000 estudiantes en 18 campus.</p>
	<p><i>Ecole Supérieure du Commerce Extérieur</i> (Francia) Adquirida en 2001. Más del 90% de la propiedad. Aproximadamente 1.000 estudiantes.</p>

universidades privadas. Los ejecutivos del consorcio mencionaron como factor del cierre la presencia de “condiciones desfavorables” por parte de la *India’s Universities Grants Commission*. Véase *The Observatory on Borderless Higher Education, Breaking News*, enero de 2004.

MÉXICO: Inversión extranjera directa en servicios educativos prestados por el sector privado (en US dólares) (cont.)

Educación superior a distancia (Web based)	Educación superior presencial (Campus based)
<p><i>K.I.T. Learning</i> (Holanda) Adquirida en 2004. Propiedad completa Aproximadamente 1.500 estudiantes.</p>	<p><i>Glion Institute of Higher Education</i> (Suiza) Adquirido en 2002. Propiedad completa. Aproximadamente 1.200 estudiantes.</p>
	<p><i>Academia de Idiomas y Estudios Profesionales</i> (Chile) Adquirido en 2003. Propiedad completa. Aproximadamente 5.000 estudiantes.</p>
	<p><i>Universidad Andrés Bello</i> (Chile) Adquirida en 2003. Propiedad parcial. Aproximadamente 16.000 estudiantes.</p>
	<p><i>Universidad Interamericana</i> (Costa Rica y Panamá) Adquirida en 2003. Propiedad completa. Aproximadamente 2.800 estudiantes en Panamá y 3.000 en Costa Rica.</p>

FUENTES: Página web de *Laureate Inc.* (www.laureateuniversities.com).
Páginas web de las instituciones. Estados financieros de *Sylvan Learning Systems Inc.*
Actualizado 17 de mayo 2004.

NOTA: Los datos de matrícula y el porcentaje de propiedad de *Sylvan* sobre las instituciones pueden no ser exactos en todos los casos.

Las decisiones de compra o asociación de instituciones por parte de Sylvan se basan en criterios tales como el nivel de consolidación académico logrado, el potencial de crecimiento local y regional, la existencia de vínculos y relaciones con otros sectores, así como las posibilidades de participación en la red universitaria. En general, las unidades participantes mantienen sus esquemas curriculares originales, aunque se responsabilizan de desarrollar los criterios del “sello Sylvan”, a saber: formación orientada al empleo, conocimiento de inglés e informática. Aunado a lo anterior, las instituciones se comprometen a apoyar a los estudiantes en la búsqueda de colocación profesional, así como a brindar opciones de movilidad internacional en el marco de la red. Asimismo, varias de las escuelas y universidades afiliadas cuentan o están procesando opciones de “doble titulación” mediante alianzas con otras instituciones de la red o fuera de ella.

Un aspecto importante en el desarrollo de la red universitaria ha sido la búsqueda de formas de integración de orden horizontal (relaciones entre las instituciones educativas que forman la red) y vertical, es decir, relaciones entre las instituciones y otras empresas u organizaciones relacionadas con el perfil académico de las mismas. El primer supuesto se cumple a través de convenios que establecen opciones para que los estudiantes puedan realizar estancias o estudios en las diferentes unidades académicas que integran la red, mientras que el segundo implica el desarrollo de relaciones empresariales con organizaciones de la iniciativa privada, con el gobierno y con el sector social. Así, por ejemplo, las escuelas de hotelería de Europa mantienen convenios con la industria de hospedaje, las Universidades Andrés Bello (Chile) y Europea de Madrid (España) cuentan con hospitales y clínicas. En la mayoría de las escuelas y universidades se han establecido unidades para la enseñanza de inglés y para el desarrollo de software educativo, que en general se aprovechan para impulsar el modelo Sylvan en la institución respectiva pero también ofrecen servicio al público.

En tanto que grupo empresarial, el consorcio Sylvan está principalmente orientado a la consecución de ganancias, cualquier otro propósito depende de este primer objetivo. En los últimos años han sostenido una tendencia de crecimiento de sus ventas en el rango

entre 20 y 25 por ciento.¹¹ La perspectiva financiera del consorcio consiste en lograr en los próximos años un promedio de ventas anuales (sólo en la división de educación superior) de más de 600 millones de dólares al año, con una ganancia neta anual en torno a los 100 millones de dólares. Además, se plantean conquistar el objetivo de mediano plazo (antes de 2010) de adquirir nuevas instituciones hasta alcanzar una matrícula total de 200 mil estudiantes y un promedio de ventas cercano a mil millones de dólares al año,¹² cifras que colocan al consorcio como el principal proveedor de educación superior transnacional en el mundo.

TABLA 4
Matrícula total de las instituciones de educación superior incluidas en la Red Internacional de Universidades Sylvan (Laureate) 1998-2004

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004/ ^e
4.500	13.000	53.000	63.000	75.000	117.000	130.000

FUENTE: Página web de *Laureate Inc.* (www.laureateuniversities.com).

TABLA 5
Ingresos (revenues) consolidados de *Sylvan Learning Systems Inc.* (1996-2004) (en millones de US dólares)

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004/ ¹
104.1	118.1	178.8	277.0	316.5	484.8	604.0	472.8	132.2

FUENTE: *Sylvan Learning Inc.* Estados financieros consolidados (reportes anuales).

NOTA 1: Los datos 2004 se refieren al primer cuatrimestre del año.

11. Entrevista con Douglas L. Becker (ejecutivo de *Sylvan Learning Systems*). *Baltimore Sun*, 13 agosto 2001.

12. *Sylvan Learning Systems Inc. Annual Report 2002*. Disponible en: http://media.corporate-ir.net/media_files/irol/91/91846/reports/2002AnnualReport.pdf

Por último, conviene mencionar que una nota distintiva de las instituciones afiliadas a la red es la preocupación por participar en las iniciativas de acreditación académica de cada país, así como en las fórmulas de acreditación internacional cuando es el caso. En general, el consorcio ha preferido la compra o asociación con instituciones que cuentan previamente con acreditación formal de sus programas académicos, o bien ha impulsado la concurrencia en las instancias respectivas en aquellos casos en que no había cumplido previamente con el requisito de acreditación. Por ello, en la agenda estratégica de Sylvan para los próximos años se plantea la necesidad de cabildear para lograr una mayor apertura internacional del mercado de educación superior y, al mismo tiempo, apoyar la eliminación de regulaciones gubernamentales de acceso a mercados, control de la oferta educativa y control de los mecanismos de acreditación. También se propone incidir en acciones que favorezcan el propósito de participar en la distribución de fondos y contratos públicos para investigación, desarrollo e innovación, así como en la distribución de fondos públicos para becas y créditos educativos.

AGENDA ESTRATÉGICA DE SYLVAN INTERNATIONAL UNIVERSITIES

- No discriminación por status legal (equidad legal para las instituciones públicas y privadas).
- Calidad académica como criterio primario que deben usar los gobiernos en la toma de decisiones.
- Igualdad de oportunidades para que todas las universidades puedan competir por fondos de investigación, desarrollo e innovación.
- Menos obstáculos regulatorios de los gobiernos y más acreditación por cuerpos independientes.

FUENTE: Presentación del grupo Sylvan en el *OECD/Norway Forum on Trade in Educational Services*. Trondheim, 4 de noviembre 2003.

La actuación de Sylvan no ha estado exenta de críticas en medios académicos, políticos y financieros. Algunas críticas cuestionan posibles efectos de distorsión cultural (por ejemplo, Altbach, 2004); otra vertiente crítica posibles efectos negativos de mercado en el segmento privado. Esta crítica es particularmente incisiva en medios como el chileno o el mexicano en que las universidades asociadas al consorcio ocupan, respectivamente, el primero y segundo lugar en términos de la población universitaria incorporada al segmento privado. Por último, están los señalamientos críticos que apuntan a la necesidad de mejorar los medios de supervisión de calidad por parte de entidades gubernamentales o civiles (González, 2003; Rama, 2003), así como una mayor visibilidad pública de las propuestas (Rodríguez, 2003) para evitar que la presencia extranjera en ámbitos locales de educación superior implique deterioros cualitativos de la oferta.

b. Sylvan en México. La Universidad del Valle de México

La presencia del consorcio Sylvan en México se debe, como se indicó anteriormente, a la asociación comercial con la Universidad del Valle de México (UVM). En el año 2000 el consorcio concretó la adquisición del 80 por ciento de la propiedad de la UVM mediante una inversión de aproximadamente 50 millones de dólares,¹³ monto que representa la principal inversión del consorcio en una sola unidad académica hasta la fecha. Al momento de ser adquirida por el grupo Sylvan, la UVM contaba con un total de 13 campus y una población escolar de aproximadamente 35 mil estudiantes en programas de bachillerato, licenciatura y postgrado, gracias a una política de expansión y descentralización iniciada en 1976.

En el desarrollo histórico de la institución son discernibles dos fases de expansión. La primera, en los años setenta y ochenta, está representada por la apertura de planteles en la zona metropolitana de la Ciudad de México. La segunda fase se inicia en los años noventa y, más que un perfil de descentralización, asume la forma

13. El precio de compra proviene de una asignación de activos de \$73.0 millones de dólares, menos \$23.6 millones de dólares del pasivo recogido por la operación.

de un proceso de distribución territorial. Así, en 1998 se abre la sede Villahermosa (Tabasco), y en 1999 se inauguran los planteles de San Luis Potosí (San Luis Potosí) y Tuxtla Gutiérrez (Chiapas). El mecanismo de distribución territorial, similar al desarrollado por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), prosigue y se intensifica en el período posterior a la inversión de Sylvan. En 2000, con el plantel Texcoco; en 2001, la sede Aguascalientes (Aguascalientes); en 2002, Puebla (Puebla); en 2003, Toluca (Estado de México); y en 2004, los planteles de Guadalajara y Saltillo (Coahuila). Cabe hacer notar que los nuevos planteles del período 2001-2004 han sido instalados en ciudades capitales de los estados, lo que indica una estrategia de mercadeo renovada.

Naturalmente la expansión del número de planteles implicó un considerable aumento en el número de estudiantes matriculados. Según datos de la UVM, en la actualidad (primer semestre de 2004) están inscritos en la institución un total de 42 mil estudiantes, lo que comprende los niveles de bachillerato, licenciatura y postgrado en sus distintas modalidades y opciones; de esa cifra, aproximadamente 30 mil son estudiantes de licenciatura.¹⁴ Tanto el número de planteles con los que cuenta, como su volumen de estudiantes implican que la UVM es la segunda universidad privada del país en términos cuantitativos.¹⁵ No obstante, debe tenerse en cuenta que en México la oferta de educación superior privada está sumamente pulverizada, de manera que la población de licenciatura de la UVM representa acaso un 5 por ciento del conjunto.

14. Según el registro estadístico de ANUIES la matrícula de licenciatura de la UVM al inicio de 2002 era de 25.566 estudiantes.

15. El ITESM, que es la institución de enseñanza superior privada de mayor tamaño en el país cuenta con una matrícula de licenciatura superior a 50 mil estudiantes. La Universidad Tecnológica de México registra más de 30 mil estudiantes de licenciatura pero no tiene bachilleratos incorporados.

TABLA 6
Planteles, años de creación y datos de matrícula escolar
de la Universidad del Valle de México

Plantel	Año de Creación	Población escolar ¹		Colegiatura anualizada por alumno ² Pesos 2004
		Licenciatura (2002)	Postgrado (2002)	
San Rafael (DF)	1960	4.760	217	42.850
Roma (DF) /2	1976	n.d.	n.d.	29.000
San Ángel (DF)	1977	976	254	48.380
Tlalpan (DF)	1979	5.108	180	49.260
Lomas Verdes (Estado de México)	1982	6.047	730	55.410
Juriquilla (Querétaro)	1988	2.410	89	54.160
Insurgentes Norte (DF)	1989	673	146	38.160
Chapultepec (DF)	1993	1.019	44	42.450
Lago de Guadalupe (Estado de México)	1997	626	7	42.120
Villa Hermosa (Tlaxco)	1998	2.734	511	26.990
San Luis Potosí (SLP)	1999	536	36	41.500
Tuxtla Gutiérrez (Chiapas)	1999	n.d.	n.d.	30.590
Texcoco (Estado de México)	2000	567	n.d.	34.830
Aguascalientes (Aguascalientes)	2001	35	13	46.040
Puebla (Puebla)	2002	--	--	41.480
Toluca (Estado de México)	2003	--	--	41.190
Guadalajara	2004	--	--	48.660
Saltillo	2004	--	--	44.480

FUENTE: Dato de año de creación, página web de la UVM (www.uvmnet.edu/). Estadísticas de matrícula, ANUIES, *Anuario Estadístico* 2002.

NOTAS:

1. El cuadro no incluye población de estudiantes de bachillerato. En la página web de la UVM se establece la existencia de “más de 42 mil estudiantes” en total (2004).
2. La colegiatura anualizada se estimó multiplicando por dos el costo del semestre de licenciatura sin idioma. En el caso del plantel Roma (DF) se consideró el promedio de cuotas de las diferentes opciones de bachillerato que se ofrecen.
3. El campus Roma (DF) sólo incluye estudiantes de bachillerato

El monto de colegiaturas pagado por los estudiantes es muy variable entre planteles y niveles escolares, sin embargo, la cifra de 40 mil pesos anuales por alumno representa una estimación aceptable (véase tabla 6). Tal promedio sitúa a la institución en un

rango intermedio¹⁶ dentro del grupo de universidades y escuelas superiores privadas del país y hace notar una estrategia de mercado bien definida en este aspecto.

Al considerar, por otra parte, el total de población escolar matriculada en la UVM, así como el monto anual de las colegiaturas, es claro que la aportación de la institución dentro de la suma de ingresos del grupo Sylvan es significativa: al menos una tercera parte de las ventas totales del consorcio (aproximadamente 160 millones de dólares por año) proceden de las colegiaturas y otros ingresos de la unidad mexicana, lo que permite suponer que la empresa continuará apoyando los proyectos de expansión de la institución.

Además de las tendencias de crecimiento y financiamiento de la Universidad, es claramente observable una tendencia de adecuación de la oferta educativa a las expectativas cualitativas de la población potencialmente demandante. Por un lado, la institución ha combinado su oferta tradicional con nuevas opciones y especialidades, principalmente en torno a tecnologías informáticas, así como con ofertas específicas para estudios profesionales de tiempo parcial, es decir, las denominadas “licenciaturas ejecutivas”. Además se subraya la ventaja comparativa del acceso a la red universitaria Sylvan y la enseñanza intensiva de una segunda lengua, así como los convenios de la UVM con empleadores para la colocación de egresados.

En la misma tesitura, y con clara referencia al proyecto estratégico de Sylvan, la UVM ha mostrado disposición para participar en los procedimientos de evaluación y acreditación externa, así como interés por incluirse en las principales asociaciones universitarias del país. A la fecha cuenta con nueve programas de licenciatura acreditados por las agencias reconocidas por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (en áreas de contaduría, administración y psicología)¹⁷ y ha solicitado la evaluación de otros de sus programas.

16. Por ejemplo, las universidades ITESM, Iberoamericana, La Salle, Anáhuac e ITAM cobran colegiaturas entre el doble y el triple de las establecidas en la UVM.

17. En México la acreditación de programas establece un período temporal acotado. En el caso de la UVM, además de los indicados en la tabla, se han acreditado otros programas (odontología e ingeniería) que no han renovado aún el período y están fuera de vigencia.

TABLA 7**Programas académicos de la Universidad del Valle de México con acreditación vigente por organismos reconocidos por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES)**

Programa	Unidad académica	Vigencia	Organismo acreditador
Contaduría Pública	San Rafael	Junio 2005	CACECA
Administración de Empresas	San Rafael	Junio 2005	CACECA
Contaduría Pública	Tlalpan	Junio 2005	CACECA
Administración de Empresas	Tlalpan	Junio 2005	CACECA
Psicología	Chapultepec	Noviembre 2004	CNEIP
Psicología	San Rafael	Noviembre 2004	CNEIP
Contaduría Pública	Lomas Verdes	Junio 2005	CACECA
Administración de Empresas	Lomas Verdes	Junio 2005	CACECA
Contaduría Pública	Querétaro	Junio 2005	CACECA
Administración de Empresas	Querétaro	Junio 2005	CACECA
Psicología	Querétaro	Noviembre 2004	CNEIP

FUENTE: Consulta SESIC/COPAES (14 de mayo 2004)

NOTA: Siglas: CACECA: Consejo de Acreditación en la Enseñanza de la Contaduría y la Administración A.C., CNEIP: Consejo Nacional para la Enseñanza e Investigación en Psicología A.C.

En complemento de la línea de aseguramiento de calidad que procede a través de la acreditación de programas, la UVM ha desarrollado un plan de reforma denominado Modelo Educativo Siglo XXI (MES XXI), el cual prevé las siguientes acciones de transformación

académica: a) Organización departamental; b) Currículum flexible; c) Asesorías personalizadas, d) Metodología educativa basada en el aprendizaje activo y significativo; e) Formación docente bajo los principios del MES XXI, f) Evaluación integral del aprendizaje.¹⁸

Además de los procesos de transformación académica indicados, son destacables las líneas de integración vertical promovidas por la UVM, particularmente las centradas en actividades empresariales. En primer lugar, su participación en la sociedad NORMEX, en colaboración con la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) y los Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial (LANFI), que ofrece servicios de metrología, normalización y verificación a la industria. En segundo lugar, la creación (en 2000) del Centro de Alto Desarrollo y Educación en Línea (CADEL) que ofrece servicios de capacitación y actualización mediante el diseño de cursos y plataformas de instrucción para grupos específicos, incluyendo su propio personal docente y directivo.

Corolarios

Las posibilidades de acceso de capital foráneo para inversiones en el campo de la educación superior privada en México quedan claramente ilustradas con el ejemplo Sylvan-UVM. Este caso resulta ilustrativo de varias posibles implicaciones de la apertura comercial en el sector. Entre ellas indicamos las siguientes:

a. En primer lugar, se demuestra que las limitaciones previstas en la normativa para inversiones extranjeras y los tratados de libre comercio no han sido ni son obstáculos, cuando menos no en el caso estudiado, para lograr asociaciones comerciales con IED por encima del criterio de 49 por ciento de participación del capital foráneo. Asimismo, queda claro que la adquisición de organizaciones con autorización previa para impartir programas de educación superior elimina la obligación prevista en la Ley General de Educación de tramitar nuevas autorizaciones sujetándose a un procedimiento de evaluación formal.

18. Cfr. *Manual de inducción*, Universidad del Valle de México, 2002.

b. En segundo lugar, es evidente que el inversionista extranjero, al menos en el caso analizado, tiende a aprovechar y profundizar las ventajas comparativas del socio nacional. Asimismo, buscará adecuar la oferta educativa a estándares de calidad de validez internacional, particularmente a través de la acreditación de programas y mediante el impulso de medidas de control y aseguramiento de calidad convencionales.

c. En tercer lugar, según se aprecia en el caso, la IDE en instituciones privadas no encuentra un reflejo inmediato en el plano curricular sino, más bien, en procedimientos de organización, mercadeo, relaciones interinstitucionales, vinculación y relaciones con el gobierno.

d. En cuarto lugar, los objetivos empresariales de capitalización, ganancia y rendimiento hacen previsible que, una vez instalada la inversión extranjera, busque extenderse a partir de la propia organización receptora. En ese sentido, se puede anticipar que la inversión seguirá una dinámica de oferta-demanda y de inversión-capitalización apoyada por el volumen de capital de la firma central. Es también previsible que inversores locales (dueños y socios de otras universidades privadas) perciban como amenazante tal comportamiento expansivo a medida que éste se profundice.

e. No es irrelevante el hecho de que el inversor extranjero consolide sus indicadores de ventas y ganancias en la divisa del país de origen de la inversión. Esto quiere decir que escenarios de apreciación o depreciación de la moneda nacional y otras variaciones de los factores de producción pueden afectar el comportamiento de la inversión a mediano plazo, es decir, modular el ritmo de expansión y fijar parámetros para el cobro de cuotas y el pago de salarios en la sede nacional.

f. Por último, es previsible que el ejemplo de Sylvan-UVM abra la puerta a nuevas inversiones y asociaciones de tipo similar. Por lo pronto, el grupo *Apollo International Inc.* ya abrió una oficina en México (el Grupo Educativo Apollo Internacional) mediante la cual se podría seguir una ruta similar a la establecida entre Apollo y el grupo Pitágoras brasileño.

Bibliografía

- ALTBACH, P. (2004) “Globalization and the University: Myths and Realities in an Unequal world”, *Tertiary Education and Management* N° 1.
- GONZÁLEZ, L. (2003) “Acreditación y fomento de la calidad. La experiencia chilena de las últimas décadas”. En: M. MOLLIS (comp.) *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?* CLACSO, Buenos Aires.
- RAMA, C. (2003) *Economía de las Industrias Culturales en la globalización digital*. EUDEBA, Buenos Aires.
- RODRÍGUEZ, R. (2003) “La educación superior en el mercado. Configuraciones emergentes y nuevos proveedores”. En: M. MOLLIS (comp.) *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?* CLACSO, Buenos Aires.

Impactos de la globalización y del TLC del Perú con Estados Unidos en la educación

ARIELA RUIZ CARO

La educación como factor de equidad

La globalización y el desarrollo de nuevas tecnologías han determinado importantes transformaciones en la educación, especialmente durante las últimas dos décadas. En América Latina, al tiempo que se ha producido un aumento constante en las tasas de escolarización, se ha producido un proceso combinado de segmentación y privatización socioeducativa, es decir, una diferenciación de las escuelas públicas en circuitos para pobres y para sectores medios y un pasaje muy fuerte de matrícula del sector público al privado (Rivas, 2005).

Esta relación diferenciada se explica, en parte, por el retiro del Estado de sus funciones como generador, regulador y supervisor del funcionamiento del sistema educativo, lo cual ha dado lugar a la creciente privatización de los servicios educativos. Este proceso se ha profundizado desde inicios de los noventa como resultado de las políticas económicas aplicadas en el marco del denominado Consenso de Washington¹, cuyos ejes centrales fueron la plena libertad de mercado, la disciplina fiscal y la desregulación del Estado.

1. Los lineamientos de dicha política fueron sintetizados en 1989 por el economista norteamericano John Williamson. La instrumentación de los lineamientos establecidos en dicho Consenso fueron impulsados por los programas económicos suscritos con el Banco Mundial, el FMI y el BID. Dichos programas, aplicados durante la década de los noventa, fueron preparando el camino para facilitar la puesta en marcha del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y, luego de su fracaso, de los Tratados de Libre Comercio (TLC).

Al Estado se le asignó un rol “subsidiario”, hecho que connota una visión residual de las políticas públicas, pues a éste, según dicho Consenso, sólo le corresponde actuar allí donde el mercado no llega. El Estado debía limitarse a mantener el orden interno y externo y a la realización de tareas de asistencia social. Por ello, se instrumentaron medidas orientadas a restringir al máximo posible las regulaciones, arbitrajes e intervenciones estatales en el desempeño de la actividad económica privada. Las nuevas medidas atraerían los capitales privados, en particular, las inversiones extranjeras.

Bajo esta lógica, en el ámbito de la educación y la cultura se produjo también una sustracción de los procesos y resultados del conocimiento y la cultura fuera del dominio público que acentuó la concentración de los productos del saber y fue consolidando la transformación de la educación, concebida como un bien y un derecho fundamental, en un servicio.² En la mayoría de los países, hay un aumento en la brecha entre los jóvenes de mayores y menores ingresos respecto de los años que éstos permanecen en el sistema escolar y sus expectativas para ingresar al mundo laboral.

Las políticas de apertura económica implementadas en la mayoría de países latinoamericanos a partir de los noventa —aunque en otros como Bolivia, México y Chile se aplicaron con anterioridad— produjeron equilibrios macroeconómicos importantes y una relativa modernización del aparato productivo en algunos sectores. Pero también profundizaron la concentración del poder económico, generaron una mayor desigualdad en la distribución del ingreso y exclusión social, limitaron las opciones de políticas económicas de los Estados y, en muchos casos, lo que es más grave, dieron lugar a una desvaloración de la democracia en la región.

Dichas políticas están siendo crecientemente cuestionadas y están dando lugar a una transformación geopolítica en la región, especialmente en Sudamérica. Las críticas surgen inclusive desde los propios organismos financieros internacionales que impulsaron las reformas, sobre todo en los noventa. Por ejemplo, el Banco Mundial reconoce que la apertura económica “no rindió los frutos esperados”, que hubo

2. Presentación de Pablo Oyarzún, decano de la Facultad de Artes de la Universidad de Chile durante la presentación del libro Frederick, Pablo, Candia, Cristián, Castillo, Isabel y Pey, Coral (2005), “Educación y comercio en tiempos de globalización”, Santiago de Chile.

destrucción del aparato productivo local. Y lo más importante: que el comercio “no es suficiente motor del crecimiento”. En cambio, sí lo es la educación y la tecnología, pues ambos son elementos que contribuyen a disminuir la inequidad que aflige a la región. Por ello, ese organismo recomienda invertir más en infraestructura, educación y protección laboral y social (De Ferranti, Ferrerira, Perry, Walton, 2003).

El problema es que las políticas económicas que se aplican en la región, diseñadas e inducidas por los propios organismos financieros multilaterales, no dejan margen para disminuir la desigualdad a través de mayor inversión pública en sectores como educación y salud. En la práctica, se induce a los gobiernos a que estos servicios sean tratados como mercancías y no como derechos ciudadanos.³ La tendencia a la privatización de la educación, la salud y de los fondos previsionales ha creado servicios de primer mundo para unos pocos y ha marginado de ellos a la mayor parte de la población.

La mayor cobertura de la educación con calidad y el desarrollo de expresiones culturales nacionales son factores fundamentales —aunque ciertamente no los únicos— para superar los serios problemas de equidad que afligen a América Latina.⁴ La privatización y transnacionalización de la educación, vía su liberalización en las negociaciones comerciales de la Organización Mundial del Comercio (OMC) o los TLC, que consolidan las reformas neoliberales que se llevaron a cabo en el sector educativo, revierten el carácter inclusivo de la educación y producen exclusión.

En un escenario en que el Congreso del Perú está próximo a ratificar un TLC con Estados Unidos, es importante preguntarse si

3. En el informe de Naciones Unidas “La Democracia en América Latina” se recoge la denuncia de 16 ex presidentes latinoamericanos que destacan la presión ejercida fundamentalmente por el gobierno de Estados Unidos y los organismos multilaterales de crédito. “Estamos totalmente condicionados, nos imponen las reglas. Los gobiernos soberanos dependen de la calificación de una agencia privada de riesgo, de la decisión de un organismo multilateral”. Señalan, además, que éstos no se hacen cargo de las consecuencias de los modelos y programas políticamente inviables que exigen.

4. Estrada (2003) considera que aunque es deseable para una sociedad mejorar sus niveles educativos, ello resulta un propósito insuficiente cuando no se acompaña de una transformación sustancial en las relaciones de propiedad. En realidad, son estas relaciones las que se constituyen en factor explicativo de la inequidad, la desigualdad y la pobreza y en la exclusión de importantes sectores sociales de una educación pública universal, gratuita y con calidad.

los lineamientos de política presentes en este Tratado Internacional deja los márgenes necesarios para que el Estado tenga una participación más activa y disponga de márgenes de acción para adecuar la lógica que imprime la globalización a la realidad nacional.

La educación en las negociaciones comerciales

La educación y la cultura están siendo inducidas por los países industrializados, especialmente por Estados Unidos, a ser tratadas como mercancías en el marco de las negociaciones comerciales de la OMC, así como en los TLC. El crecimiento del comercio internacional de los servicios educativos, especialmente de los terciarios y de los de especialización técnica, se había incrementado significativamente con anterioridad a la existencia del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) o de los TLC. Estos instrumentos, el GATS y los TLC, sólo han creado un cuerpo legal para impulsar y consolidar un proceso que ya venía produciéndose.

La privatización de los servicios educativos ha tenido lugar en un contexto en que al Estado le resulta cada vez más difícil satisfacer la demanda, sobre todo en la enseñanza superior. Además, el comercio del sector educativo, especialmente el superior, tiene un enorme potencial de rentabilidad. Éste incluye el reclutamiento de estudiantes en el ámbito internacional, el establecimiento de campus universitarios en el extranjero, el otorgamiento de franquicias y la enseñanza en línea.

Con respecto al comercio mundial de bienes culturales —cine, fotografía, radio y TV, impresos, literatura, música y artes visuales—, el informe sobre el desarrollo humano 2004 del PNUD señala que éste registra más de 380 mil millones de dólares anuales y las películas de Estados Unidos representan el 85% de la audiencia mundial.⁵

Pero el gran interés que tiene sobre todo Estados Unidos en incluir estos sectores en la agenda liberalizadora comercial multilateral, así como en los TLC, no sólo radica en su potencial rentabilidad, sino también, y sobre todo, en la capacidad que tienen ambos sectores de estandarizar valores y paradigmas sociales y políticos.

5. Citado por Trahtemberg, León (2005).

Es así, que muchos consideran que en la educación está ocurriendo “una revolución”. Esta ha dejado de ser vista primordialmente como un conjunto de habilidades, actitudes y valores necesarios para el fortalecimiento de la ciudadanía y se está transformando en un bien de consumo comercializado por corporaciones multinacionales, instituciones académicas convertidas en negocios o por otros proveedores (Altbach, 2003). El fenómeno se está expandiendo y se observa tanto en el nivel de discusiones que se realizan en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), así como los que se aceptan, prácticamente sin discusión, en los TLC.

La educación en las negociaciones multilaterales

La liberalización de los servicios educativos y culturales en el ámbito de las negociaciones multilaterales tiene lugar en el GATS, el cual es administrado por la OMC. Este Acuerdo establece el marco multilateral de principios y normas para la liberalización del comercio de servicios. Su liberalización progresiva se da a través de sucesivas rondas de negociaciones multilaterales, la primera de las cuales se realizó el año 2000.

El GATS fue negociado durante la Ronda Uruguay que concluyó en 1994 y entró en vigencia en 1995 en el marco de la Organización Mundial del Comercio.⁶ Hasta entonces, en el ámbito de las relaciones comerciales multilaterales sólo se debatía la liberalización del comercio de bienes. La Ronda Uruguay representó un triunfo de los países más poderosos al lograr que los servicios, inversiones y los derechos de propiedad intelectual formaran parte de estas negociaciones multilaterales, debido a que estos países están cada vez más involucrados en la producción de bienes intensivos en conocimiento.

En el GATS se negocian todos⁷ los servicios, agrupados en doce sectores (Recuadro 1). Sin embargo, se rige por la adopción voluntaria de compromisos de liberalización. Es decir, los países quedan

6. En 1996 el acuerdo fue ampliado a los servicios educacionales, en particular, a la educación superior.

7. Solamente se exceptúan aquellos que son provistos en ejercicio de facultades gubernamentales siempre y cuando no se suministren en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios.

en libertad para especificar en qué servicios conceden acceso al mercado y trato nacional, bajo qué condiciones y con qué limitaciones. Esto da lugar a que los servicios se negocien mediante lo que se denomina “listas positivas”, es decir, sólo son sujetos de liberalización los sectores o subsectores de servicios sobre los cuales los gobiernos presentan propuestas. Sin embargo, éstos son presionados a liberalizarlos no sólo en el ámbito de la OMC, sino mediante los programas de ajuste que se acuerdan con el FMI y el Banco Mundial. En algunos sectores, la liberalización ha avanzado significativamente. En otros, como educación, energía y salud se han registrado mayores reticencias y son los sectores en los que menos ofertas de liberalización se han presentado. Estos sectores son considerados sensibles. En general, los servicios constituyen un ámbito en las negociaciones de la OMC, en los que divergen las posiciones de los países industrializados frente a las de los subdesarrollados. Estados Unidos, por ejemplo, considera que en la mayoría de los países hay una serie de obstáculos que impiden el libre comercio en este sector. La prohibición vigente para que entidades extranjeras impartan servicios de enseñanza superior para adultos y capacitación, dificultades para que las entidades extranjeras obtengan autorización para establecerse en dichas actividades, impedimentos para que los proveedores extranjeros de servicios de enseñanza superior puedan otorgar títulos, restricciones a la transmisión por medios electrónicos de los materiales de los cursos, trato fiscal discriminatorio de los proveedores extranjeros, dificultades en la repatriación de utilidades, son algunos de ellos.

RECUADRO 1

SECTORES GENERALES OBJETO DE REGULACIÓN EN EL ACUERDO GENERAL DE COMERCIO DE SERVICIOS

Los servicios dentro del marco del GATS están clasificados en:

- administrativos incluyendo servicios profesionales, de computación y de comunicaciones
- construcción e ingeniería relacionadas
- distribución
- educativos

- ambientales
- financieros
- salud
- sociales
- turismo y servicios relacionados a los viajes
- recreacionales, culturales y deportivos
- transporte
- otros

Cada uno de los sectores a su vez contiene varios subsectores.

En el GATS, sólo dos países latinoamericanos, México y Panamá han presentado ofertas importantes en el sector educativo. En el caso del Perú, el gobierno presentó una oferta adicional en mayo de 2005, en la que únicamente propuso liberalizar los centros de estudios de idiomas y arte culinario. Ningún otro nivel de educación fue ofertado, a pesar de las reformas de la educación que liberalizaron el sector en todos sus niveles (pre-escolar, primario, secundario, superior y otros) durante la década de los noventa.

En efecto, bajo la presidencia de Alberto Fujimori se dio cauce legal a una mayor oferta educativa privada, en especial en la educación superior universitaria, para lo cual se modificaron las reglas referentes a la creación de universidades. Asimismo, se limitaron las responsabilidades del Estado frente a las universidades públicas con medidas económicas y fiscales diversas, dejándolas libradas a su suerte. Durante los noventa, se añadieron, sin congruencia, normas de mercado que modificaron apreciablemente la realidad universitaria peruana (Sota Nadal, 2003).

El mismo autor sostiene que, en la medida que la ideología neoliberal se imponía a principios de esa década, “se abrió una oportunidad de negocios e inversión en el sector educación. Primero ideológicamente y, después normativamente, se llevó al límite el papel subsidiario del Estado. En ese clima ideológico y político, grupos de presión obtuvieron en el Ejecutivo y en el Congreso, en 1995 y 1996, que se aprobaran dos leyes de corte neoliberal; la primera, convirtió la creación y autorización de funcionamiento de universidades privadas, que según la norma requerían de una ley del

Congreso, en un trámite técnico administrativo ante un órgano autónomo (CONAFU), mientras que las públicas, seguían requiriendo para su creación, ley del Congreso de República⁸ La otra, daba cauce a la creación de nuevas universidades y la transformación de las existentes a la forma de sociedades mercantiles. Ello implicaba que, legalmente, poseían fines de lucro, y sus propietarios estaban facultados para ejercer las atribuciones que tradicionalmente habían ejercido los órganos de gobierno elegidos por la comunidad universitaria.”⁹ Este proceso de liberalización se dio en todo el sistema educativo.

A pesar de que en el Perú sigue vigente esta legislación liberal en el sector educativo, el gobierno ha tenido una actitud más bien conservadora en el GATS y no ha presentado ofertas importantes en este sector, salvo las indicadas anteriormente (centros de idiomas y arte culinario). El argumento esgrimido es que un compromiso en el GATS impediría en el futuro realizar cambios con algún enfoque menos liberal.

La educación en los TLC con Estados Unidos

La inclusión de los servicios educativos y culturales en la agenda de los TLC se sustenta en los principios y normativas que rigen el GATS. Los TLC se han convertido en el mecanismo más idóneo para los países desarrollados, interesados en impulsar el proceso de liberalización de los servicios, puesto que en el ámbito multilateral de las negociaciones que se realizan en la OMC, la mayoría de los países subdesarrollados se resiste a abrir su sector de servicios. En general, utilizan este sector, el referido a la liberalización y garantías a la inversión extranjera, así como el de las compras gubernamentales, como instrumentos de negociación para que los países industrializados eliminen los subsidios y ayudas agrícolas. En la medida en que los industrializados no están dispuestos a eliminarlos y los compromisos que asumen al respecto son en general vagos y sin

8. Ley N.º 26439 del 29/01/95 que crea el Consejo Nacional para la Autorización y Funcionamiento de la Universidades - COANAFU.

9. El Decreto Legislativo N.º 882 del 08/11/96 sobre la promoción de la inversión privada en la educación.

compromisos de fechas concretas, los subdesarrollados tampoco avanzan en la liberalización de los servicios, especialmente educativos, tal como lo exigen la mayoría de países industrializados en la OMC, especialmente Estados Unidos.

Es importante señalar la diferencia de enfoques en las negociaciones del sector servicios en el ámbito multilateral de la OMC, donde participan los 145 países miembros, y las que se realizan bilateral o plurilateralmente (como el caso de Centroamérica) en los TLC. Como ya se mencionó, en el ámbito multilateral los gobiernos presentan sus propuestas de liberalización en los sectores que consideran pertinentes (listas positivas). Todo aquello que no figura en las listas, no es objeto de negociación.

En cambio, en los TLC se negocia bajo el principio de listas negativas. Es decir, todo lo que el gobierno no excluye de las negociaciones es objeto de liberalización. Los principios generales (Recuadro 2) que rigen las normas internacionales sobre servicios que los países deciden excluir en los TLC se enumeran en los denominados “anexos de medidas disconformes”.

RECUADRO 2

PRINCIPIOS GENERALES DEL GATS

Los principios más importantes en el GATS (aunque definidos de manera igual a lo establecido en la OMC, su aplicación es diferente) son: el del tratamiento de la nación más favorecida (MFN), transparencia, trato nacional y acceso a mercado.

Tratamiento de la nación más favorecida

Ésta es una obligación general, por la cual un país debe tratar a todos los otros miembros del GATS de manera igual. La obligación en el GATS es, sin embargo, limitada, ya que los miembros pudieron exceptuarse de este principio, al haber podido presentar su lista de excepciones por diez años, durante la Ronda Uruguay. Pero, las mismas están sujetas a renegociaciones cada cinco años. Además cabe resaltar que el trato MFN sólo significa que no habrá discriminación entre las partes negociantes, y no significa un acceso a mercado.

Transparencia

Ésta también es una obligación general. El principio de transparencia implica que todos los miembros publiquen oportunamente todas las medidas relevantes y las modificaciones a las leyes y reglamentos relacionados con los servicios parte del GATS. Los miembros están obligados de informar a la OMC, al menos una vez al año, las nuevas disposiciones o las modificaciones a las existentes.

Trato nacional

El Acuerdo sobre Servicios permite excepciones a la no-discriminación entre proveedores domésticos y extranjeros. En términos generales, un miembro puede aplicar un trato formalmente idéntico o formalmente diferente al que aplica a sus servicios nacionales. Sin embargo, este trato a los servicios extranjeros no debe implicar condiciones de competencia más favorables para los servicios nacionales.

Acceso a mercado

El GATS contempla limitaciones de acceso a mercado en aquellos servicios en el que un miembro asume compromisos. Estas limitaciones deben ser notificadas por el miembro, si es que quiere mantenerlas. Las mismas se refieren a:

- Limitación en el número de proveedores.
- Limitación en el valor total de los servicios provistos o de los activos involucrados.
- Limitación en el número total de operaciones de servicio o de la cantidad total de servicios producidos.
- Limitación en el número de personas físicas que pueden ser empleadas.
- Restricciones o requisitos para poder ofrecer los servicios.
- Limitación en la participación del capital extranjero.

FUENTE: Chan Sánchez, Julio “La Educación superior y el comercio de servicios: un punto de vista peruano”, julio de 2002.

La educación en el TLC con Perú

En ninguno de los TLC acordados con Estados Unidos por países latinoamericanos, se incluye un capítulo de negociación sobre temas educativos y culturales. Sin embargo, estos son abordados, sobre todo, en los capítulos sobre comercio transfronterizo de servicios e inversiones. También tienen incidencia los mayores plazos y ámbitos de aplicación en el capítulo sobre propiedad intelectual en temas como derechos de autor, acceso a bibliotecas digitales, entre otros.

En el TLC que el Perú ha acordado con Estados Unidos se incluyen dos anexos que hacen referencia a dos capítulos: el de comercio transfronterizo de servicios y el de las inversiones. En el Anexo I se listan todas las medidas de la legislación vigente que serán exceptuadas de los principios de aplicación del Tratado y que podrán seguir siendo aplicadas una vez que entre en vigencia el TLC¹⁰. Se asume que, aquellas que no han sido listadas, serán liberalizadas y se aplicarán los principios antes enunciados.

En el Anexo II se incluye un listado de medidas denominadas “reservas a futuro”. Es decir, éstas permiten que en el futuro, el gobierno pueda adoptar, en cada uno de los ámbitos en los que haya realizado reservas, disposiciones que no se ajusten a algunas disciplinas del Tratado en los capítulos sobre comercio transfronterizo de servicios, así como en el de inversión.

En el TLC, el gobierno no ha incluido ningún aspecto vinculado al sector educativo en los Anexos en los que figuran las medidas disconformes. Como el Perú no ha presentado una oferta de liberalización importante en este sector en el GATS, un futuro gobierno podría realizar ajustes en la legislación nacional sobre educación. Sin embargo, si el TLC se ratifica en el Congreso, éstas no serían aplicables en la relación con Estados Unidos, puesto que con este país regirá un tratado internacional que incluirá este ámbito.

En la medida en que no se exceptúa la universidad pública ni ninguna otra modalidad de prestación de servicios educativos, estos quedan sujetos a su liberalización en el TLC. Es decir, desde el momento en que los servicios educativos en el marco del TLC con

10. Se refiere a principios que contravienen los principios de i) trato nacional; ii) trato de nación más favorecida; iii) acceso a los mercados y iv) presencia local.

Estados Unidos se definen como una prestación realizada en condiciones de competencia, la educación en todas sus modalidades queda establecida dentro de las disposiciones de inversión extranjera y del comercio transfronterizo de servicios.

Si bien las normativas del GATS —que rigen también para el TLC en el ámbito de los servicios— permiten excluir de la negociación los servicios prestados por los poderes públicos —siempre y cuando no se suministren en condiciones comerciales ni de competencia— esto no regiría para los servicios educativos, pues no hay ninguna modalidad de educación en la que el poder público tenga participación exclusiva.¹¹

Toda vez que durante el gobierno del presidente Fujimori, a mediados de la década de los noventa, se liberalizó el sector educativo, no se requirió hacer mayores modificaciones en la legislación nacional vigente que rige el sector. Es más, mediante la directiva N° 54 del Ministerio de Educación del año 2005, se recomienda a las instituciones públicas y privadas solicitar preferentemente la autorización de carreras profesionales técnicas, que atiendan los requerimientos del sector productivo en el marco de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPDEA), del proceso de negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), los Tratados de Libre Comercio (TLC) y MERCOSUR.¹²

Sin embargo, resulta incomprensible que un gobierno, como el actual, con reducido apoyo político y exigua participación de la sociedad civil, haya tomado la decisión de convertir la reforma liberal de la educación en parte de un tratado internacional.

Resulta más sorprendente aún que los representantes del sector educativo no hayan sido parte activa de esta decisión. Al menos, el Ministerio de Educación no forma parte de ninguna de las dos instancias del equipo negociador. Éstas son la Comisión Multisectorial y el Comité Técnico Negociador. La primera está dirigida por el ministro de Comercio Exterior y Turismo e integrada por los ministros de Agricultura, Economía y Finanzas, Energía y Minas, Producción y Relaciones Exteriores. Asimismo, por el viceministro de Comercio Exterior y por un representante de la Embajada de Estados Unidos. Por otro lado, el Comité técnico negociador

11. La interpretación de esta norma (Artículo 1.3. del GATS) es tema de debate.

12. Directiva N° 54-2005-DINESST-UFP.

está dirigido por el viceministro de Comercio Exterior e integrado por los representantes técnicos de los Ministerios de Agricultura, Economía y Finanzas, Justicia, Producción, Relaciones Exteriores, Salud y Trabajo (Sierra, 2005).

La educación en el TLCAN con México

Es importante señalar que México negoció y firmó el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) antes que entrara en vigencia el GATS. En lo que respecta al ámbito educativo, para poder firmar el TLCAN se aprobó la Ley de Inversiones Extranjeras y la Ley General de Educación, ambas en 1993.

Así, México asegura la posibilidad de inversión extranjera en todo el sector de educación privada, incluida la educación superior y los servicios mixtos, es decir, la provisión educativa en cualquier combinación de niveles y modalidades. Sin embargo, hay algunas restricciones. En la Ley de Inversiones Extranjeras se establece que se requiere resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para que ésta participe en un porcentaje mayor al 49% en todas las actividades, incluidas los servicios privados de educación preescolar, primaria, secundaria, media superior, superior y combinados. Por otro lado, la Ley General de Educación establece la obligación de los particulares que imparten educación superior a obtener, ante autoridad competente, un reconocimiento de validez oficial para cada plan de estudios.

La educación en el TLC con Chile

Si bien el TLC de Chile con Estados Unidos fue firmado en 2004, las reformas neoliberales en el sector educativo se iniciaron en la década de los ochenta y siguen vigentes, sin mayores modificaciones, en la actualidad. La reforma tuvo un fuerte carácter descentralizador y privatizador y produjo quiebres en el sistema educativo tradicional chileno.

Como resultado de estas reformas se transfirió el manejo de los establecimientos escolares a los municipios, mientras el Ministerio mantenía funciones normativas, de supervisión y evaluación; se

cambió la forma de asignación de los recursos (históricamente a través del presupuesto de gastos de los establecimientos) a una modalidad basada en el pago de una subvención por alumnos atendidos (lo cual se utilizó para estimular el establecimiento de empresas privadas en los niveles de educación básica y media) y se produjo un traspaso de establecimientos públicos de nivel medio vocacional a corporaciones constituidas *ad hoc* por empresarios (Puiggrós, UBA).

En el TLC con Estados Unidos, Chile realizó una reserva en el sector educación. En el Anexo II, que incluye las Listas de Medidas Disconformes Futuras de Inversiones y Servicios, se especifica que Chile se reserva el derecho de adoptar o mantener medidas respecto de personas que presten servicios de educación a cualquier nivel (desde prebásico a universitarios) y en cualquier tipo de establecimiento. Es decir, cualquier persona o entidad extranjera que preste servicios educativos requiere un permiso que implica, entre otras cosas, que sus títulos sean compatibles y visados por el estado chileno.

Posibles impactos de la inclusión de la educación en el TLC con Estados Unidos

La consolidación de la liberalización y posible transnacionalización de los servicios educativos puede traer ventajas y amenazas. Para algunos, su liberalización da lugar a un mayor ingreso de recursos de inversión, eleva la calidad de la oferta educativa y genera competencia con las entidades nacionales, en un escenario de escasez de recursos presupuestarios. Para otros, la aplicación de las reglas comerciales puede dar lugar a la supresión de la financiación pública, el desperfilamiento del Estado como ente generador, regulador y valuator del funcionamiento del sistema educativo, el gradual reemplazo de las escuelas públicas por una oferta de establecimientos privados y el aumento de las brechas sociales.

El presente informe parte de la hipótesis de que la liberalización de la educación, tal como se propone en el GATS y en los TLC, representa para países como el Perú más amenazas que oportunidades. La liberalización y posible transnacionalización de la educación puede dar lugar a lo siguiente:

1. Profundiza la brecha social

En la práctica, al dejar el Estado de ser garante del derecho a la educación, ésta deja de ser un factor de inserción y movilidad social para los sectores de menores recursos. Lejos de contribuir a hacer de la educación un proceso más inclusivo, y, por lo tanto, ayudar a una mayor equidad, definida fundamentalmente como la igualdad de oportunidades, promueve una mayor desigualdad que, en lo económico, puede poner límites al crecimiento sostenido. En lo político, puede afectar la gobernabilidad e incrementar la desvalorización de la democracia.

2. Se desdibuja el rol del Estado como garante del derecho a la educación

La mayor presencia de instituciones de educación superior que tienen fundamentalmente como motivación el lucro puede obstruir el papel de las universidades públicas, lo cual podría limitar el acceso de amplios sectores de la ciudadanía a la educación, especialmente universitaria. En un contexto en el que la educación pública está desacreditada y prevalece una demanda creciente por servicios educativos especialmente en el nivel superior, el trato nacional otorgado a los inversionistas norteamericanos, mediante un tratado internacional, puede conducir a desmontar gradualmente la financiación estatal de las universidades públicas.

3. Se pierde la capacidad de autodeterminación en la división internacional del trabajo intelectual

Chiroque (2005) advierte que instituciones externas podrían comprar instituciones educativas nacionales o aliarse con ellas para explotar lucrativamente el “servicio educativo”, lo cual implica un poder de decisión sobre los servicios educativos que se exportan en el Perú, más allá de los requerimientos coyunturales o estratégicos del país. Los débiles marcos regulatorios podrían facilitar estas acciones. Asimismo, considera que, bajo la modalidad de ofertar servicios educativos para un “mercado globalizado”, se estaría formando, con recursos nacionales, profesionales que serán reclutados en el exterior. Es decir, los países industrializados lucrarían

no sólo durante el proceso formativo sino, después, del proceso formativo. De otro lado, podrían tenerse problemas en cuanto a un reconocimiento desigual de títulos y certificados profesionales y técnicos. Esto significa que el Perú podría llegar a reconocer los títulos de Estados Unidos, pero no a la inversa.

4. Se estandariza el conocimiento y se subordina el pensamiento político y social al mercado.

La apertura del sector educación, en particular del nivel terciario y universitario, a las empresas transnacionales de la educación, en un escenario en que se carece de instrumentos adecuados de supervisión y prevalecen mecanismos débiles de regulación, abre un nuevo campo no sólo para la inversión rentable sino, sobre todo, para la consolidación de un pensamiento dominante en el que, bajo la envoltura de la eficiencia, la modernidad y el tecnicismo, se tienden a abandonar las reflexiones críticas y visiones propias del desarrollo. Es asimismo posible que se esté castrando el surgimiento de grandes corrientes del pensamiento. Las usinas desde las cuales surgen las grandes corrientes del pensamiento local y regional corren el riesgo de perder identidad y convertirse en gestoras de franquicias.

La supeditación política y económica, en este caso, a Estados Unidos, y la mercantilización de los servicios educativos a través del TLC limita las posibilidades de concebir proyectos educativos que atiendan las especificidades nacionales y, por qué no, regionales. La transmisión y preeminencia de determinadas corrientes de pensamiento en los países subdesarrollados puede convertirse en un mecanismo adicional de ejercicio de control sociocultural y político. Es decir, más allá de la mercantilización de la educación que conllevaría este tratado, lo que está en juego es la posibilidad de afianzamiento de un proyecto de dominación política y sociocultural.

Conclusiones

Las reformas neoliberales del sector educativo en países latinoamericanos no han logrado los resultados esperados. Han impulsado un proceso de transformación mediante el cual la educación ha

dejado de ser un mecanismo de inclusión y movilidad social para convertirse en uno de concentración del saber y de exclusión. Las normas legales que rigen este modelo educativo se consolidan y se convierten en tratado internacional a través de los TLC. La realidad del mercado termina condicionando todas las actividades sociales y también las educativas.

En el Perú, especialmente durante la década de los noventa, hemos asistido a la privatización de la esfera pública en todos los ámbitos posibles, con resultados macroeconómicos relativamente razonables, pero con indicadores sociales que no han progresado significativamente. Por ello, la incorporación del país al mundo globalizado bajo la figura de los TLC entraña graves riesgos, entre otros, porque el sistema educativo que se está conformando y consolidando, limita la generación de corrientes de pensamiento que reflejen más adecuadamente nuestra realidad y que promuevan propuestas serias que impulsen transformaciones.

La inclusión de la educación y de la cultura en la agenda de los TLC se sustenta en los principios y normativas que rigen el GATS. Sin embargo, en los TLC entre países subdesarrollados e industrializados, los primeros quedan más expuestos a las exigencias de los segundos. Esto permite que, en muchos casos, Estados Unidos avance en la liberalización de aspectos que no consigue lograr en el marco multilateral. De allí la necesidad de que los temas de negociación de ambos sectores sean ampliamente debatidos. Esto, en general, no ocurre.

Para especialistas como Philip G. Altbach del Boston Collage, “un nuevo tratado que tenga el poder de obligar a países, con muy diferentes necesidades académicas y recursos, a adoptar normas estrechas, inevitablemente diseñadas para servir a los intereses de los sistemas académicos más poderosos y de los proveedores corporativos de educación, solamente servirá para incubar más desigualdad y dependencia. Debemos movernos hacia una globalización basada en la igualdad y no en un nuevo colonialismo” (Altbach, 2003).

Aun para quienes asumen que la transnacionalización de los servicios educativos es beneficiosa para el país, hay aspectos que deben ser necesariamente evaluados durante su negociación. Por ejemplo, en qué medida la educación para adultos puede limitar las posibilidades de crecimiento de las universidades o cómo la educación a través de los medios electrónicos puede convertirse en un

mecanismo alternativo a la educación universitaria, afectando los objetivos educativos nacionales.

La negociación de los temas educativos y culturales mediante la acción concertada con otros países de la región puede ser un mecanismo importante para tener un rol más activo y determinante en la toma de decisiones claves en ambos sectores. En el ámbito de la cultura, ya existe un instrumento que permitiría a los países limitar la cultura en las negociaciones comerciales internacionales. Se trata de la Convención sobre Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de las Naciones, aprobada en la UNESCO en octubre de 2005.¹³

Para concluir, ninguna reflexión más adecuada que la realizada por el ministro de Educación del Perú, Javier Sota Nadal, quien considera que “el formidable desarrollo de la internacionalización del conocimiento es asimétrico para nosotros, por lo menos en los siguientes sentidos: a) tiene fuerte apoyo político y presupuestal en los países del primer mundo, mientras que es débil y está librado a su suerte en países como el nuestro; b) está configurado, en gran medida, aunque no siempre, como un negocio o fuente de ingresos para los establecimientos de educación superior del primer mundo, que ven en el tercer mundo un mercado potencial de exportación; y c) existe un enriquecimiento cultural objetivo, universalmente hablando, pero es básicamente de una sola vía. La capitalización del conocimiento y de los recursos humanos se polariza a favor del mundo desarrollado en detrimento de los países pobres como el Perú”.¹⁴

Por lo tanto, mientras el impacto de la liberalización de ambos sectores no sea ampliamente debatido en la sociedad, éstos deben ser excluidos de las agendas de las negociaciones comerciales.

13. La Convención, aprobada por abrumadora mayoría (sólo dos votos en contra de Estados Unidos e Israel) en la UNESCO requiere ser ratificada al menos por 30 países para que entre en vigor y sólo tendrá validez de ley para aquellos que lo hagan. La existencia de un marco legal para evitar que las expresiones culturales en el mundo se rijan únicamente por las leyes de mercado —tal como exige sobre todo Estados Unidos, país con una posición dominante en el mundo en lo que denominan “industria del entretenimiento”— representa una victoria para organizaciones como las Coaliciones para la Diversidad Cultural existentes en varios países.

14. *Ibidem* 9.

Bibliografía

- ABOITES, H. (2004) “Derecho a la educación o mercancía. Diez años de libre comercio en la educación mexicana”, publicado en *Memoria, Revista Mensual de Política y Cultura*, N. 187, septiembre, México D.F.
- ALTBACH, G. P. “Conocimiento y educación como bienes de consumo internacionales. El colapso del bien común”, citado por MEDINA, E. (2003).
- CHAN SÁNCHEZ, J. (2002) “La Educación superior y el comercio de servicios: un punto de vista peruano”. En S. ARAUJO SALINAS. *Educación y buen gobierno*, Foro Educativo, Lima.
- CHIROQUE, S. (2005) “TLC y educación como servicio”, documento presentado a los miembros del Consejo Nacional de Educación. Disponible en: www.aprodeh.org.pe/tlc/documentos/TLC-ed-per.pdf
- DE FERRANTI, D.; H. G. F. FERRERIRA; E. G. PERRY; M. WALTON (2003) “Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?”, Publicación en línea: www.worldbank.com Banco Mundial, Washington D.C.
- FREDERICK, P.; C. CANDIA; I. CASTILLO y C. PEY (comp) (2005) *Educación y comercio en tiempos de globalización*, LOM, Santiago de Chile.
- MEDINA, E. (2003) “Universidad pública, tratados de libre comercio y transnacionalización de la educación superior”. Texto distribuido en la IV Cumbre Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas, Universidad de El Salvador, San Salvador, 10 al 12 de diciembre de 2003.
- PUIGGRÓS, A. (1999) “Educación y sociedad en América Latina de fin de siglo: del liberalismo al neoliberalismo pedagógico” en *Revista EIAL*, N° 10, Universidad de Buenos Aires.
- RIVAS, A. (2005) “Treinta años en la pendiente”, exposición en el Ciclo de Debates abiertos a la sociedad: Políticas de Estado para el desarrollo de la Argentina auspiciado por el diario *Clarín*, Buenos Aires, noviembre. Disponible en: www.clarin.com/suplementos/especiales2/2005/08/19/1-00401.htm
- RONCANCIO JIMÉNEZ, G. y O. PULIDO CHAVES (2005) “TLC y Educación Superior en Colombia. Notas a propósito del artículo ‘Libre Comercio y Educación Superior en América en

- Latinoamérica de Hugo Abortes” . www.foro-latino.org/documentos/texto-discusion-upn-pulido-roncancio.pdf
- SIERRA CONTRERAS, J. (2005) “El Tratado de Libre Comercio entre Perú y Estados Unidos y la educación en el Perú”, Organización de Estados Iberoamericanos, Lima, septiembre.
- SOTA NADAL, J. (2003) “El sentido de la II Reforma universitaria en el Perú”, ponencia presentada en el seminario *Las reformas en la educación superior en América Latina y el Caribe*, IESALC, UNESCO, Bogotá, 5 y 6 de junio.
- TRAHTEMBERG, LEÓN (2005) “Perú TLC y cultura”, Revista *Signo*, Perú, 12 de septiembre.

Aportes al debate sobre tratados de libre comercio y políticas educativas en América Latina

DIEGO HERRERA

Consideraciones de partida¹

La urgencia de abordar el debate sobre el progresivo proceso de liberalización del comercio de servicios en América Latina pasa por un análisis crítico, en una perspectiva política y social, de reconocer los elementos estructurantes de dicho fenómeno, sus fisuras y contradicciones en la configuración de una realidad educativa que cada vez se muestra más excluyente, inequitativa y usurpada por los preceptos, reformas y prácticas neoliberales en la región, como expresión de una nueva fase del desarrollo del capitalismo y su implicación en diversos ámbitos del desarrollo de nuestros países. Como bien lo anota Roberto Leher, emerge la educación como espacio de disputa de intereses del capital, ya no sólo como espacio de producción cultural².

Sin embargo, esta realidad educativa se observa cada vez más confrontada por actores sociales, políticos y académicos que se resisten

1. Es necesario aclarar que las reflexiones, comentarios y discusiones aquí expresadas, por el autor, recogen aspectos relativos al debate planteado por los ponentes en el eje: “Tratados de Libre Comercio y Políticas Educativas en América Latina”, en el marco de la reunión de los dos GT’s “Educación, Políticas y Movimientos Sociales” y “Universidad y Sociedad” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales —CLACSO— en torno a Tratados de Libre Comercio, Espacio Público y Derecho a la Educación en América Latina, celebrado en la ciudad de Antigua, Guatemala entre el 1 y 2 de marzo de 2006.

2. Intervención sobre TLC, Espacio Público y Derecho a la Educación: Introducción al debate. Antigua, Guatemala. Marzo 1 y 2 de 2006.

a las remozadas formas de colonización intelectual, de mercantilización del saber y del monopolio del conocimiento para construir alternativas creativas, movilizadoras y alentadoras de un proyecto societal que dignifique la vida humana, reivindique al sujeto de derecho y defienda y reclame al Estado su papel en la garantía y provisión de derechos.

En este horizonte, se tiene que desde mediados de los años noventa se ha dado un gradual y progresivo proceso de convertir en objeto de comercio los derechos humanos sociales en América Latina y el Caribe, fruto de hechos, acuerdos, negociaciones, regulaciones y desregulaciones, reglas y modalidades que *crystalizan la liberalización*³ del comercio de servicios en el continente vía Cumbres de las Américas, constitución del Área de Libre Comercio de las Américas —ALCA—, desarrollo de Tratados de Libre Comercio —TLC— o configuración del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios —AGCS—. Este desarrollo también ha expresado un permanente juego de fuerzas y ha puesto en marcha recursos de poder desde diferentes actores sociales, económicos y políticos en la construcción de las agendas de negociación, donde han estado implicados los intereses y las concepciones de los gobiernos de la región, los organismos multilaterales como la Organización de Estados Americanos —OEA— y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe —CEPAL—, la banca internacional, las transnacionales y los movimientos sociales. Con ello quisiera señalar que, si bien los acuerdos marcan unas tendencias en la región en la configuración de decisiones y acciones políticas y comerciales, éstas no han estado ausentes de contradicciones y pugnas expresadas por los diferentes actores que están por fuera de las negociaciones. Además, ha puesto en juego en la escena de los acuerdos unas concepciones y discursividades dominantes y hegemónicas que se interpelan con posturas críticas y transformadoras emanadas de diferentes expresiones del movimiento social y político y de intelectuales de corrientes críticas de pensamiento.

Es necesario, entonces, retomar algunos elementos y cuestiones clave para ubicar y analizar la problemática y progresiva liberalización del comercio de servicios en América Latina y el Caribe

3. Entendida como conjunto de medidas que pretender favorecer y fortalecer los intercambios comerciales, reduciendo la intervención estatal y las tarifas aduaneras en el ámbito internacional (Yepes, 2004).

bajos los mecanismos de Cumbres, Acuerdos y Negociaciones y su correlato en los sistemas educativos y las políticas públicas que de allí emanan en los diferentes países de la región. Estos mecanismos tienen una expresión específica en cada uno de los países, pero también es cierto que cabalgan sobre lineamientos y orientaciones políticas y comerciales generales y se edifican a partir de la firma de mandatos susceptibles de evaluación por Organismos Multilaterales como la Organización Mundial del Comercio —OMC— y de rendición de cuentas por los Estados firmantes, fruto de los procesos de negociación y acuerdos multilaterales, bilaterales y subregionales realizados en los últimos años. Como bien lo señalan Feldfeber, M. y Saforcada, F., “en las sucesivas Cumbres (de las Américas) se han firmado largas listas de mandatos. Algunos de ellos constituyen compromisos efectivos que los gobiernos asumen con un plazo de tiempo estipulado. Otros, en cambio, se caracterizan por ser más bien orientaciones generales en relación con diversas áreas de desarrollo de políticas” (Feldfeber, M. y Saforcada, F., 2005:91). En esta perspectiva, se transita de regular ya no sólo el comercio de bienes, sino también el de servicios, incluidos los servicios públicos como educación, salud, entre otros, los cuales pasan de ser derechos humanos sociales fundamentales a adquirir el estatuto de mercancías, en el marco de la integración comercial.

Las cristalizaciones⁴ en el espacio de juegos de poder

No es desdeñable la tesis recogida por Pablo Gentili de que el ajuste y proceso de reforma a los sistemas educativos latinoamericanos no se debe exclusivamente al papel jugado por las agencias financieras internacionales y, además, por los organismos multilaterales, sino que también involucra a otros actores que intervinieron de manera directa o por omisión, ya que fueron espectadores de las reformas en curso (Gentili, 2005) en las décadas del ochenta y noventa. En este caso, los gobiernos de América Latina, por su actitud y

4. Retomo la idea del investigador mexicano Roberto Rodríguez (Universidad Nacional Autónoma de México) para significar la concreción, expresión y realización del proyecto de integración comercial en el ámbito educativo de América Latina, develar sus actores con intereses concretos y mecanismos específicos para dar cuenta del proceso.

voluntad política, y los sectores económicos nacionales tienen una responsabilidad histórica y política en dar cuenta de cómo estos arreglos institucionales fueron garantizando el proceso de apertura comercial y, por ende, el menoscabo de la universalidad, gratuidad y obligatoriedad de los derechos humanos sociales en la región, específicamente el derecho a la educación.

Por lo tanto, el contexto de los procesos de liberalización del comercio de servicios en América Latina tiene ya un recorrido histórico, dispositivos y procedimientos específicos que la materializan en el marco de los acuerdos y negociaciones realizadas, con incidencia e impacto en el ámbito educativo y cultural (Feldfeber, M. y Saforcada, F., 2005; Yepes, 2004). Tanto las Cumbres de las Américas, el ALCA, los TLC y el AGCS como la creación de la OMC, son expresiones materiales y dispositivos específicos para llevar a cabo este proceso de comercialización transnacional de los servicios. Tienen por tanto un marco discursivo, normativo e institucional que rebasa las posibilidades de regulación de los Estados, excluye la participación de la sociedad en su definición, vulnera los derechos humanos fundamentales y deja en manos del mercado y sus actores la orientación y decisión del proceso para materializar la integración comercial.

Se precisa que el proceso de ajuste estructural en América Latina, promovido por la banca multilateral y los Estados Unidos (Consenso de Washington), debe ser entendido como la base de la historia de privatización y desobligación del Estado y la mercantilización de los derechos sociales, lo que deriva en la liberalización comercial de la educación y otros derechos sociales fundamentales en este período. Ello implica reducir el Estado a su función mínima, para ser leído y evaluado con criterios de eficiencia y eficacia, donde el papel que cumple en diseñar, implementar y evaluar políticas de desarrollo empieza a ser sustituido por actores del mercado, privados y otras fuentes de financiación, que por lo general son externas (Vargas, 1999). Prevalece, en este sentido, un criterio de adaptabilidad de las condiciones y políticas públicas internas de los países del continente a los imperativos y lógicas del mercado globalizado. Por tanto, la responsabilidad entre gobiernos y agencias financieras es compartida, tanto por los ajustes institucionales asumidos como las presiones ejercidas para tales propósitos.

La comprensión de esta lógica tiene una compleja trama en la consolidación de los dispositivos para configurar el mercado educativo en

el continente, los cuales se alinean junto a unos hechos coincidentes en el tiempo. En el año 1994, por iniciativa del entonces Presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, se celebra en Miami la Primera Cumbre de las Américas⁵, vital para definir las concepciones, los instrumentos y mecanismos de regulación del comercio de servicios, y por ende, eliminar progresivamente las barreras al comercio y a la inversión, asegurar la libre circulación de capital y mercancías sin aranceles, brindar seguridad a las inversiones y hacer posible el libre acceso a los mercados de bienes y servicios de los países, avanzando en proceso de desregulación del Estado, desde la doctrina neoliberal.

En este marco, se acuerda la creación del Área de Libre Comercio de las Américas —ALCA— a ser culminada en enero del año 2005, la cual fue acordada por los jefes de Estado y gobierno de 34 países de la región (sin Cuba) y fruto del proceso de negociaciones, donde se pretendía el libre acceso a los mercados de bienes y servicios para el continente. Además, se plantea que allí deberían confluir todos los tratados y acuerdos de integración regionales y bilaterales existentes y por venir⁶, como ámbito común regulador para un bloque comercial que se constituiría por “una población próxima a los 800 millones de habitantes, representaría un tercio del producto bruto mundial y un poco más del 20% del comercio global para conformar la zona de ‘libre comercio’ más grande del mundo” (CTERA, 2004).

En el mismo año, con la Ronda Uruguay se culmina el proceso de negociación relativo al Acuerdo General sobre Comercio y Tarifas

5. Las Cumbres de las Américas reúnen a los Jefes de Estado de los países de la Organización de los Estados Americanos —OEA— (a la cual Cuba no pertenece), para abordar problemas regionales y realizar acuerdos en el ámbito social, político y económico. Desde 1994 se instala una segunda generación de Cumbres marcada por procesos de globalización económica e ideología neoliberal, ya que antes se habían realizado dos Cumbres de las Américas (Panamá, 1956 - Punta del Este, Uruguay, 1967) atravesada por lógicas de proteccionismo y desarrollismo en el continente (Feldfeber, M. y F. Saforcada, 2005).

6. Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): integrado por Canadá, México y Estado Unidos, en vigencia desde 1994; MERCOSUR: integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en vigencia desde 1991; Comunidad Andina (CAN): integrado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, en vigencia desde 1969; Sistema de Integración Centroamericana (SICA): integrado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, en vigencia desde 1991; Tratado de Libre Comercio México Triángulo Norte (TLCTN); Plan Puebla Panamá; TLC bilaterales: Estados Unidos - Chile, Estados Unidos - Colombia y Estados Unidos - Perú firmados a principios de 2006 (CTERA, 2004).

(GATT por siglas en inglés) que duró aproximadamente 8 años y se acuerda, así mismo, la creación de la Organización Mundial del Comercio —OMC—. Este organismo internacional se crea con la función de regular el comercio entre los países y vigilar a los gobiernos para el cumplimiento de las obligaciones contractuales contraídas en política comercial. Como institucionalidad con estos propósitos, busca fundamentalmente proteger el interés de los productores de bienes y servicios y de los exportadores e importadores de países que suscriben los acuerdos. Su papel es garantizar que los procesos de privatización y mercantilización no tengan obstáculos ni trabas estatales y que los intereses de los actores económicos representados puedan circular libremente.

En este mismo período, se firman el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios —AGCS— conocido también como GATS (*General Agreement on Trade in Services*), el cual es un conjunto de normas multilaterales legalmente obligatorias que abarcan el comercio de servicios; y el Acuerdo sobre los Aspectos de los derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio —ADPIC—, conocido también por las siglas en inglés como TRIPS, adoptando la clasificación de comercio de servicios por sectores incluida ya en la OMC. En estos dos últimos acuerdos, se concreta el hecho de que tanto la educación puede ser un servicio comercial como las ideas, un objeto susceptible de transacción comercial, debido a la amplitud lograda en los acuerdos del concepto de servicios.

En esta gradual consolidación del mercado mundial educativo, los servicios comprendidos por la AGCS, clasificados por sectores son:

- Servicios prestados a las empresas
- Servicios de comunicaciones
- Servicios de construcción e ingeniería
- Servicios de distribución y venta
- Servicios de educación
- Servicios ambientales
- Servicios financieros
- Servicios sociales y de salud
- Servicios de viajes y turismo
- Servicios recreativos, culturales y deportivos
- Servicios de transporte
- Otros servicios

Dentro del servicio educativo, se contemplan cinco categorías:

- Servicios de enseñanza primaria
- Servicios de enseñanza secundaria
- Servicios de enseñanza superior
- Servicios de enseñanza para adultos
- Otros servicios de enseñanza

Esta clasificación, vista desde la ecuación de minimización del Estado y disminución o estancamiento del gasto público educativo versus el copamiento de actores privados de lo público y el aumento de la demanda educativa, nos indica que lo que más interesa a los Estados Unidos, sus empresas transnacionales y la banca internacional es el potencial del mercado educativo en América Latina.

Como bien lo señala el documento “Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe”, “a casi 150.000 millones de dólares ascienden los recursos totales necesarios para cumplir antes del año 2015 las metas educacionales fijadas en diversos acuerdos internacionales (...) en su versión final, dada a conocer en enero de 2005, la CEPAL y la UNESCO evalúan las necesidades financieras que enfrentan los países de la región en materia educativa y presentan las estimaciones de costos totales y adicionales, de aquí hasta el año 2015, que los gobiernos deben contemplar para alcanzar cuatro grandes metas: universalizar la educación preprimaria, asegurar el logro universal del ciclo primario, elevar al 75% la cobertura neta de la educación secundaria y erradicar el analfabetismo adulto” (OREALC/UNESCO, 2005:1). Metas asociadas a los mandatos de las Cumbres de las Américas y a los diferentes acuerdos —compromisos asumidos por los Estados, para disminuir pobreza en la región y focalizar, mediante el papel subsidiario de los Estados, la política educativa en los más pobres de los pobres—. Ante la tendencia a la disminución o estancamiento del gasto público en educación, cada vez cobra mayor relevancia la oferta de la educación privada para atender la demanda educativa en todos los ciclos, con las condiciones dadas en el marco de los acuerdos comerciales suscritos progresivamente en el continente.

Además, para la categoría de educación superior, “en la actualidad, en América Latina y el Caribe, el número de estudiantes de educación superior asciende a unos 10 millones. El número de estudiantes inscritos en las instituciones de educación superior se multiplicó

por 27 entre 1950 y 1994, cuando llegó a 8 millones de estudiantes” (Yepes, 2004:26). Al momento, este componente es el que se advierte de más interés para Estados Unidos y sus transnacionales educativas como primer país exportador mundial de servicios educativos, y como renglón de ingresos para su economía. Tal como lo anota Alberto Yepes, para este país en 1996, sus ingresos fueron de 7.5 billones de dólares por exportaciones en educación (Yepes, 2004:23).

Los contenidos para materializar la comercialización de los servicios educativos bajo un modelo transnacional y, por ende, consolidar el mercado educativo, se presentan en cuatro modalidades: comercio transfronterizo, consumo en el extranjero, presencia comercial y presencia de personas. Estos, en su conjunto, definen el desarrollo de la conectividad desde la educación a distancia y virtual como tendencia educativa transfronteriza que disminuye la modalidad presencial y fortalece las lógicas privadas que privan en este ámbito; aumentan la migración y el desplazamiento de estudiantes a países del Norte para realizar sus estudios; fomentan la pérdida de autonomía escolar, relativizan la prestación del servicio social educativo y socava la identidad en tanto el proveedor del servicio educativo se desplaza a donde va a prestarlo bajo establecimiento de filiales, franquicias o alianzas⁷; y por último, se consolida una tecnocracia y un horizonte de calidad educativa que actúa con parámetros de estandarización en evaluaciones, certificaciones y acreditaciones para los sistemas educativos con el desplazamiento de personal experto académica o técnicamente que trabaja para el suministrador del servicio en los países que hacen parte de los acuerdos.

Elementos que, entre otros, son constitutivos del enfoque empresarial en el mundo de la educación pública, provocan un vaciamiento de lo público en la política, adoptan la noción de escuela-empresa, ven la educación como mercancía, otorgan el rol a estudiantes y padres y madres de familia como “consumidores” y consolidan sistemas educativos paralelos para pobres y para ricos. Por tanto, como bien lo indica Ariela Ruiz Caro (2006), deja de ser la educación factor de inclusión y movilidad social y se aumenta la capacidad de control y dominación de la sociedad política y cultural de América Latina por los Estados Unidos.

7. Por ejemplo, es una realidad la inversión extranjera en la Educación Superior de México en el marco del TLCAN. Ver más: Rodríguez (2006).

Además, este programa educativo está salvaguardado por un conjunto de regulaciones previstas desde los propósitos contenidos en los documentos del ALCA y los TLC (Yepes, 2004:30), que favorecen la constitución del mercado educativo y el interés de los inversionistas o proveedores encargados del suministro del servicio educativo, con lo cual se garantiza que las políticas sociales y económicas en cada uno de los países tengan este marco de actuación regulatorio sobre el acceso a los mercados, la eliminación de las barreras, nación más favorecida, la liberación progresiva y la no excepcionalidad; y garantizar el trato nacional, las regulaciones nacionales y el arreglo de disputas. Éstos operarían como una especie de *blindaje* de los acuerdos suscritos para las expectativas e intereses que expresan el conjunto de actores allí comprometidos, con primacía de las empresas educativas transnacionales y del gobierno de Estados Unidos, y sectores de gobierno de los países de América Latina y, además, dispone la subordinación del sistema de educación público estatal en la región en esta lógica.

Como bien lo anota Alberto Yepes en lo relativo a los TLC como dispositivo específico, se precisa indicar que *Tratado* como “la manifestación expresa y libre de la voluntad de los Estados contratantes y constituyen el derecho escrito que ellos mismos se dan, por eso son fuente de derecho internacional” más el *Libre Comercio* entendido “en el campo del comercio internacional, la disminución de derechos de aduana y la libertad plena de movimientos y transferencias de un país a otro, sin ningún tipo de restricciones” (Yepes; 2004:14). Esto supone condiciones de igualdad y libre voluntad en los acuerdos contraídos por los Estados, el beneficio mutuo de los países firmantes y sometidos a diferentes mecanismos de regulación y arbitramento por instancias internacionales.

Lo que se debe interrogar es la calidad de “Tratado libre”, ya que éste se da en relaciones asimétricas y desiguales de negociación entre países, por condiciones como la diferencia en ingreso per cápita de las naciones firmantes, la diferencia de la inversión en investigación, la posibilidad de ser exportador educativo, entre otros. Además, por lo general, están presentes los recursos de poder de los Estados y actores dominantes en las negociaciones como los Estados Unidos, las transnacionales y organismos financieros, que presionan los acuerdos y subordinan las decisiones políticas y comerciales a sus intereses de expansión y libre circulación. Como siempre,

en la lógica del mercado y en el centro de la ideología neoliberal está el competir y ganar, hacer primar el interés individual sobre el colectivo. Por tanto, estos acuerdos no expresan la voluntad ni el interés general de las sociedades que los gobiernos representan, sino los intereses particulares de actores económicos privados nacionales y transnacionales y de los gobiernos dominantes.

Lo que se cristaliza son las nuevas formas de feudalización y colonización bajo sistemas complejos de intercambio comercial. Ante el fracaso del ALCA para integrar comercialmente el continente como mecanismo de acuerdo multilateral, los TLC se han constituido en la estrategia para mantener vigente los intereses de los Estados Unidos bajo negociaciones bilaterales y subregionales, en contravía y como mecanismo contrarrestador de la progresiva integración alternativa que se promueve en América Latina, fruto de experiencias de gobierno democratizantes y de izquierda y de las resistencias y reconfiguraciones de diferentes expresiones del movimiento social.

El ejemplo nos demuestra que los procesos de negociación comercial llevados a cabo a feliz término como el TCLAN y los TLC bilaterales suscritos de Estados Unidos con Chile, Colombia y Perú se caracterizan por ser realizados sin la participación, o más bien a espaldas, de amplios sectores de la sociedad civil, refinados por el uso de un lenguaje técnico y sofisticado que limita la apropiación de sus contenidos e implicaciones en su definición por la mayoría de la población, con un papel clave de medios de comunicación en manejo de opinión pública favorable a éstos y mediado por la ausencia de un debate público sobre asuntos que son de interés general, como es el caso de los derechos sociales que se negocian. Son acuerdos que representan, en general, una correlación de fuerzas de grupos que tratan de que sus intereses específicos o particulares sean considerados políticos, o sea de interés general, y en esa medida lograr que se definan discusiones y políticas en relación con ellos, lo cual está mediado por los recursos de poder que tienen, aunando el factor del contexto internacional de globalización que incide sobre la formación de políticas públicas de los Estados nacionales (Vargas, 1999).

Es clave, entonces, la pregunta: “¿Quiénes participan en el proceso? Los TLC se negocian y se firman entre gobiernos, los mismos gobiernos que nosotros elegimos. Pero siempre hay grupos de poder detrás de los TLC, que pueden incluir corporaciones nacionales o transnacionales y empresarios específicos. Generalmente, los gobiernos

incluyen representantes empresariales en su equipo negociador, mientras se excluyen sectores laborales, microempresa, consumidores, de medio ambiente y grupos vulnerables. Por ende, los beneficios tienden a limitarse a ciertos sectores, principalmente, las cúpulas empresariales que logran incidir en la agenda. Los otros sectores pueden ser afectados positiva o negativamente” (CTERA, 2004:15).

En este caso, es reiterativo decir que la educación como proceso de igualación y movilidad social se ve restringida por los discursos y actores dominantes del mercado y desdibuja el papel del Estado, en la concepción prevalente del Estado mínimo, rebasando incluso los diferentes órdenes constitucionales en la región.

La arquitectura del proceso ha sido rápida y efectiva en estos últimos años, su consolidación representa los grados de subordinación de muchos de los gobiernos latinoamericanos y expresa los grados de presión ejercidos por actores privados y de Estados Unidos. Cada vez la lógica empresarial está más enquistada en la construcción de lo público estatal, pero también cada vez son más los grupos sociales y culturales excluidos del desarrollo propuesto por la doctrina neoliberal y sus actores para América Latina. El Estado garantista y el ciudadano como titular de derechos son una construcción política e histórica de las sociedades que entran en riesgo, donde se hace más evidente la pérdida de soberanía y autonomía de los pueblos, el interés general que marca la formación de políticas públicas pasa a ser sustituido por el interés particular, y la producción y circulación del saber y del conocimiento están más sujetas al binomio oferta-demanda que determinan las dinámicas y los actores del mercado. Además, los actores privados transnacionales “compiten” por los recursos públicos y definen, bajo estrategias de presión, los estándares de calidad que concursan en los acuerdos y los organismos multilaterales para regular la educación.

Es una perspectiva política que trata de articular la lógica educativa con la lógica financiera y económica, desde el punto de vista del financiamiento y la gestión de la educación⁸, pero con consecuencias

8. Como bien lo señala el documento de la CEPAL “Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe”, “se ha puesto a consideración de los países en un foro que reunió autoridades de educación, hacienda y finanzas de los gobiernos de la región, en el trigésimo período de sesiones de la CEPAL en Puerto Rico (2 de julio de 2004)”. Ver: www.unesco.cl/esp/sprensa/noticias

específicas en el proyecto de sujeto y de nación desde el programa educativo para la región y el tipo de conocimiento que se produce. Está sobre la base de una idea de educación asociada a la erradicación y disminución de la pobreza, al desarrollo del conocimiento para competir y producir globalmente y dispuesta al sistema de producción imperante. En esta idea, la política pública educativa “implica una toma de posición del Estado, según influencia de actores derivada de correlación fuerzas” (Vargas, 2004:57), donde se puede optar por un distanciamiento o reconocimiento en las agendas políticas de los problemas sociales de las mayorías. La experiencia de hoy interroga el tipo de democracia, su sistema de representación y el papel de los decisores políticos; además, el modelo de Estado, su capacidad de intervención en el orden social y en la consolidación de proyectos de nación. ¿Cuál es su papel en el diseño, gestión y control de la política pública? Lo que aparece, muchas de las veces, es un vaciamiento de lo público en la política.

Los procesos de apertura e integración comercial, incluida su extensión a diferentes derechos sociales como la educación, han demostrado históricamente que su verdadero impacto ha sido el aumento de la desigualdad y exclusión social, el resquebrajamiento de proyectos de nación sobre la base de la soberanía, y la expedición de una nueva *constitucionalidad política* del mercado global⁹ en menoscabo del Estado Social y Democrático de Derecho para nuestras sociedades. Por el contrario, para las transnacionales y el gobierno de Estados Unidos, el impacto ha sido el fortalecimiento del capital de los inversionistas, mayor concentración de la riqueza, ampliación de nuevos mercados, eliminación de barreras y consolidación de la brecha entre países desarrollados y en vías de desarrollo.

Pero, estas consecuencias no deben perder de vista la existencia en la realidad educativa de la región de nuevos factores de cambio y transformación a la luz de nuevas formas de resistencia y construcción de lo alternativo y de vislumbrar la idea de procesos distintos de integración latinoamericana. Bien sea desde el movimiento social indígena, campesino, feminista, magisterial, juvenil, afrodescendiente o bien desde otras expresiones que se han dado a la tarea de configurar

9. Es la manera como expresa el autor la pérdida de soberanía en los acuerdos que rebasan el campo del Estado-nación en las decisiones y sustituyen la Constitucionalidad nacional (Gantiva, 2005:63).

propuestas como las Cumbres de los Pueblos de la América, el Foro Social Mundial y el Foro Mundial de Educación, Iniciativas de Incidencia de la Sociedad Civil en Política Educativa, Campañas Continentales por el Derecho a la Educación, Foros Nacionales y Regionales en defensa de la Educación Pública, la Carpa Blanca en Argentina, entre otras.

Además, se van consolidando iniciativas de proyecto educativo alternativo que emanan del movimiento social con una institucionalidad que responde a los verdaderos intereses de mayorías excluidas. La Universidad de la Tierra de los Zapatistas en México, la Universidad de los Movimientos Sociales, la Universidad Intercultural “Casa del Saber”, y el proyecto educativo Florestán Fernandez del Movimiento Sin Tierra en Brasil, por citar algunos, son expresión de ello. Perspectivas que aparecen en el campo intercultural, solidario, participativo y justo, con criterios de dignidad, articulación e integración desde presencias de diferentes expresiones del movimiento social como sujeto político y corrientes críticas de pensamiento en el continente.

Tampoco se pueden desconocer los procesos de integración de América Latina como el MERCOSUR, una propuesta renovada de revisar el CAN, los acuerdos comerciales en diferentes sectores como el gas y el petróleo, la emergencia de experiencias democratizantes en gobiernos como Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay y Venezuela y las futuras posibilidades electorales de sectores democratizantes en México, Nicaragua y Perú, la resistencia desatada en Ecuador por el movimiento indígena ante la inminencia de la firma del TLC con Estados Unidos contra el gobierno de Alfredo Palacio.

Es claro que, a pesar de los dispositivos de exclusión, ocultamiento y extravío de lo que el TLC significa, diversos sectores tengan mayor información y grado de conciencia de lo que ello implica, y por ello decidan elegir gobiernos como el de Evo Morales en Bolivia o movilizarse, como es el caso de los ecuatorianos, quienes plantean que “los dirigentes de las diversas organizaciones indígenas y sociales del país coinciden en que este tratado es inconsulto, inequitativo comercialmente, injusto económicamente e indigno para la soberanía nacional. La desigualdad de condiciones ocasionará la concentración de la riqueza en pocas manos y la ampliación de la brecha entre ricos y pobres, con lo que los problemas sociales como la migración, delincuencia, pobreza, inseguridad se acrecentarán y

afectarán a toda la población ecuatoriana”¹⁰. Por lo tanto, lo que se preveía desde el año 1994 por la tecnocracia imperante en gobiernos, actores privados y organismos multilaterales en la política de integración comercial para la región, como un proceso lineal, homogéneo y fácil para los intereses de las transnacionales, el gobierno de Estados Unidos y sectores económicos y de gobierno de los países de América Latina de consolidar un mercado común, ha dado vuelcos políticos y sociales en este período y ha puesto de frente las fisuras y contradicciones presentes en esta idea de integración. La realidad emerge dicotómica en esta lucha: Estado vs. Mercado; Derecho vs. Servicio; Público vs. Privado.

Apuntes sobre concepciones y discursividades educativas

Es claro que los discursos y las acciones derivadas de la integración comercial dan cuenta de visiones, concepciones, contenidos y prácticas que muestran hacia dónde se dirige el proyecto educativo para América Latina, no sin fisuras, no sin contradicciones.

Observamos cómo el pragmatismo eficientista como narrativa y pensamiento dominante en la configuración de acuerdos y decisiones comerciales en los últimos años ha perdido el horizonte discursivo humanista y político que distingue los fines de la educación en nuestras sociedades y trata de imponer una visión productiva, económica y tecnocrática. Como se dijo anteriormente, es un traslado de la lógica comercial, sus categorías y criterios de representación y valoración al mundo educativo.

Por la manera como desdeñosa y equivocada en que se ha mirado el discurso educativo, es preciso retomar algunos apuntes para la discusión. La educación, en su *sentido* más amplio, aporta a configurar un tipo de sujeto y de orden social, que está estrechamente ligado a proyectos de nación y de sociedad. A esto subyace una perspectiva, como bien lo anota Joao Francisco de Souza¹¹, donde “cada grupo social se disputa un proyecto educativo que direcciona un tipo de sujeto y de orden social”, lo cual está relacionado a una idea de pensamiento

10. Ver: El ejemplo ecuatoriano. www.recalca.org.co (16 de marzo de 2006).

11. Apuntes de notas en Conferencia sobre “Pensamiento Pedagógico Latinoamericano” en el marco del evento realizado en Medellín, Colombia, 2005.

pedagógico que orienta la decisión y la acción educativa. Precisión que, como recurso analítico, nos sitúa frente a algunas cuestiones pedagógicas claves que sirven para continuar la discusión en el contexto actual de liberalización del comercio y su implicación en la concepción de la educación como servicio: ¿Existe hoy una pedagogía neoliberal? ¿Quiénes representan su proyecto educativo? ¿Qué tipo de concepciones, iniciativas, decisiones y acciones en Políticas Públicas representan esta perspectiva? ¿Cómo juega esto en el marco de las negociaciones y procesos progresivos de liberalización del comercio de la educación entendida no como derecho sino como servicio? ¿Es posible hoy una alternativa de proyecto educativo en el marco de procesos de comercialización de la educación?

Es dicho que el pragmatismo eficientista acompaña la ideología neoliberal caracterizada por el individualismo, el beneficio individual, la competencia, el afán de lucro y la reproducción, y que ello subyace en la colonialización de lógicas empresariales en el mundo de la educación, el conocimiento y en la formación de políticas públicas para el desarrollo.

Ya desde los años ochenta, los agentes financieros como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo asumieron la labor de orientar el pensamiento pedagógico ligada a fines educativos que tenían como escena la productividad y la pobreza, y que la formación del individuo tendría estas aristas de desarrollo. Para ello, la evaluación de la calidad, los estándares, las competencias educativas, la profesionalización docente y la disminución de las carreras universitarias por cursos técnicos tenían un fin específico: saber hacer, saber reproducir y saber producir. El desarrollo del pensamiento se redujo a una simple consecución de competencias, habilidades y destrezas del individuo, quien acriticamente se deberá enfrentar a los retos de la competitividad y la globalización neoliberal. Se presenta una versión renovada de parámetros conductistas y tradicionales que se adaptan a las nuevas formas de desarrollo del capitalismo.

Lógicamente, la política educativa en cada uno de los países se encargaría de organizar la educación y definir los lineamientos, para que cada ámbito escolar —preescolar, primaria, secundaria, técnico y universitario— asumiera su desarrollo en este contexto, pero, además, diseñando finamente procesos de privatización y alentando políticas focalizadoras para los más pobres. La escuela-empresa, el directivo-gerente, la racionalización educativa, el subsidio a la

demanda, etc. van delineando un campo discursivo propio en este proceso. En este caso, la política pública educativa se expresa en cada uno de los países según el proyecto político dominante (Vargas, 1999).

También se observa cómo el discurso UNESCO, que liga la concepción educativa a la convivencia, la paz, los derechos humanos, la igualdad y el desarrollo, ha encontrado un organismo multilateral que paralelamente contradice esta perspectiva: la OMC, que profundiza un enfoque económico-comercial estandarizante, homogeneizante y focalizante de las sociedades, las culturas y sus alternativas desde un discurso sofisticado que produce un efecto de ocultamiento, en tanto se ocupa de que lo público se vuelva privado, y lo no dicho sea el imperativo¹². Es aquí donde se pone en cuestión la constitución de Estados-nación y sujetos de derecho con proyectos culturales, sociales y políticos incluyentes y emancipatorios.

El discurso de unos pocos, dígame, empresarios y representantes de sectores políticos tradicionales, trata de representar engañosamente el discurso y las posibilidades de enfrentar los problemas significativos de las mayorías y construir una narrativa económico comercial para la región, de aquí la prevalencia que la educación adquirió como servicio-mercancía, sustituyendo su carácter de derecho universal y como fuente de emancipación en muchos de los países. Cabe la pregunta: ¿cómo invertir este desarrollo?

Al respecto es claro también que hoy las experiencias democratizantes de gobierno en América Latina, los proyectos interculturales basados en el diálogo, las perspectivas críticas de pensamiento pedagógico, el movimiento social como productor de nuevos saberes, entre otros, ponen en entredicho esta cuestión y le abren posibilidades a la educación en perspectiva de transformación social y recreación de la cultura desde una dimensión política, cultural, axiológica y social. Pensar proyecto educativo alternativo desde un enfoque de DDHH, ligado a un concepto y modelo de Estado Social de Derecho y a una concepción humanista, es pensarlo contra el neoliberalismo como ideología y como forma de configurar la Política Pública.

12. Al respecto, en su presentación, Juliana Peixoto de FLACSO-Argentina ilustra esta situación como una relación conflictiva en el enfoque de Derecho a la Educación vista desde los DDHH de la UNESCO contrario al enfoque económico comercial de la OMC que está en juego en los acuerdos y regulaciones. CLACSO, Antigua, Guatemala, 1 y 2 de marzo de 2006.

Hoy, en América Latina, el discurso pedagógico y el ámbito educativo, también se constituyen en lugar de disputa y contestación. La consolidación y renovado acento de perspectivas críticas de pensamiento pedagógico y experiencias educativas como las del MST, o las de los indígenas, o el proceso de alfabetización en Venezuela como factor de inclusión, o la construcción de un Proyecto Educativo Alternativo en Colombia, son prácticas que vislumbran una posibilidad de construcción donde esté, en el centro de la elaboración y acción pedagógica y cultural, el sujeto al que aspiramos, el orden social deseado y el tipo de conocimiento significativo para nuestras sociedades.

Seguramente estas cuestiones hoy están vigentes en la discusión, sobre todo cuando estamos hablando de lógicas de mercado en la educación y en la formación de decisiones políticas y comerciales que afectan la cultura, los derechos humanos y la situación de inclusión y desarrollo de amplios sectores de la población. Cuestiones que pugnan por experiencias de transformación que cambian el curso de la región y abren la posibilidad de construir y recrear otras narrativas educativas.

Consideraciones finales

1. Es urgente vincular la producción de conocimiento y la actividad académica con las luchas de los movimientos y grupos sociales. Enfatizar en “una perspectiva de los movimientos sociales como espacios de producción de conocimiento y de lucha por la transformación de lugar. ¿Por qué énfasis en los movimientos sociales como espacios de producción de conocimiento? Porque una lectura de los movimientos sociales de hoy es, precisamente, que éstos se han visto abocados a crear su propio conocimiento —posiblemente siempre lo han hecho— en una forma mucho más consciente” (Escobar, 2002:12). Por tanto, la recreación del saber está ligada a la acción social y allí, el autor nos plantea, es una necesaria construcción de conocimiento solidaria entre académicos e intelectuales ligados al movimiento social. Vincular la reflexión crítica y la acción social es la manera como se transforma la realidad y el proyecto educativo es la manera en que se contribuye a ello.

2. Se necesita desarrollar estrategias de financiamiento solidarias a las investigaciones locales y regionales a través de los centros de investigación en América Latina que posibiliten intercambios y acuerdos de cooperación entre éstos.

3. Se precisa pensar y actuar sobre las oportunidades de producción de políticas y programas educativos que contribuyan a fortalecer los cambios expresados en gobiernos de izquierda y experiencias democratizantes en América Latina para fortalecer estas iniciativas y consolidar ejercicios de gobierno cercanos a los objetivos de mayorías excluidas.

4. Es necesario acercar, comunicar y dilucidar los temas relativos a la configuración del proceso de integración comercial y proponer un debate público educativo, creando diferentes mecanismos de circulación de saber y ámbitos de discusión y desarrollando diferentes medios de información y comunicación que aporten a una tarea pedagógica de democratización de la discusión.

5. Es clave la democratización del conocimiento, ello implica la denuncia y resistencia a los procesos de colonialización y feudalización del saber y, desde una perspectiva crítica, aportar al reconocimiento y articulación de saberes específicos y campos de producción del conocimiento generados en las diferentes ámbitos territoriales y sociales por los mismos actores, los contextos particulares y las lógicas de movilización, desde procesos educativos populares y sociales para contrarrestar el avance de discursos tradicionales que expresan un retroceso para el desarrollo de las sociedades.

6. Se requiere constituir el espacio educativo formal en todos sus niveles como ámbito de disputa y producción del conocimiento liberador, de construcción de sujeto y de aporte a la democratización de la sociedad.¹³

7. Es necesario la acción social y política con estrategias de presión en escenarios de ratificación, control social, movilización y presión social, y agenda legislativa, relativa a la agenda de política educativa de gobiernos latinoamericanos que propendan por las expectativas e intereses de amplios sectores de la sociedad civil. Ello necesita definir estrategias de participación y discusión en las diferentes fases de la política educativa.

13. Asumir esta perspectiva es asumir el conflicto como una oportunidad de transformación de la Escuela, ligado a un enfoque de educación política en horizonte de transformación (Herrera, 2001).

8. Es clave contribuir al fortalecimiento de la movilización y organización social con una agenda en Derechos Humanos Sociales que promuevan y exijan su universalidad, gratuidad y obligatoriedad. En este caso es preciso no escindir las agendas educativas, de salud, de vivienda, del trabajo, alimentación sino buscar su articulación y consolidación en espacios mayores de movilización y acción política.

9. Se necesita aportar al desarrollo de un proyecto educativo alternativo que integre cultural, política y socialmente a los países de la región. Ello implica mayores intercambios y consolidación de espacios entre países y actores sociales con este objetivo específico que pueda ser compartido y desarrollado en los países de la región a 3 años.

10. Es fundamental consolidar los espacios de movilización social que hoy se expresan en el continente frente a la problemática educativa tales como FSM, Cumbres de los Pueblos, desde una perspectiva ascendente de movilización desde las construcciones regionales y nacionales, que tengan estos espacios como punto de llegada.

11. Se precisa proponer un aumento del gasto público en educación a los países de la región, bajo criterios de universalidad, obligatoriedad y gratuidad de la educación.

12. Se debe promover la universalidad de la educación superior según criterios de igualdad para la población.

13. Es necesario desarrollar estrategias y acuerdos de cooperación política, social y financiera entre gobiernos de la región para fortalecer el sistema de educación pública.

Bibliografía

- CONFEDERACIÓN DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (2004) “Área de Libre Comercio de las Américas” en *Cuadernos de Formación Sindical*, Argentina.
- ESCOBAR, A. (2002) “Globalización, desarrollo y modernidad” en *Planeación, Participación y Desarrollo*, Medellín. Corporación Región y otros.
- FELDFEBER, M. y F. SAFORCADA (2005) “OMC, ALCA y Educación: Una discusión sobre ciudadanía, derechos y mercado en el cambio de siglo” en *Serie Cuadernos de Trabajo del Centro Cultural de la Cooperación* (Buenos Aires) N° 58.

- FELDFEBER, M. y F. SAFORCADA (2005) *La Educación en las Cumbres de las Américas. Un análisis crítico de las políticas educativas de la última década*, LPP/ Miño y Dávila, Argentina.
- GENTILI, P. y B. LEVY (comp.) (2005) *Espacio Público y Privatización del Conocimiento: Estudios sobre Políticas Universitarias en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires.
- GANTIVA, J. (2005) “Tratado de Libre Comercio y Educación. Regresión histórica y derrota del pensamiento” en *Revista Educación y Cultura. FECODE* (Bogotá D.C.) N° 69.
- HERRERA, D. (comp.) (2001) *Convivencia y Conflicto en la Escuela. Perspectivas*. IPC. Medellín.
- OREALC/UNESCO (2005) Documento “Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe”. En: www.unesco.cl/esp/sprensa/noticias
- RECALCA (2006) “El ejemplo ecuatoriano”. En: www.recalca.org.co.
- RODRÍGUEZ, R. (2006) *La Educación Superior Transnacional en México*. CLACSO. Antigua, Guatemala. 1 y 2 de marzo de 2006.
- RUIZ CARO, A. (2006) *Impactos de la Globalización y del TLC con Estados Unidos*. CLACSO. Antigua, Guatemala, 1 y 2 de Marzo.
- YEPES, A. (2004) “La Educación en el ALCA: ¿Al servicio de quién?” En: *Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo*, Colección ALCATEMAS, Bogotá.

Alambrando el bien común: conocimiento, educación y derechos sociales en los procesos de privatización y mercantilización de las últimas décadas

FERNANDA SAFORCADA

Introducción

“Los derechos no son abstracciones, respondió el ministro de defensa secamente, los derechos se merecen o no se merecen, y ellos no los merecen, el resto es hablar por hablar” (Saramago, 2005:81). Así le replica el ministro de defensa al de justicia cuando, frente al hecho de que toda la población de una ciudad votó en blanco, discuten si se trató de una rebelión o del ejercicio de un derecho reconocido por la ley. Este diálogo es parte de la novela *Ensayo sobre la lucidez* de José Saramago. Se trata de una ficción, pero cabe preguntarse qué pasaría si el conjunto de ciudadanos de un país, una región, una ciudad exigieran el cumplimiento efectivo de algunos derechos consagrados hace ya mucho tiempo y que, sin embargo, cada vez más parecen entenderse como una cuestión de posibilidades y capacidades individuales, y no como una cuestión social.

El horizonte de integración e igualdad que caracterizaba a ciertos asuntos públicos se ha debilitado. Lo social aparece atomizado y pensar en algo del orden de lo común resulta cada vez más difícil. Áreas que hasta hace no mucho tiempo eran consideradas centrales para el interés y el bien común sufren acelerados procesos de privatización. Numerosos servicios que eran brindados exclusiva o mayoritariamente por empresas estatales por ser cuestiones de interés social —como los servicios de comunicaciones, transporte, correos, etc.— se han privatizado.

A esta tendencia no han escapado otras áreas, a pesar de que en ellas la actividad no se organizara en empresas. Nos referimos

a salud y educación, respecto de las cuales debemos hablar de privatización y mercantilización, ya que no se trata sólo de la participación del sector privado en la provisión del servicio, sino también de configurar un mercado donde no lo había o de instalar una racionalidad propia del mismo en cuestiones históricamente pensadas en términos del bien social. Entre estos últimos casos, debemos considerar al conocimiento y, en general, a los productos artísticos y culturales, afectados en el mismo sentido con la expansión de los derechos de propiedad intelectual y de patentes para la comercialización.

Los procesos mencionados se inscriben, a su vez, en las políticas de ajuste y en los procesos de reforma del Estado que, en el marco de la reestructuración capitalista del último cuarto de siglo, buscaron implementar los postulados del Consenso de Washington: liberalización financiera, liberalización del comercio, apertura a la inversión extranjera, privatización, seguridad en los derechos de propiedad y desregulación, es decir, abolir aquellas regulaciones que impedirían la entrada de nuevas empresas transnacionales, restringieran la competencia o la salida de beneficios, controlarían los precios, limitarían el despido, concedieran créditos discriminatoriamente o impusieran impuestos demasiado altos sobre la renta a las empresas, etc. (Ramos, 2003; Llistar, 2002).

Estos procesos de privatización y mercantilización se ven reforzados y potenciados con los tratados de libre comercio (TLC) que se vienen multiplicando en los últimos quince años. Los acuerdos de libre comercio no son nuevos, ya que algunos datan de mediados del siglo XX. Lo novedoso de los actuales es que en ellos no sólo se regula el comercio de bienes, sino también el de servicios, la propiedad intelectual, el movimiento de capitales y las normas relativas a las inversiones (Feldfeber y Saforcada, 2005a).

Los servicios, aun aquellos que podríamos identificar como de interés común, son considerados como servicios comercializables en estos tratados. La salud, la educación y la cultura constituyen algunos de los servicios que se encuentran incluidos en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS)¹ de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en el Tratado de Libre Comercio

1. También conocido por su sigla en inglés, GATS (*General Agreement on Trade in Services*). Se trata de uno de los acuerdos negociados y firmados en el marco de la Ronda Uruguay, que se llevó a cabo entre 1986 y 1994.

de América del Norte (TLCAN)², en el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA)³ y en los numerosos TLC que se vienen negociando o firmando entre Estados Unidos y varios países de América Latina y el Caribe.

Por su parte, la propiedad intelectual también es considerada en estos tratados configurando otro capítulo —distinto del de servicios— en la mayoría de los acuerdos. En el caso de la OMC, rige para esta temática una norma específica: el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC)⁴.

Estos acuerdos se orientan a regular el comercio; ese es su propósito, a pesar de que a menudo quienes los están negociando o impulsando refieran a objetivos de desarrollo y a los supuestos efectos positivos que pueden tener sobre la población en general y sobre los países más pobres. En un material de difusión de la OMC se señala que esta organización internacional “se ocupa de las normas globales que rigen el comercio entre los países. Su principal función es garantizar que las corrientes comerciales circulen con la máxima fluidez, previsibilidad y libertad posibles” y que su objetivo es “mejorar el nivel de bienestar de la población de los países Miembros” (OMC, 2003), lo que resulta contradictorio: si las corrientes comerciales actúan con la máxima libertad posible, lo harán buscando maximizar su ganancia y no atendiendo a mejorar el bienestar de la población.

Por si quedaba alguna duda, en una reunión de la OMC realizada en Bruselas en octubre de 2005, el titular de la Cámara Empresaria

2. Más conocido por su nombre en inglés, *North American Free Trade Agreement* o NAFTA, es el tratado de libre comercio suscripto por Canadá, Estados Unidos y México, que entró en vigor el 1 de enero de 1994.

3. Es necesario aclarar que el TLCAN y los acuerdos de la OMC han sido suscriptos por los Estados miembros y se encuentran vigentes. Por el contrario, el ALCA aún no ha sido firmado. Si bien se viene negociando desde 1994 en el marco de las Cumbres de las Américas, en los últimos años han surgido significativos desacuerdos entre algunos Estados miembros y en la última Cumbre —realizada en Mar del Plata en noviembre de 2005— fue el principal motivo de discordia al momento de acordar el documento que firmarían los jefes de Estado, lo que debilitó notablemente su proceso de negociación.

4. En inglés se denomina *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS). Integra —al igual que el AGCS— el conjunto de acuerdos negociados en la Ronda Uruguay.

Europea, Reighart Quick, se preguntó en referencia a la Reunión Ministerial que se haría en Hong Kong dos meses después: “¿Por qué tenemos que pensar en la Organización Mundial de Comercio como una herramienta de ayuda a los países en desarrollo? Hay otras instituciones para eso. Aquí hay que resolver apertura total de los mercados. Basta de ir paso por paso”.⁵

En este trabajo nos proponemos estudiar algunas de las estrategias actuales de reconversión del capitalismo, articuladas en torno al cercamiento del conocimiento; estrategias que redefinen, desde una lógica privatista, los derechos que rigen en la materia.

Del cercamiento de las tierras en la Inglaterra del siglo XVIII al cercamiento del conocimiento en el mundo del siglo XXI

En la Inglaterra del siglo XVIII y primera mitad del XIX se desarrolló un proceso de cercamiento de tierras comunales que implicó la privatización de las tierras de uso colectivo entonces existentes mediante leyes parlamentarias⁶. Si bien los grandes arrendatarios ya venían apropiándose, a través de sus propios métodos, de estas tierras, sus acciones independientes eran menores. El mayor impulso a este proceso de cercamiento provino del parlamento, a través de los “*Incllosures Acts*” o “*Bills for Inclosure of Commons*” (leyes para el cercamiento de las tierras comunales), como dice Marx, decretos expropiadores a través de los cuales los terratenientes se donaron a sí mismos las tierras del pueblo. La ley operó como “vehículo del robo perpetrado contra las tierras del pueblo” (2004:906).

Este movimiento no se llevó a cabo sin conflictos y en las críticas que se le hicieron en ese entonces “se describe un mundo de ‘privatización’ rapaz apoyada por el Estado, una transformación

5. Declaraciones publicadas en diario Clarín, “Comercio: los países en desarrollo, a punto de romper las negociaciones” por Silvia Naishtat, 5 de octubre de 2005.

6. Si bien diversos autores señalan que este proceso de cercamiento de tierras comunales se inició en el siglo XV, existe coincidencia en afirmar que es en el siglo XVIII cuando adquiere mayor fuerza, tanto en términos cuantitativos como cualitativos en la medida en que se desarrollan una serie de normativas y leyes para dotar de una legitimidad legal a aquellos actos que anteriormente se perpetraban sólo por uso de la violencia.

en propiedad privada de algo que antes había formado parte de la propiedad común o, incluso, había estado fuera del sistema de propiedad por completo” (Boyle, 2003a:2). Esto resulta evidente en el texto de Marx, quien dio cuenta de la encarnizada polémica que se desarrolló en su momento en relación con el cercamiento de las tierras comunales:

“De la gran cantidad de material que tengo al alcance de la mano, tomo unos pocos pasajes en los que se da una vívida idea de la situación. ‘En muchas parroquias de Hertfordshire’, escribe una pluma indignada, ‘24 fincas arrendadas, cada una con un promedio de 50 a 150 acres, se han fusionado en 3 fincas’. ‘En Northamptonshire y Lincolnshire el cercamiento de las tierras comunales se ha efectuado en gran escala, y la mayor parte de los nuevos señoríos surgidos de los cercamientos ha sido convertida en praderas; a consecuencia de ello, en muchos señoríos en los que antes se araban 1.500 acres no se cultivan ahora ni siquiera 50 acres... Las ruinas de lo que antes eran viviendas, graneros, establos, etcétera, son los únicos vestigios dejados por los antiguos moradores. En no pocos lugares, cien casas y familias han quedado reducidas... a 8 ó 10... En la mayor parte de las parroquias donde el cercamiento sólo comenzó a practicarse hace 15 o 20 años, los terratenientes son muy pocos en comparación con los que cultivaban la tierra en el régimen de campos abiertos” (Marx, 2004:907).

La privatización de estas tierras era un paso necesario en el contexto de desarrollo del capitalismo. La mercantilización de las relaciones sociales en la sociedad burguesa inglesa de principios del siglo XIX implicó, entre otros mecanismos, un conjunto de normas legales —entre ellas, los *Inclosure Acts*— necesarias para el funcionamiento del mercado capitalista ya que con ellas se “santificaba la desposesión del productor directo y su conversión en proletario así como la plena mercantilización de la tierra” (Borón, 2004:135).

En diversos artículos, James Boyle (2003a; 2005a) refiere a este movimiento de cercamiento de las tierras comunes en Inglaterra y propone un paralelo con el actual proceso de expansión del sistema de propiedad intelectual, sosteniendo que nos encontramos ante un segundo movimiento de cercamiento: el cercamiento de

los bienes comunes intelectuales intangibles. “Los nuevos derechos de propiedad (...) una vez más abarcan objetos que antes se consideraban como propiedad común o no mercantilizable” (2003a).

La ampliación de los derechos de propiedad intelectual en los últimos años ha sido notable. Diversos artículos refieren a este fenómeno, destacando que esta ampliación puede observarse en diferentes aspectos (Lo, 2005; Lessig, 2005; Poltermann y Drossou, 2005; Rodríguez Cervantes, 2005; Boyle, 2005a; Boyle, 2003a; Sánchez Pradón, 2002):

- La ampliación de la lista de asuntos o campos sobre los que se pueden aplicar derechos de propiedad intelectual.
- La extensión del período de tiempo que debe transcurrir antes de que un conocimiento u obra pase al dominio público.
- La ampliación de los privilegios o beneficios asociados a los derechos existentes.

Tal como Boyle sostiene, la línea de partida debería ser que “los derechos de propiedad intelectual son la excepción y no la regla; las ideas y los hechos siempre deben ser de dominio público, como el aire. Sin embargo, esta concepción ha recibido muchas críticas. De manera abierta y encubierta, los hechos y las ideas, que son bienes comunes, se están cercando. Las patentes amplían su rango de cobertura, y hoy abarcan ‘ideas’ que, hace veinte años, los especialistas hubiesen calificado de impatentables” (2003a).

Esto se observa, por mencionar sólo algunos ejemplos, en la posibilidad de patentar secuencias genéticas, líneas celulares, recopilaciones de hechos, métodos de negocios e incluso nombres de lugares o de productos culturales por su posible utilización comercial en algún momento.

La cuestión tiene al menos dos aristas. Una es el derecho de todos a participar de la cultura y el conocimiento (volveremos sobre esto más adelante). La otra se vincula con los propios procesos de producción de conocimiento o de creación cultural, que nunca parten de cero, sino que surgen y se desenvuelven a partir de otras ideas, otras expresiones artísticas, otros conocimientos. Como este artículo, que surge a partir de uno escrito por Boyle pero se articula con algunos otros conceptos. Y la idea de hacer un paralelo entre el proceso actual de extensión de los derechos de propiedad

intelectual y el movimiento de cercamiento es explorada por diversos autores con aportes disímiles⁷, que a su vez retoman un hecho histórico y las diferentes perspectivas desarrolladas en torno a ese hecho por numerosos historiadores. De este modo, la posibilidad de desarrollo de la cultura y de las ciencias depende de la circulación de expresiones, ideas, opiniones, conocimientos y creaciones. Se trata de concebir el “construir sobre el trabajo de otros como el corazón de la ciencia y la cultura, lo cual es algo que siempre hicimos” (Boyle, 2005b:24). Si esa circulación se limita, también se limita la potencia que toda idea, expresión o innovación encierra en términos de lo que puede generar de proceso creativo o novedoso.

Las formas comunes en las que los humanos experimentamos y compartimos nuestras culturas son y necesitan ser libres. Sin embargo, la expansión de la propiedad intelectual y de las patentes en sus diversas formas limita esa libertad y genera cada vez más una regulación mercantil de esas maneras de experimentar y compartir los conocimientos. Esta expansión de la propiedad intelectual tiene como correlato el “hábito del permiso”. Como sostiene Lessig, “la regla es que hay que pedir permiso (...) Pasamos de una cultura libre, donde a nadie se le hubiera ocurrido que necesitaba permiso para usar [ciertas] cosas (...), a una cultura del permiso donde uno presuntamente está violando la ley si no logra el permiso seguro” (2005:15).

Este “hábito del permiso” sólo es posible si se hace primar el derecho de propiedad por sobre el derecho al conocimiento y a la cultura de todas las personas; sólo es posible cuando lo que manda es el derecho del “dueño” como propietario. Todo conocimiento es tratado como un bien privado, lo que supone un cambio radical en cómo se piensa y se vive la cultura. Implica también un cambio radical en términos de política y regulación cultural, otorgando un poder creciente a las empresas y desarrollando un veloz proceso de mercantilización del conocimiento y de los bienes culturales. Como escribe Boyle, “debemos tener un modelo muy

7. Como Boyle sostiene en uno de sus trabajos, “ya he utilizado ese tropo en ocasiones anteriores y también lo han hecho Ben Kaplan, Pamela Samuelson, Yochai Benkler, David Lange, Christopher May, David Bollier y Keith Aoki” (2003a:7). Debemos agregar en la lista a David Harvey (2005).

diferente para hacer política en estos temas. Cuando alguien pretenda un nuevo derecho de propiedad o trabar una secuencia genética y obtener una patente sobre ella, o quiera bloquear una base de datos, o tener un plazo de derecho de autor de 70 años después de su muerte, o que todos los libros en la Biblioteca Nacional no estén disponibles para ser digitalizados en los próximos 120 años a pesar de que sólo el 30% de ellos se explota económicamente y el 70% fue bloqueado para proteger ese 30%. En cada uno de estos casos es evidente que hay algo que falta y que no se ha considerado, y es la otra cara de la moneda, la que tiene que ver con la disponibilidad de este material para que la próxima generación sea participante de la democracia y cree nuevo material, inclusive material comercial” (Boyle, 2003b).

Hace trescientos años, el movimiento de cercamiento tuvo un doble efecto: cercar las tierras, es decir ciertos bienes, y cercar lo común, lo colectivo. Operó, de este modo, tanto en el plano de lo material como en el plano de lo social y de lo subjetivo.

Los procesos actuales de privatización y mercantilización implican, al igual que tres siglos atrás, tanto el cercamiento del conocimiento y de los bienes culturales, como el cercamiento de la posibilidad de participar en ellos y, en definitiva, el cercamiento de lo público. Esto afecta al conocimiento en sí, en la medida en que pasa a ser concebido en términos de bien comercial, pero también a su producción, circulación y transferencia, por lo que nos referiremos a continuación a la educación.

Cercando la educación: privatización y mercado

Katarina Tomasevski (2004), relatora especial sobre el derecho a la educación en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, señala en uno de sus informes oficiales:

“Uno de los principales motivos para incluir la educación entre los derechos humanos era que su realización no dependiese del mercado libre, donde el acceso a la educación está determinado por el poder adquisitivo. Las dificultades recientes para mantener este principio han determinado un cambio en el vocabulario; el derecho a la educación se ha sustituido por el acceso a la educación y la obligación de los gobiernos de velar porque al menos

la enseñanza obligatoria sea gratuita se ha atenuado colocando la palabra gratuita entre comillas (educación ‘gratuita’).⁸

Numerosos autores refieren a los procesos de privatización y mercantilización de la educación que se vienen desarrollando desde hace más de dos décadas como resultantes de las políticas educativas neoliberales desarrolladas en el contexto del Consenso de Washington y de las reformas del Estado impulsadas desde los organismos internacionales y los propios gobiernos de turno.

La escuela pública ha sufrido estas políticas en un plano material, pero también en el imaginario respecto de cómo la concebíamos, aún cuando se tratara de un ideal y no de una realidad. Como sostiene Pablo Gentili, la ofensiva neoliberal contra la escuela pública se ha vehiculizado tanto a través de un conjunto de medidas políticas como mediante estrategias culturales orientadas a quebrar la racionalidad sobre la cual la escuela pública, aún como ideal, se sustentaba. “El neoliberalismo sólo logra imponer sus políticas antidemocráticas en la medida en que logra *desintegrar* culturalmente la posibilidad misma del derecho a la educación (en tanto derecho social) y de un aparato institucional tendiente a garantizar la concretización de tal derecho: *la escuela pública*” (Gentili, 1997:115; destacado en el original).

Privatizar significa delegar responsabilidades públicas en entidades privadas. En el campo educativo, el proceso de privatización puede ser abordado a partir de considerar dos dimensiones generales: quién financia y quién presta o suministra la actividad educativa. Así, este proceso estaría dado por el pasaje de una educación pública estatal tanto en el financiamiento como en la prestación, a tres formas de delegación: 1) prestación pública con financiamiento privado, 2) prestación privada con financiamiento público y 3) prestación privada con financiamiento privado (Gentili, 1999; Whitty, 2000).

El proceso de privatización educativa se ha manifestado en cada una de estas modalidades. Las modalidades 1 y 3 corresponden a las formas prototípicas de privatización. Lo que se ha observado en muchos países de la región es un incremento de la cantidad de

8. Informe presentado por Katarina Tomasevski, relatora especial sobre el derecho a la educación. Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas. E/CN.4/2004/45. 25 de enero de 2004, pp. 6 y 7.

instituciones privadas, así como de la matrícula en el sector; la introducción de incentivos para establecer relaciones entre la universidad pública y el sector productivo como nueva fuente de recursos; un aumento en el peso relativo de los aranceles en establecimientos públicos o directamente el arancelamiento en instituciones donde imperaba la gratuidad, como sucede con algunas carreras de grado o de postgrado en diversas universidades públicas, entre otros ejemplos posibles.

En cuanto a la segunda modalidad, prestación privada con financiamiento público, se han desarrollado una serie de propuestas, particularmente el modelo *voucher*, difundido por Milton Friedman (1980) hace ya varias décadas, y las *charter schools*, impulsadas en los noventa e implementadas actualmente en numerosos Estados. “La privatización de la prestación es un tipo particular de delegación de responsabilidades públicas a entidades privadas, donde el Estado mantiene su condición de agente financiero. En otras palabras, el Estado se aleja de determinados campos de actuación educativa, delegando esas responsabilidades en agentes o grupos privados que las desarrollan teniendo como fuente de subsidio el propio financiamiento gubernamental” (Gentili, 1999:96).

Estas alternativas suelen ser presentadas como parte de la educación pública porque el financiamiento proviene del Estado. Sin embargo, tanto la propuesta educativa desarrollada como las decisiones políticas respecto del manejo de la institución son potestad de los particulares que gestionan la escuela —según el caso, se trata de asociaciones civiles, ONG’s o empresas— de manera que lo que prima es la racionalidad privada. Retomando a Whitty (2000a), implica una privatización de la educación en un sentido ideológico, invistiendo de carácter público acciones que responden a intereses particulares y que por lo tanto son propias de la esfera privada. Quienes gestionan estas escuelas lo hacen desde sus intereses particulares (sean estos económicos, filantrópicos o políticos). Son razonamientos propios de la esfera privada los que comienzan a operar en el campo educativo, deslegitimando aquellos que se arraigan en la consideración de lo público, no solamente como el espacio abierto a todos, sino como el espacio en el que deben desarrollarse los debates y actividades orientados a la consecución del bien común (Jaimovich y Saforcada, 2003; Feldfeber, Jaimovich y Saforcada, 2004).

Paralelamente a la privatización, se ha desarrollado un proceso de mercantilización de la educación. Ambas tendencias se precisan y alimentan mutuamente, pero se distinguen en que la primera hace eje en la propiedad o en la responsabilidad, como vimos más arriba, mientras que la segunda refiere más bien a las relaciones entre los diferentes agentes y a la dinámica que se establece. Como sostiene Whitty (2000b), se trata de procesos complementarios en los que ciertos elementos de la mercantilización contribuyen a la privatización en sentido ideológico, como hemos visto más arriba.

En general podemos decir que suelen recuperarse tres elementos propios del mercado para introducirlos en el ámbito educativo: libre elección, autonomía y competencia. El primero refiere a que las familias o “consumidores del servicio” puedan elegir libremente qué propuesta educativa quieren para sus hijos. Para que efectivamente las familias puedan elegir entre una diversidad de propuestas, se postula que es necesario que las escuelas tengan autonomía para desarrollar sus propios proyectos. Esta autonomía refiere tanto a los aspectos pedagógicos como a los administrativos. Por último, la competencia, que adquiere un lugar central en esta propuesta como en todo discurso económico que refiere al mercado, es lo que permitirá que las escuelas desarrollen mejores propuestas educativas para poder atraer “consumidores”.

Además de los modelos de educación privada clásica, las alternativas de financiamiento a la demanda o por alumno, propios del segundo modo de privatización antes visto —prestación privada con financiamiento público—, son impulsados desde los sectores que alientan la introducción de estos elementos de mercado en el ámbito educativo.

Particularmente el modelo de *escuelas charter* es difundido por responder a esta perspectiva. Las *escuelas charter* son instituciones independientes dirigidas en sus aspectos administrativos, pedagógicos y financieros por una asociación a quien el gobierno le otorga una licencia de funcionamiento. Estas escuelas son financiadas con fondos públicos a través de un mecanismo de pago por alumno y operan exentas de gran parte de las reglamentaciones y normativas del sistema público. Si bien presentan diferencias significativas en función de las leyes por las que fueron instauradas, en general se caracterizan por la presencia de tres elementos fundamentales: 1) la existencia de competencia entre las escuelas, 2) la libre elección

del centro educativo por parte de los padres y 3) la autonomía financiera, pedagógica y de gestión (Jaimovich y Saforcada, 2003; Feldfeber, Jaimovich y Saforcada, 2004).

La posibilidad de que las distintas escuelas compitan entre sí deviene del eje en torno del cual se estructura el modelo. Se sostiene que el financiamiento estatal por matrícula genera que las distintas escuelas compitan para atraer mayor cantidad de alumnos, lo que lleva a un aumento de la calidad de la educación. La Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas expresa claramente esta concepción: “un sistema en el que las escuelas no compiten sobre la base de la calidad, en el que las instituciones deficientes no se achican o desaparecen y las buenas escuelas no se expanden, está condenado al fracaso” (FIEL, 2000).

En cuanto a la libre elección, tiene su sustento teórico en la teoría de la *public choice* (Cosse, 1999; Narodowski y otros, 2002) que considera a la sociedad como un agregado de individuos que no tienen ningún grado de organización social cuando toman decisiones y no son influidos por contexto supraindividual alguno. Esta teoría, originada en el campo de la economía, pasó al de la política y comenzó a ser utilizada para explicar los más variados comportamientos sociales. Se sustenta en los siguientes supuestos: que los individuos se mueven racionalmente en la sociedad para maximizar utilidades, que existe un acceso igualitario a la información necesaria para la toma de decisiones y que el mercado es el más eficiente adjudicador de recursos, ampliando la definición tradicional de mercado de espacio de intercambio de bienes privados a espacio de intercambio de bienes públicos (Cosse, 1999).

En relación con la autonomía de la escuela, este modelo lo considera un elemento necesario de la competencia, ya que las escuelas deben estar libres de regulaciones —especialmente, libres de las ataduras del Estado burocrático— para poder desarrollar proyectos innovadores y diferenciados.

El modelo de *escuelas charter* se difundió con rapidez y se ha implementado en numerosos países de la región (Pini y Anderson, 1999), con variaciones tanto en la envergadura de la experiencia como en los agentes que gestionan las instituciones: asociaciones civiles con o sin fines de lucro, asociaciones de padres, asociaciones comunitarias, empresas, ONG's. En Estados Unidos, el modelo se encuentra ampliamente difundido y ya hace unos años existen

Empresas Administradoras de Educación —compañías privadas con fines de lucro— que dirigen conjuntos numerosos de estas escuelas en diferentes Estados (Pini, 2003).

Sin embargo, más allá del modelo de *escuelas charter*, las reformas educativas de los noventa han introducido aspectos de los elementos de mercado antes mencionados en la mayor parte de los países de la región. Por un lado se han implementado diversas líneas de acción que introducen mecanismos de competencia entre escuelas, generalmente vinculados con la posibilidad de obtener recursos para el desarrollo de proyectos o experiencias. Por otro, se han llevado adelante una multiplicidad de programas orientados a dotar de mayor autonomía a los centros escolares, sin que esto implique una efectiva descentralización del poder; más bien se trata de un traslado de la responsabilidad.

El Estado traspassa la responsabilidad por la educación a los agentes, ya que, en tanto operan con autonomía, son los responsables de sus éxitos y de sus fracasos. Como advierte Munin, las posibilidades reales de autonomía están atadas a los recursos (materiales y simbólicos) a los que pueden acceder las escuelas. Así, en este modelo, las escuelas se benefician diferencialmente de la autonomía según la distinta capacidad de movilizar recursos que tengan, lo que lleva a la profundización de la desigualdad. “La mayor ausencia de impedimentos estatales marca una mayor dependencia de las escuelas hacia sus actores: directores, docentes, padres, alumnos. Pasan a depender más fuertemente de los recursos financieros, profesionales, etc., de sus participantes que de los recursos normativos y financieros (disminuidos) del Estado. Las escuelas ‘autónomas’ son, por lo tanto, más dependientes tanto del tipo y formulación de sus demandas por educación como de la propia capacidad de producir, obtener y gestionar recursos para satisfacerlas” (Munin, 1999:14).

Estos dos procesos, privatización y mercantilización, se articulan con la tendencia que describíamos en el apartado anterior, es decir, la primacía del derecho de propiedad por sobre los derechos sociales, en este caso, el derecho a la educación.

Este derecho de propiedad se manifiesta a través del recurso a la calidad educativa, al promover la competencia como estrategia para el logro de esa calidad. Así, “para neoconservadores y neoliberales la calidad no es algo que —inalienablemente— debe

cualificar el derecho a la educación, sino un atributo potencialmente adquirible en el mercado de los bienes educativos. La calidad como propiedad supone, en consecuencia, diferenciación interna en el universo de los consumidores de educación” (Gentili, 1997: 135).

Si la educación de calidad no es la educación para todos, sino aquella que algunos logran adquirir en un mercado o, de acuerdo con los discursos más moderados, aquella que algunos eligen en un espacio de propuestas diferenciadas llevadas adelante por instituciones autónomas, entonces la educación deja de ser pensada como derecho social y se acerca más a un derecho individual de propiedad: poseer una educación de calidad.

La omnipotencia del mercado: conocimiento y educación en la Organización Mundial de Comercio

Como ya señalamos, los documentos suscriptos, las normativas establecidas y los programas desarrollados a nivel de los Estados y a nivel internacional dan cuenta de las orientaciones de política tendientes a extender la propiedad intelectual, privatizar la educación y generar o expandir mercados donde los objetos de comercio son los conocimientos, los bienes culturales, los servicios educativos y las posibilidades de participar, utilizarlos o transmitirlos.

Esto tal vez alcance su máxima expresión en la inclusión de estas cuestiones en los TLC, lo que da por hecho que se trata de cuestiones comerciales y que, en todo caso, la discusión pasa por cómo expandir el comercio y dar mayor seguridad a quienes quieran invertir en estos nuevos mercados.

Así como era necesario establecer derechos de propiedad privada sobre las tierras comunes inglesas para constituir un mercado, hoy la forma de conformar nuevos mercados es a través de la privatización y mercantilización de los espacios comunes vigentes: el conocimiento, la cultura, la educación pública, la investigación. Y así como en la Inglaterra del XVIII las *Inclosure Acts* dieron forma legal a la apropiación de las tierras comunales, actualmente los TLC constituyen normativas que clausuran la discusión, estableciendo que los servicios culturales y de enseñanza son servicios

comerciales, y que la educación, el conocimiento, las creaciones y hasta la vida son objeto de comercio⁹.

Efectivamente, como mencionamos al inicio de este artículo, el comercio de servicios es abarcado por un acuerdo de la OMC —el AGCS— y por capítulos en otros TLC. La lista de servicios contemplados incluye los servicios de enseñanza, los servicios sociales y los servicios culturales¹⁰.

Por su parte, el acuerdo sobre propiedad intelectual en la OMC —el ADPIC— consiste, según palabras de la propia OMC “en una serie de normas que rigen el comercio y las inversiones en la esfera de las ideas y de la creatividad” (OMC, 2003). Tanto este acuerdo como los capítulos de los otros TLC que refieren a este tema abarcan los derechos de autor, las patentes, las marcas de fábrica o de comercio, las indicaciones geográficas, los dibujos y modelos industriales, los esquemas de trazado de los circuitos integrados, la información no divulgada, los secretos comerciales, etc. De este modo, los conocimientos, las invenciones y creaciones, la información y, en general, todo contenido cultural, son también contemplados como objetos de comercio por los acuerdos de libre comercio.

9. Decimos que hasta la vida es objeto de comercio porque estos acuerdos de libre comercio contemplan el patentamiento de seres vivos (como se analiza más adelante en el artículo), pero también de manera indirecta la vida es objeto de comercio cuando la salud es considerada un servicio comercial o cuando los medicamentos aparecen regulados en estas normativas de tal modo que prima el comercio por sobre las necesidades de salud de las poblaciones.

10. El conjunto de servicios considerados por el AGCS se organiza en sectores. En la Lista de Clasificación Sectorial de los Servicios utilizada actualmente por la OMC, se enumeran los siguientes sectores: 1) servicios prestados a las empresas; 2) servicios de comunicaciones; 3) servicios de construcción y servicios de ingeniería conexos; 4) servicios de distribución; 5) servicios de enseñanza; 6) servicios relacionados con el medio ambiente; 7) servicios financieros; 8) servicios sociales y de salud; 9) servicios de turismo y servicios relacionados con los viajes; 10) servicios de esparcimiento, culturales y deportivos; 11) servicios de transporte; 12) otros servicios.

Dentro del sector 5 “servicios de enseñanza”, se consideran los siguientes subsectores: a) servicios de enseñanza primaria; b) servicios de enseñanza secundaria; c) servicios de enseñanza superior; d) servicios de enseñanza de adultos; e) otros servicios de enseñanza. Por su parte, el sector 10 “servicios de esparcimiento, culturales y deportivos”, se integra por los subsectores: a) servicios de espectáculos (incluidos los de teatro, bandas y orquestas, y circos); b) servicios de agencias de noticias; c) servicios de bibliotecas, archivos, museos y otros servicios culturales; d) servicios deportivos y otros servicios de esparcimiento; y e) otros.

Ver OMC, “Lista de Clasificación Sectorial de los Servicios”, Nota de la Secretaría, MTN.GNS/W/120, 10 de julio de 1991.

La inclusión de estas áreas en los TLC tiene implicancias en términos de cómo se las considera, si como derechos sociales o como objetos y servicios comerciales. Pero no es sólo esta cuestión la que ha generado debate. Existen varios principios que rigen en el ámbito de los TLC que despiertan múltiples controversias, particularmente desde la perspectiva de las políticas públicas. Uno de ellos es el principio conocido como “Trato Nacional”, que establece que cada Estado miembro otorgará a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otro Estado miembro un trato no menos favorable que el que dispense a los propios servicios o proveedores similares (Art XVII, AGCS¹¹). Lo mismo se establece en relación con la protección de la propiedad intelectual (Parte I, artículo 3, ADPIC¹²). Esto significa que el Estado debe dar un trato igualitario a los proveedores o propietarios nacionales y extranjeros, lo que ha generado múltiples discusiones, particularmente cuando se trata de cuestiones que hacen a las políticas públicas, ya que supone que cada país deberá considerar del mismo modo a cualquier iniciativa educativa o cultural extranjera, que a una nacional.

“Comercio sin barreras” es la forma en que se identifica el principio que establece que los Estados no podrán disponer medidas que impliquen obstáculos innecesarios al comercio de servicios. Este principio también es cuestionado porque podría significar que, si un Estado quiere regular ciertas cuestiones sanitarias, de calidad, etc., esto sea interpretado como un obstáculo innecesario al comercio, lo que abriría la posibilidad de que aquellas empresas que consideren que han sido afectadas inicien una demanda reclamando lucro cesante.

En el caso de la educación, por ejemplo, el establecimiento por parte del Estado de reglamentaciones respecto de la titulación de los docentes, de los contenidos a impartir, de los títulos expedidos, de las condiciones laborales de los docentes, etc., podría ser interpretado como barreras innecesarias y obligar a compensaciones económicas o impedir que el Estado regule en aspectos tan sensibles como esos (Feldfeber y Saforcada, 2005a).

11. OMC, Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, Anexo 1B, Acta Final, Marrakech, 15 de abril de 1994.

12. OMC, Acuerdo sobre los Aspectos de los derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, Anexo 1C, Acta Final, Marrakech, 15 de abril de 1994.

De este modo, los TLC limitan la soberanía de los Estados para tomar medidas y desarrollar políticas públicas.

Dijimos antes que la inclusión de la cultura, la educación y la propiedad intelectual en acuerdos de libre comercio ha generado numerosas discusiones que expresan posiciones divergentes. Un documento de la OEI reseña cómo, en este proceso, es posible identificar dos posiciones en relación con la consideración de los servicios y productos culturales:

“Por una parte, los productos culturales se consideran productos para el entretenimiento, similares, a efectos comerciales, a cualesquiera otros productos y, por tanto, enteramente sometidos a las normas del comercio internacional. Por otra parte, los productos culturales se consideran como activos que transmiten valores, ideas y significados o, en otras palabras, instrumentos de comunicación social que contribuyen a modelar la identidad cultural de una comunidad determinada. Como tales, deben excluirse de los acuerdos comerciales internacionales”.¹³

De acuerdo con este organismo, estas dos posiciones se manifiestan al interior de la OMC desde sus inicios, en las negociaciones llevadas a cabo en la Ronda Uruguay:

“Algunos países liderados por Francia y Canadá plantearon el rechazo a la idea de que la cultura es una mercancía como las demás, sometida únicamente a las leyes del mercado y de la competencia. Esta postura fue motivada por la inquietud ante el riesgo de que ‘productos no nacionales’ invadieran su territorio, no sólo por razones económicas sino por razones culturales y de identidad. A esta postura se identificó con el término de ‘excepción cultural’ (...). En el otro extremo de la posición, se encuentra la estrategia cimentada en los principios de libre mercado y en los intereses económicos de la exportación de bienes y servicios culturales. Ésta sostiene que los productos culturales son similares a cualquier otro producto, y considera, por tanto, que están sujetos exactamente al mismo tratamiento y las mismas disciplinas que

13. OEI, “El mercado de bienes y servicios, la diversidad cultural y los incentivos a la distribución y la comercialización”.

el comercio internacional. La cultura se entiende como una industria cualquiera, sujeta a las leyes del mercado y beneficiándose de todas las ventajas del libre comercio. Estados Unidos lidera esta posición...”.¹⁴

En relación con la educación sucede algo similar. Si bien no ha trascendido que haya posturas encontradas en el interior de la OMC respecto de este tema, presentaciones que han hecho algunos países (Australia, Estados Unidos, Japón, Nueva Zelanda y Suiza) al Consejo del Comercio de Servicios dan cuenta de la preocupación por avanzar en la liberalización del sector de servicios de enseñanza debido a los escasos compromisos asumidos por el conjunto de los Estados miembros. Así, por ejemplo, en una propuesta de negociación sobre los servicios de enseñanza presentada por Japón al Consejo del Comercio de Servicios de la OMC, este país insta a los miembros a que “promuevan la liberalización del sector de los servicios de enseñanza mediante un mejor acceso a los mercados, una renovada garantía del trato nacional y la desreglamentación de las correspondientes reglamentaciones nacionales”¹⁵. Por su parte Nueva Zelanda sostiene que “la reducción de los obstáculos al comercio de servicios de enseñanza no es sinónimo de erosión de los sistemas y normas básicos de educación pública. El comercio internacional de servicios de enseñanza puede aportar un medio de complementar y apoyar los objetivos de la política de educación nacional. (...) La enseñanza es ahora uno de los sectores de servicios que contiene menos compromisos (...) el comercio internacional de servicios de enseñanza debiera continuar su expansión. En Nueva Zelanda las exportaciones de servicios de enseñanza constituyen la cuarta categoría más importante de exportaciones de servicios y la decimoquinta fuente de ingresos en divisas”.¹⁶

Estas presentaciones permiten entrever que algún grado de debate hay en torno a las consecuencias que pueda tener para la educación pública la apertura del sector de servicios de enseñanza

14. *Ídem*.

15. OMC, Consejo del Comercio de Servicios, Comunicación del Japón, “Propuesta de negociación sobre los servicios de enseñanza”, S/CSS/W/137, 15 de marzo de 2002.

16. OMC, Consejo del Comercio de Servicios, Comunicación del Nueva Zelanda, “Propuesta de negociación sobre los servicios de enseñanza”, S/CSS/W/93, 26 de junio de 2001.

en el marco del AGCS. Lo concreto es que el sector de servicios de enseñanza y el de servicios sociales y de salud son los dos sectores en los que menos compromisos han asumido los Estados miembros y, en el caso de educación, los países del sur han asumido menos compromisos que los del norte (Verger, 2006).

Numerosos movimientos, organizaciones y sindicatos se han manifestado contra la inclusión de la educación en los TLC. A modo de ejemplo de las múltiples expresiones en este sentido, transcribimos un pequeño pasaje de la Declaración Final del Foro Continental sobre Educación que se realizó en abril del 2001:

“Afirmamos que la educación es un derecho social universal fundamental que comprende no sólo la formación general sino también la formación profesional o técnica. Este derecho se debe asegurar mediante un servicio público financiado y bajo responsabilidad del Estado. Por lo tanto, combatiremos solidariamente las políticas autoritarias y mercantiles dominantes en muchos lugares del continente y que conducen a una privatización creciente de la educación.

La educación no es una mercancía que debe servir para enriquecer a las empresas, los alumnos no son productos, los padres de familia y los estudiantes no son consumidores de educación y las trabajadoras y trabajadores de la educación no son simples dispensadores de servicios. Nos oponemos enérgicamente a que la educación se incluya en los acuerdos sobre la liberalización del comercio de los servicios, incluyendo en ello el Área de Libre Comercio de las Américas. Nos oponemos también a la comercialización de la educación, al uso en educación de un discurso mercantil y al intento de imponer como parámetro la relación costo-beneficio”¹⁷

En los documentos de la OMC suele argumentarse que el AGCS deja fuera a todos aquellos servicios públicos que los gobiernos prestan. Ciertamente, en el acuerdo se explicita que “el término ‘servicios’ comprende todo servicio de cualquier sector, excepto los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales” (Art. 2, inc. b). Sin embargo, a continuación se aclara que se considera “servicio suministrado en ejercicio de facultades gubernamentales”

17. Declaración final del Foro Continental sobre Educación. Segunda Cumbre de los Pueblos de América, Québec, Canadá, 17 y 18 de abril de 2001.

a “todo servicio que no se suministre en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios” (Art. 2, inc. c). Dado que en la mayor parte de los países existen servicios educativos y culturales no provistos por el Estado, no serán considerados como “suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales” y, por lo tanto, la educación y la cultura quedarán incluidas dentro de los sectores pasibles de ser abiertos al libre comercio, de acuerdo con lo regulado por el AGCS.

Otro argumento que la OMC esgrime frente a los cuestionamientos que el AGCS ha despertado es que los países pueden elegir qué mercados desean abrir. Sin embargo, es objetivo de este acuerdo que progresivamente se abran todos los mercados. De hecho, el AGCS contiene un capítulo que se titula “Liberalización progresiva”. El artículo XIX de este capítulo establece que “en cumplimiento de los objetivos del presente Acuerdo, los Miembros entablarán sucesivas rondas de negociaciones (...) con miras a lograr un nivel de liberalización progresivamente más elevado. Esas negociaciones irán encaminadas a la reducción o eliminación de los efectos desfavorables de las medidas en el comercio de servicios, como medio de facilitar un acceso efectivo a los mercados” (inciso 1) y que “en cada una de esas rondas se hará avanzar el proceso de liberalización progresiva mediante negociaciones bilaterales, plurilaterales o multilaterales encaminadas a aumentar el nivel general de los compromisos específicos contraídos por los Miembros en el marco del presente Acuerdo” (inciso 4). Incluso en la introducción del AGCS, se sostiene que los miembros acuerdan lo que allí se estipula “*deseando* el pronto logro de niveles cada vez más elevados de liberalización del comercio de servicios a través de rondas sucesivas de negociaciones multilaterales”. Si el objetivo es progresivamente abrir todos los mercados, es de esperar que, tarde o temprano, la educación y la cultura también sean sectores que deban abrirse (Feldfeber y Saforcada, 2005a).

En cuanto al ADPIC, también ha promovido numerosos debates. Este acuerdo exige que todos los países apliquen ciertos principios de protección de la propiedad intelectual, de manera que los Estados miembros deben establecer normas que garanticen estos principios, así como procedimientos judiciales para sancionar a los infractores y resarcir a los titulares de los derechos, sean nacionales o extranjeros. Se acordaron plazos diferenciados para

que los países pusieran sus leyes y procedimientos en conformidad con el ADPIC, de acuerdo a si se trataba de “países desarrollados” o “en desarrollo”, que van de 1 a 11 años, es decir que en el 2006 venció el plazo máximo. Si esto no es cumplido por un miembro, puede ser impugnado al amparo de los procedimientos de solución de controversias de la OMC.

De este modo, el ADPIC favorece a los países desarrollados al obligar al pago de patentes bajo riesgo de sanciones, lo que profundiza las desigualdades existentes a nivel mundial, ya que la mayor parte de las patentes son de los países desarrollados debido, principalmente, a que son más ricos y por lo tanto cuentan con más recursos aplicados a la investigación. Las cifras referidas a la cantidad de investigadores, los recursos destinados a investigación y las patentes otorgadas en algunos países de nuestro continente son elocuentes:

TABLA

	Gasto en Ciencia y Tecnología (I+D) Año 2002 Millones PPC	Investigadores por cada mil integrantes de la PEA Año 2000	Patentes otorgadas Año 2000
Argentina	1595	2.64	1587
Bolivia	64	0.35	5
Brasil	13471	1.17	9259
Chile	1130	1.24	620
Ecuador	30	0.16	39
Estados Unidos	274435	<i>13.94</i>	157495
Honduras	9	0.22	72
México	3655		5519
Panamá	66	0.40	17

PPC: Paridad de Poder de Compra | I+D: Investigación y Desarrollo

Los datos en *itálica* corresponden al año anterior.

Los datos en **negrita** corresponden al año siguiente.

FUENTE: Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT)¹⁸ Iberoamericana e Interamericana.

18. Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (RICYT): www.ricyt.edu.ar

La situación se torna aún más preocupante si se toma en consideración el desplazamiento a los países centrales de muchos de los científicos e investigadores mejor formados de los países del tercer mundo. Como claramente manifiesta Dieterich, este sistema garantiza la dominación a largo plazo:

“En los centros de investigación y las universidades de élite del Primer Mundo se desarrollan las tecnologías del futuro y se monopolizan por medio del derecho de patentes y licencias. (...) La cooptación sistemática de las mejores cabezas del Tercer Mundo mediante la fuga de cerebros (*Brain Drain*), en parte motivado por las diferencias de ingreso y oportunidades de trabajo, en parte estimulado deliberadamente por el Primer Mundo, garantiza la dominación del mercado mundial en el futuro y el continuo disfrute privilegiado del plusproducto mundial” (Dieterich, 1999:76).

Incluso desde una perspectiva económica concordante con la que se expresa en los TLC, se sostienen argumentos que ponen en cuestión este acuerdo, como se lee en este pasaje extraído de un artículo escrito por un funcionario del FMI que fue miembro de la Secretaría del GATT:

“En las negociaciones de los ADPIC se pidió a los países en desarrollo que reforzaran la protección de las patentes, al mismo nivel que la de los países industriales. ¿Qué efecto probable tendrá esto sobre los países en desarrollo? Según la teoría económica, tiene un efecto doble, pero dispar, sobre el bienestar, ya que a corto plazo confiere un monopolio a los titulares de las patentes, reduce la competencia y aumenta los precios en los mercados donde se vende el producto patentado, pero a largo plazo, debido a las grandes utilidades que genera el monopolio, incentiva la investigación y desarrollo (I+D) ya que permite recuperar los costos fijos. A su vez, esto conduce a mejores tecnologías y productos. Las sociedades que protegen las patentes consideran que las ventajas dinámicas contrarrestan los costos de eficiencia de corto plazo. Pero los países en desarrollo no se benefician dado que para ellos el cálculo económico es diferente por dos motivos: primero, como usuarios netos de I+D, no se benefician de las utilidades monopólicas generadas por las patentes; más bien, sus consumidores deben soportar precios más altos. Segundo, las medidas que toman para proteger las patentes incentivan poco la I+D porque sus mercados son pequeños en relación con la demanda mundial...” (Subramanian, 2004:22-23).

Sin embargo, las negociaciones en relación con el ADPIC siguen avanzando, a pesar de las múltiples discusiones que ha suscitado.

Las mayores controversias en torno a este acuerdo y las regulaciones que establece se vinculan con dos temas: medicamentos y semillas. Respecto de las patentes de medicamentos, los debates ponen sobre la mesa la misma tensión que ya hemos referido en otras áreas: si lo que debe primar es el derecho a la salud o el derecho de propiedad sobre determinados conocimientos y/o tecnologías involucrados en la producción de cada medicamento.

Un ejemplo emblemático es el caso de los países africanos con los fármacos antivirales contra el SIDA. Debido al ADPIC y la protección que brinda sobre los derechos de patente, estos países no podían fabricar ni importar esos medicamentos a bajo costo. Quienes tienen los derechos de patente son empresas transnacionales estadounidenses. A fines de la década del noventa hubo un gran debate sobre el tema y comenzaron a multiplicarse denuncias como la que sigue: “A pesar del hecho de que buena parte del dinero requerido para desarrollar esos fármacos provino del erario público, a pesar de los llamamientos de la ONU y del presidente de Estados Unidos, a pesar de que África no representa más que el 1,3% del mercado farmacéutico, las empresas se niegan a bajar los precios” (Internacional de Servicios Públicos e Internacional de la Educación, 2000:16).

Finalmente, en la Declaración de Doha adoptada en noviembre de 2001, el punto 17 establece que este acuerdo debe ser interpretado y aplicado “de manera que apoye la salud pública, promoviendo tanto el acceso a los medicamentos existentes como la investigación y desarrollo de nuevos medicamentos”¹⁹. En esa reunión ministerial se firmó la “Declaración relativa al acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública”, donde “[se reafirma] el derecho de los Miembros de la OMC de utilizar, al máximo, las disposiciones del Acuerdo sobre los ADPIC, que prevén flexibilidad a este efecto”.²⁰

No es menor que en un documento deba reafirmarse el derecho a utilizar las disposiciones que prevén flexibilidad. En principio

19. Declaración ministerial adoptada en la Ministerial de la OMC en Doha, WT/MIN(01)/DEC/1, noviembre de 2001.

20. Declaración relativa al acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública, adoptada en la Ministerial de la OMC en Doha, WT/MIN(01)/DEC/2, noviembre de 2001.

da cuenta de que las medidas de salvaguardia o “flexibilidades” consideradas en los TLC no funcionan en términos de proteger las áreas sensibles correspondientes, como supuestamente era su finalidad. Pero la declaración también pone blanco sobre negro en las implicancias de estos acuerdos: los Estados, para desarrollar políticas de salud pública que involucren medicamentos u otros elementos contemplados por el ADPIC, deben recurrir a “las flexibilidades”.

El otro tema en el que también se han generado fuertes controversias es, como dijimos, el de los cultivos y las semillas, ya que el ADPIC establece que “los Miembros otorgarán protección a todas las obtenciones vegetales mediante patentes, mediante un sistema eficaz *sui generis* o mediante una combinación de aquéllas y éste” (Art. 27, inc 3.b del ADPIC, OMC).

De acuerdo con Rodríguez Cervantes, “se estima que 1.400 millones de personas en el mundo dependen de semillas producidas en sus campos para la subsistencia y el comercio local. (...) Las acciones de preservar, reutilizar, intercambiar y vender libremente las semillas constituyen parte de los derechos de los agricultores que existen, de hecho, desde el principio de la agricultura hace 10 ó 12 mil años” (2004). Sin embargo, esta forma de producción tradicional puede ser controlada a través de la propiedad intelectual.

El mercado mundial de semillas es de unos U\$S 25 mil millones al año y existen unas 10 empresas que controlan la mayor parte de él. Estas empresas vienen acrecentando su grado de control sobre el mercado a través de las patentes y las leyes de protección de la propiedad intelectual, que limitan el uso e intercambio de las semillas guardadas por los agricultores. Esta situación no sólo reduce el control que tienen los agricultores sobre sus medios de producción, sino que transforma en actos ilegales actividades tradicionales. Actualmente, “cinco cultivos esenciales para la alimentación —arroz, trigo, maíz, soja y sorgo—, han sido patentados en algunas de sus variedades o rasgos genéticos. Seis multinacionales —Aventis, Dow, DuPont, Mitsui, Monsanto y Syngenta— controlan casi el 70% de estas patentes” (Rodríguez Cervantes, 2004).

Ahora bien, no es sólo respecto de las patentes que el ADPIC ha generado controversias. También se han suscitado numerosos debates en relación con los derechos de autor, entre los cuales se incluyen los derechos por creación de una obra literaria, musical,

cinematográfica, etc., y también los derechos por programas informáticos y por compilaciones de datos.

De acuerdo con Cerda Silva, los derechos de autor han integrado diversos instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que dejan en claro que un régimen jurídico en este tema debe sostener un delicado equilibrio entre los intereses de los titulares de derechos de autor y los intereses de la comunidad y los usuarios respecto de sus posibilidades de acceder a la cultura y participar de los progresos de la ciencia. Sin embargo, la inclusión del tema en los acuerdos de libre comercio conduce a instalar una perspectiva comercial en el debate en torno a los derechos de autor, en menoscabo de la perspectiva de los derechos humanos. Según este autor, un férreo régimen de protección hacia los autores y titulares de los derechos de autor puede constituirse en una traba para las actividades educativas y culturales impidiendo el acceso a fuentes del conocimiento. “Es por ello que la normativa sobre derechos de autor debe construirse con miras a obtener un equilibrado régimen de protección que armonice los intereses de creadores y titulares, así como el interés público por acceder a las creaciones y participar de los beneficios de las ciencias, las artes y la tecnología” (2004:4).

Como hemos visto en los primeros apartados de este artículo, esta perspectiva mercantil sobre los derechos de propiedad intelectual viene expandiéndose en diversos ámbitos y los TLC potencian y profundizan este proceso.

Tal como sostiene Aboites, “en los hechos un tratado comercial se convierte en el ámbito donde se determina cuál es el conocimiento que debe considerarse de interés público. (...) La reducción sustancial de los campos del conocimiento que son definidos como de interés público trae otro efecto: el de reorientar forzosa-mente hacia la comercialización la actividad de los centros de investigación de la infraestructura pública. Como puede verse, la constante del Tratado es privilegiar la comercialización y marginar lo público. Apuntalar la privatización de la educación, limitar y comercializar la producción de conocimientos” (s.d.).

De los derechos sociales al derecho de propiedad: los TLC y la negación de derechos consagrados

En los apartados anteriores hemos visto cómo los procesos de privatización y mercantilización afectan al conocimiento y a la educación, imponiéndose el derecho de propiedad sobre los derechos sociales: derecho a la educación, derecho al conocimiento y derecho a la cultura.

La inclusión de la educación, los “servicios culturales” y la propiedad intelectual en los TLC implica darle un marco legal a la primacía del derecho de propiedad y de comerciar, por sobre otros derechos consagrados en pactos internacionales anteriores a los acuerdos de libre comercio.

En el ámbito de las Naciones Unidas, casi 30 años antes de que comenzaran a funcionar la OMC y sus acuerdos, se firmaron pactos que consagran derechos que los TLC vulneran. Nos referimos al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que fueron adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y entraron en vigor en 1976.

Tal como sostiene Puelles Benítez en relación con los derechos sociales, “lo importante es que la regulación internacional de estos derechos tiene en determinados casos fuerza vinculante para los propios Estados”, como es el caso de los dos pactos recién mencionados. La importancia reside en que los Estados que los han ratificado “deben adoptar un papel activo en la realización de estos derechos, ya que la ratificación del Pacto supone que sus normas pasan a formar parte del ordenamiento interno con la misma fuerza vinculante que las demás normas que integran su ordenamiento jurídico” (1993:14).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²¹ establece, en su artículo 13, que “los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona a la educación”, conviniendo que la educación “debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.

21. Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Asamblea General, resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966.

Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre”. Asimismo, reconocen que para lograr el pleno ejercicio de este derecho “la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente” y la enseñanza secundaria debe ser generalizada y debe hacerse accesible a todos por cuantos medios sean apropiados, en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita. Esto último también se sostiene respecto de la educación superior.

Si se tiene en cuenta que se trata de un documento de 1966, es claro en la formulación que el derecho a la educación es pensado como un derecho para el conjunto social de cumplimiento efectivo —no una formalidad—, al punto que se aboga por la implantación de la enseñanza gratuita en todos los niveles del sistema.

En el artículo 15 se reconoce el derecho de toda persona a participar en la vida cultural; gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones; y beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora. El artículo estipula también que “entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura”.

Así, es posible observar como en el Pacto se sostiene ese delicado equilibrio del que habla Cerda Silva (2004) y otros entre los intereses de los titulares de derechos de autor y los de la comunidad respecto de sus posibilidades de acceder a la cultura y participar de los progresos de la ciencia, dejando en claro que la cultura y la ciencia son parte del interés público.

En general, podemos decir que los procesos de privatización y mercantilización que, tal como hemos analizado anteriormente, vienen desarrollándose con un ritmo acelerado en los ámbitos del conocimiento, la educación y la cultura, revierten, unas décadas después, los avances que este Pacto permitió. A su vez, los TLC consolidan estos procesos tanto en lo simbólico, como en lo material. En lo simbólico, al presentar como actividades comerciales y como propiedad privada aquello que, al menos desde fines del siglo XIX o principios del XX, es considerado mayoritariamente en términos del interés público, en tanto parte central del bien común

y de la construcción de una identidad colectiva. En lo material, porque constituyen normas que dan seguridad a los capitales para que desarrollen sus actividades lucrativas en estos ámbitos, tendiendo a la conformación y expansión de mercados educativos, culturales, tecnológicos, etc. En los TLC, el único derecho que queda garantizado es el derecho de propiedad y de comerciar con ella.

El artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que cada uno de los Estados Partes “se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. Resulta muy interesante tomar en consideración este artículo por dos motivos. Primero, como dice Rafael Gentili, “queda claro que ya no se trata de reconocer derechos sino de tomar medidas para que estos derechos se realicen, asumiendo los Estados la obligación de asistencia y cooperación mutua para garantizar su cumplimiento” (2005:203). Sin embargo, firmando los TLC, los Estados no sólo están tomando medidas que corren en un sentido contrario a la “plena efectividad de los derechos” reconocidos en ese Pacto, sino que además limitan sus propias capacidades para tomar otras medidas que sí se inscriban en políticas tendientes a garantizar estos derechos, debido a los principios que rigen en estos tratados.

En segundo lugar, resulta cuanto menos un acto de cinismo que la OMC integre el sistema de las Naciones Unidas como organismo especializado, cuando promueve acuerdos internacionales que, como dijimos, se orientan en un sentido contrario a los compromisos asumidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Es más, en el artículo 4 de este Pacto se establece:

“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, en ejercicio de los derechos garantizados conforme al presente Pacto por el Estado, éste podrá someter tales derechos únicamente a limitaciones determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática”.

Los acuerdos suscritos en el marco de la OMC ciertamente limitan los derechos garantizados por este Pacto e incluso exigen instrumentos legales nacionales para ello (como hemos visto en el caso del ADPIC, pero también sucede de manera más o menos directa en otros). Sin embargo, es claro que no son compatibles con la naturaleza de los derechos reconocidos en este Pacto y también es claro que no promueven el bienestar general. Incluso vulneran principios democráticos elementales como son los de participación y representación.

La democracia es incompatible con los procesos de negociación de los acuerdos de libre comercio, que se han desarrollado a espaldas de la opinión pública, sin espacios de discusión ni participación de la ciudadanía y, en buena medida, sin dar a conocer lo que se estaba negociando o bien manejando un vocabulario técnico que vuelve inaccesible su contenido para la mayor parte de las personas (Internacional de Servicios Públicos e Internacional de la Educación, 2000).

Por otro lado, la regulación que los TLC buscan establecer otorga un poder extraordinario a las empresas e iniciativas comerciales, limitando el poder regulatorio de los Estados. Como vimos en el apartado anterior, las políticas sociales que los Estados actualmente desarrollan podrían verse acotadas ya que los proveedores comerciales de estos servicios podrían demandar iguales beneficios que las instituciones públicas en virtud del principio de Trato Nacional (esto último depende de cómo se interpreten los artículos que refieren a este tema, pero, como la formulación no es terminante, la puerta queda abierta). A su vez, disminuirían las posibilidades de regulación del Estado para preservar el bien común respecto de las iniciativas privadas, debido a que las medidas tomadas en función de estas facultades de intervención y regulación podrían ser cuestionadas como obstáculos innecesarios al comercio (Feldfeber y Saforcada, 2005b).

Dado que la implementación de estos acuerdos implica un debilitamiento de la soberanía del Estado para el desarrollo de las políticas públicas frente al poder del sector privado, las posibilidades de la ciudadanía de participar en los espacios públicos e incidir en las orientaciones de política se ven aún más acotadas de lo que ya estaban.

En consecuencia, es importante observar que tanto el contenido de los TLC como las formas que han adoptado los procesos

de negociación minan un derecho ciudadano fundamental: el de participar en los asuntos públicos; derecho que fuera consagrado por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos al establecer que todos los ciudadanos gozarán sin restricciones indebidas del derecho y oportunidad de “participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos” (artículo 25)²². Este derecho ciudadano fundamental deviene un derecho de propiedad ejercido por las empresas multinacionales que estarán regulando de hecho, al menos en algunos aspectos, los ámbitos de la cultura, la educación y el conocimiento.

De acuerdo con R. Gentili (2005), si partimos del supuesto de que los Estados que suscribieron las diferentes declaraciones y pactos sobre derechos humanos se obligaron a desarrollar políticas tendientes a su efectiva implementación y goce por parte de todos los hombres y mujeres que habitan sus territorios, asegurando incluso la posibilidad de reclamar judicialmente el reconocimiento de estos derechos, entonces todo TLC debería considerarse no como un fin en sí mismo, sino, por el contrario, como un instrumento más de política económica que los Estados implementan en busca del cumplimiento de ese objetivo. Como sostiene la Alianza Social Continental, “los Derechos Humanos no deben ser un elemento anexo a las negociaciones, sino el marco legal y normativo para las relaciones económicas internacionales. Las relaciones comerciales deben ser vistas como un medio y no como un fin para el desarrollo, ya que el primer deber de todo gobierno es procurar el bienestar de los ciudadanos” (Alianza Social Continental, citado en Gentili, 2005:198).

El derecho de propiedad y la propiedad de los derechos. Algunas reflexiones finales

La primacía del derecho de propiedad por sobre los derechos sociales, la introducción de lógicas y mecanismos de mercado en el ámbito de lo público, la privatización de los bienes comunes, hablan de la subordinación de lo social a lo económico y de lo público al mercado.

22. Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Asamblea General, Resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966.

Lo público es redefinido. Por un lado, el interés público ya no sería aquello que es interés de todos, sino lo que no es de interés privado. Se trata de una concepción que reduce y devalúa lo público en la medida en que se trataría del espacio librado por su falta de interés comercial.

Por otro lado, lo público en cuestiones sociales pasa de ser definido en términos del interés común a ser pensado como aquello abierto a todos, adquiriendo un sentido más cercano a aquel que calificaba espacios (bar público, plaza pública, etc.). De acuerdo con esta definición, lo público es redefinido como aquello que está disponible para que quien quiera y pueda lo consuma, en función de sus posibilidades de compra ya sea de servicios educativos, producciones culturales, uso de conocimientos o de tecnologías, etc.

Esta aparente contradicción entre una reducción y una ampliación del sentido de lo público se disuelve cuando consideramos lo estatal. Desde estas posturas se entiende como lo público a lo que está abierto a todos (es decir, la segunda definición antes mencionada) y como lo público estatal, a aquello provisto por agentes estatales en la medida en que no representa un interés para los sectores privados.

De esta manera, comienza a disociarse lo público y lo estatal, entendiendo que lo público abarca ahora también lo privado (Feldfeber, 2003). Se trata de un movimiento contrario al desarrollado durante fines del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, en el que el sentido de lo público se expandió en las áreas sociales para ser pensadas como el espacio del bien común y de los derechos sociales. Más allá de que realmente esto se viera materializado, operaba en las concepciones y los discursos, y constituía una plataforma desde la cual reclamar para hacerlos efectivos, en pos de una sociedad justa e igualitaria. En la actualidad volvemos a un espacio de derechos formales, donde lo público estatal es lo residual para aquellos que no pueden resolver sus necesidades por sus propios medios en el mercado, quebrando así la universalidad que regía para toda política pública social.

“...entonces comprenderéis, demasiado tarde, que los derechos sólo lo son íntegramente en las palabras con que fueron enunciados y en el pedazo de papel en que fueron consignados, ya sea constitución, ley o cualquier otro reglamento, comprenderéis, ojalá convencidos, que su aplicación desmedida, inconsiderada, convulsiónaría la sociedad establecida sobre los pilares más sólidos,

comprenderéis, en fin, que el simple sentido común ordena que los tomemos como mero símbolo de lo que podría ser, si fuese, y nunca como su efectiva y posible realidad” (Saramago, 2005:127).

Con un pasaje de esta misma novela iniciamos el artículo. En aquel hablaba el ministro de defensa. En éste, es el presidente quien habla. Ambos parecen expresar lo que piensan los ideólogos de los programas políticos que se han desarrollado tanto a nivel internacional como en el interior de los Estados desde los setenta para acá, período duramente inaugurado con las sangrientas dictaduras en la región.

Los sectores neoliberales/neoconservadores no dicen que los derechos “se merecen o no se merecen”, como sostiene el ministro de defensa en la novela de Saramago; tampoco dicen explícitamente que los derechos son sólo un símbolo cuya aplicación desmedida convulsionaría la sociedad. Sin embargo, es lo que se desprende de las acciones que emprenden y de los acuerdos que impulsan. Si se individualizan los derechos sociales y se supeditan al derecho de propiedad, sólo podrán ejercerlos quienes los “merezan” y en ese caso, claro está, nunca su aplicación será desmedida; por el contrario, estará “bien” controlada. Pero entonces, ¿podemos seguir hablando de derechos?

En un marco de expansión de los procesos de privatización y mercantilización, y de primacía del derecho de propiedad, el derecho a tener derechos —es decir, la condición de ciudadanía— se vuelve una propiedad también: se tiene el derecho al ejercicio de los derechos en función de los posicionamientos sociales y económicos; en función de las propiedades materiales y simbólicas con las que se cuenta.

En el pasaje citado de Saramago, el presidente advierte a los ciudadanos que los derechos sólo lo son íntegramente en las palabras y que “su aplicación desmedida, inconsiderada, convulsionaría la sociedad establecida sobre los pilares más sólidos”. Efectivamente, la “aplicación desmedida e inconsiderada” de los derechos convulsionaría los pilares más sólidos de la sociedad capitalista actual: propiedad y desigualdad. La realización de los derechos como derechos sociales y universales exige otro mundo, un mundo en el que se desafíen los sólidos y rectos pilares, y en el que la “propiedad” de los derechos no sea su posesión, sino lo que es “propio” de la idea de derecho, es decir, su cualidad social.

Bibliografía

- AAVV (2005) *¿Un mundo patentado? La privatización de la vida y el conocimiento*, Fundación Heinrich Böll, Argentina.
- ABOITES, H. (s.d.) “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y su impacto en la educación mexicana (1992-2000)”.
——— (2003) “Derecho a la educación o mercancía: La experiencia de diez años de libre comercio en la educación mexicana”. En: *Foro “Libre Comercio y Educación”*, Coalición Trinacional en Defensa de la Educación Pública, México, D.F., 8 y 9 de septiembre del 2003.
- BORON, A. (2004) *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad de Buenos Aires.
- BOYLE, J. (2003a) “El segundo movimiento de cercamiento y la construcción del dominio público”. Traducción al español de Ariel Vercelli (2005). Disponible en: www.arielvercelli.org/blog/documentos/E2MDCYLCCDDP-BOYLE.pdf (último acceso: enero de 2006).
——— (2003b) Exposición en el Seminario VII Internet, libertad y sociedad, Fundación OSDE, Buenos Aires, 16 de octubre de 2003. Disponible en: www.osde.com.ar/fundacion_osde/foro7.asp (último acceso: diciembre de 2005).
——— (2005a) “Las ideas cercadas: el confinamiento y la desaparición del dominio público”. En: AAVV (2005) *¿Un mundo patentado? La privatización de la vida y el conocimiento*, Fundación Heinrich Böll, Argentina.
——— (2005b) Exposición en “Entre lo público y lo privado: los bienes comunes en la sociedad de la información”, Foro Libertad, Economía y Sociedad, Fundación OSDE, Buenos Aires, 8 de julio de 2005. Disponible en: www.osde.com.ar/fundacion_osde/foro12.asp (último acceso: enero de 2006).
- CERDA SILVA, A. (2004) “Derecho de autor y educación”. Alianza Chilena por un Comercio Justo y Responsable (ACJR). Octubre de 2004. Disponible en www.comerciojusto.cl/alcadoc/conf_dpi_dereautor_educacion.pdf (último acceso: enero de 2005).
- COSSE, G. (1999) “El sistema de voucher educativo: una nueva y discutible panacea para América Latina”. En: *Revista Propuesta Educativa* N° 20, FLACSO, Buenos Aires.

- DIETERICH, H. (1999) “Globalización, educación y democracia en América Latina”. En: N. CHOMSKY y H. DIETERICH. *La sociedad global*, Editorial 21, Argentina.
- FELDFEBER, M. (2003) “Estado y reforma educativa: la construcción de nuevos sentidos para la educación pública en la Argentina”. En: M. FELDFEBER (comp.) *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo: ¿existe un espacio público no estatal?*, Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires, Argentina.
- FELDFEBER, M.; A. JAIMOVICH y F. SAFORCADA (2004) “Políticas públicas de privatización: una mirada a la experiencia de las escuelas autogestionadas de San Luis”. En: *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, Arizona State University, Volumen 12, N° 47, 12 de septiembre de 2004.
- FELDFEBER, M. y F. SAFORCADA (2005a) *OMC, ALCA y educación. Una discusión sobre ciudadanía, derechos y mercado en el cambio de siglo*, Departamento de Educación, Serie Cuadernos de Trabajo, Cuaderno de Trabajo N° 58, Centro Cultural de la Cooperación, Ciudad de Buenos Aires.
- (2005b) *La educación en las Cumbres de las Américas. Un análisis crítico de las políticas educativas de la última década*, Laboratorio de Políticas Públicas-LPP y Miño y Dávila editores, Argentina.
- FRIEDMAN, M. y R. FRIEDMAN (1980) *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*. Editorial Grijalbo, Barcelona.
- FIEL, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (2000) *Una educación para el siglo XXI. Propuesta de reforma*. Centro de Estudios Públicos, Buenos Aires.
- GENTILI, P. (1999) “Escuela, gobierno y mercado. Las privatizaciones en el campo educativo”. En: AAVV (1999) *Cuadernos de Pedagogía* N° 286, Editorial Praxis, Barcelona, diciembre de 1999.
- (1997) “Adiós a la escuela pública. El desorden neoliberal, la violencia del mercado y el destino de la educación de las mayorías”. En: P. GENTILI (comp.), *Cultura, política y currículo. Ensayos sobre la crisis de la escuela pública*, Editorial Losada, Buenos Aires.
- (2005) “El ALCA desde la perspectiva de los derechos humanos”. En: J. ESTAY y G. SÁNCHEZ (coord.) (2005) *El ALCA y sus peligros para América Latina*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO, Buenos Aires.

- HARVEY, D. (2005) “El ‘nuevo’ imperialismo. Sobre reajustes espacio-temporales y acumulación mediante desposesión”, Parte II. *Herramienta*, N° 29, junio de 2005, Argentina. Disponible en: www.herramienta.com.ar/index.php (último acceso: marzo de 2006).
- INTERNACIONAL DE SERVICIOS PÚBLICOS E INTERNACIONAL DE LA EDUCACIÓN (2000) *Grandes expectativas. El futuro del comercio de servicios*. Francia y Bélgica, julio de 2000. Disponible en: www.ei-ie.org (último acceso: julio de 2004).
- JAIMOVICH, A. y F. SAFORCADA (2003) “Reforma educativa y redefinición de lo público: el caso de las escuelas autogestionadas de San Luis”. En: *Coloquio Nacional: A diez años de la Ley Federal de Educación. ¿Mejor educación para todos?*, Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, UNC, junio de 2003.
- LESSIG, L. (2005) Exposición en “Entre lo público y lo privado: los bienes comunes en la sociedad de la información”, Foro Libertad, Economía y Sociedad, Fundación OSDE, Buenos Aires, 8 de julio de 2005. Disponible en: www.osde.com.ar/fundacion_osde/foro12.asp (último acceso: enero de 2006).
- LLISTAR, D. “El qué, el quién, el cómo y el por qué del Consenso de Washington”. Observatori del Deute en la Globalització. Cátedra UNESCO a la UPC. Noviembre de 2002. Disponible en: www.observatorideute.org (último acceso: julio de 2004).
- LO, M. M. (2005) “Los derechos de propiedad intelectual”. En: A. AMBROSI; V. PEUGEOT y D. PIMIENTA (2005) *Palabras en juego, Enfoques Multiculturales sobre las Sociedades de la Informa-ción*. C&F Editions. Disponible en: www.vecam.org/article.php3?id_article=717&nemo=edm (último acceso: diciembre de 2005).
- MARX, K. (2004) *El Capital*. Tomo I/Vol. 3 Libro Primero “El Proceso de Producción del Capital”. Siglo XXI Editores, Argentina.
- MUNIN, H. (1999) “Introducción a la discusión alemana sobre la ‘autonomía’ de la escuela”. En: H. MUNIN (comp.) *La autonomía de la escuela: ¿libertad o equidad? Un recorrido por la discusión alemana de los años noventa*. Aique, Buenos Aires.
- NARODOWSKI, M.; M. NORES y M. ANDRADA (2002) “Nuevas tendencias en políticas educativas: alternativas para la escuela pública”. En: M. NARODOWSKI, M. NORES y M. ANDRADA

- (comp.) (2002) *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*, Granica, Buenos Aires.
- OEI, “El mercado de bienes y servicios, la diversidad cultural y los incentivos a la distribución y la comercialización”. Disponible en: www.campus-oei.org/cultura/marcodeaccion/mercado.htm#34 (último acceso: agosto de 2003).
- OMC (2003) “La Organización Mundial del Comercio... En pocas palabras”, Organización Mundial del Comercio. Disponible en: www.wto.org/spanish/res_s/doload_s/inbr_s.pdf (último acceso: julio de 2003).
- PINI, M. (2003) *Escuelas charter y empresas: Un discurso que vende*. Miño y Dávila-LPP-UNSAM, Argentina.
- PINI, M. y G. ANDERSON (1999) “Política educativa, prácticas y debates en los Estados Unidos. Reflexiones sobre América Latina”. En: *Revista Iberoamericana de Educación*, OEI, N° 20, mayo-agosto de 1999.
- POLTERMANN, A. y O. DROSSOU (2005) “La protección de los comunes, la invención del dominio público”. En: AAVV: *¿Un mundo patentado? La privatización de la vida y el conocimiento*, Fundación Heinrich Böll, Argentina.
- PUELLES BENÍTEZ, M. de (1993) “Estado y educación en el desarrollo histórico de las sociedades europeas”. En: *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 1, Madrid. Disponible en: www.rieoei.org/oeivirt/rie01a02.htm (último acceso: marzo de 2003).
- RAMOS, L. (2003) *El fracaso del Consenso de Washington*. Barcelona, Observatorio de la Deuda en la Globalización, Icaria Más Madera, 2003.
- RODRÍGUEZ CERVANTES, S. (2005) “Estrategias cambiantes y combinadas para consolidar la propiedad intelectual sobre la vida y el conocimiento”. En: AAVV: *¿Un mundo patentado? La privatización de la vida y el conocimiento*, Fundación Heinrich Böll, Argentina.
- (2004) “Propiedad Intelectual: El caso de las Semillas”, Alianza Chilena por un Comercio Justo y Responsable (ACJR), (facilitado por Encuentro Popular de Costa Rica). Chile, 23 de febrero de 2004. Disponible en http://www.comerciojusto.cl/alcadoc/prop_intel_semillas.htm (último acceso: febrero de 2005).

- SÁNCHEZ PRADÓN, M. (2002) “El fetichismo de las patentes y el cercamiento de los bienes comunes. El caso de las patentes de secuencias genéticas”. En: VIII Valladolid, 28 de febrero al 2 de marzo de 2002. Disponible en: www.ucm.es/info/ec/jec8 (último acceso: enero 2006)
- SARAMAGO, J. (2005) *Ensayo sobre la lucidez*. Alfaguara, Argentina.
- SUBRAMANIAN, A. (2004) “Medicinas, patentes. Con el acuerdo sobre la propiedad intelectual se ha abierto una caja de Pandora para la industria farmacéutica”. En: *Finanzas & Desarrollo*, Fondo Monetario Internacional, Volumen 41, N° 1, Washington D.C., marzo de 2004.
- TOMASEVSKI, K. (2004) “Los derechos económicos, sociales y culturales: el derecho a la educación”. Informe sobre el derecho a la educación, E/CN.4/2004/45, Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas, 25 de enero de 2004
- VERGER, A. (2006) “La liberalización educativa en el marco del AGCS/GATS: Analizando el estado actual de las negociaciones”. En: *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, Vol 14, N° 9. Recuperado en marzo de 2006 en: <http://epaa.asu.edu/epaa/>
- WHITTY, G. (2000a) “Marketization and privatization in mass education systems”. En: *International Journal of Educational Development* N° 20.
- (2000b) “Privatisation and marketisation in education policy”. Speech at National Union of Teachers conference “Involving the Private Sector in Education - High Risk or Added Value?”, 21 november 2000. Disponible en: [k1.ioe.ac.uk/directorate/NUTPres%20web%20version%20\(2%2001\).doc](http://k1.ioe.ac.uk/directorate/NUTPres%20web%20version%20(2%2001).doc) (último acceso: diciembre de 2005).

AUTORES

Hugo Aboites

Doctor en Educación por la Universidad de Harvard. Profesor e Investigador del Departamento de Educación y Comunicación de la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México. Coordina el Seminario “Conocimiento y Sociedad” para estudiantes de licenciatura y forma parte del personal académico de la Maestría en Planeación y Desarrollo de la Educación y del Doctorado en Ciencias Sociales de la misma universidad. Es miembro del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE), de la American Educational Research Association y, actualmente, es coordinador del Grupo de Trabajo de CLACSO “Universidad y Sociedad”.

Dalila Andrade Oliveira

Doctora en Educación. Profesora del Programa de Posgrado en Educación de la Universidad Federal de Minas Gerais. Investigadora del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico. Es coordinadora de la Red de Estudios sobre el Trabajo Docente y del Grupo de Trabajo de CLACSO “Educación, políticas y movimientos sociales”. Además, está a cargo de la vicepresidencia de la Asociación Nacional de Posgrado e Investigación en Educación.

Myriam Feldfeber

Licenciada en Ciencias de la Educación por la Universidad de Buenos Aires y Master en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Es profesora de la Facultad de Filosofía y Letras y de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, investigadora del Instituto de Investigaciones de Ciencias de la Educación y directora de proyectos de investigación UBACyT.

Roberto A. Follari

Licenciado y Doctor en Psicología, aunque dedicado a la filosofía y las ciencias sociales. Es profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, en Mendoza, e investigador del Centro de Investigaciones Científicas de dicha facultad.

Gaudêncio Frigotto

Profesor de la Universidad del Estado de Río de Janeiro. Ha sido miembro del Comité Directivo de CLACSO y coordinador del Grupo de Trabajo “Educación, políticas y movimientos”.

Pablo Gentili

Investigador del Laboratorio de Políticas Públicas y profesor de la Universidad del Estado de Río de Janeiro. Actualmente, se desempeña como Secretario Ejecutivo Adjunto de CLACSO.

Diego Herrera

Director de Educación y Organización del Instituto Popular de Capacitación —IPC—. Trabajador Social. Miembro del Grupo de Trabajo CLACSO “Educación, Políticas y Movimientos Sociales”. Miembro del Grupo de Investigación del IPC adscrito a COLCIENCIAS, Colombia.

Jorge Landinelli

Licenciado en Historia, realizó sus estudios de posgrado en el área de las Ciencias Políticas. Es profesor Titular del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. Es miembro de la Comisión de Acreditación de Carreras de Grado en el MERCOSUR e integra el Comité Científico Regional para América Latina y el Caribe del Foro Mundial de la UNESCO sobre Educación Superior, Investigación y Conocimiento. Ha sido Presidente de la Comisión Central de Evaluación Institucional de la Universidad de la República y Decano de la Facultad de Ciencias Sociales en la mencionada universidad entre 1994 y 2002.

Roberto Leher

Doctor en Educación por la Universidad de San Pablo. Profesor de la Facultad de Educación y del Programa de Posgrado en Educación de la Universidad Federal de Río de Janeiro. Fue coordinador del Grupo de Trabajo de CLACSO “Universidad y Sociedad” (2004-2007). Actualmente, es miembro del Comité Científico de la Asociación Nacional de Posgraduación e Investigación en Educación.

Francisco López Segrera

Asesor académico de la Global University Network for Innovation (GUNI), Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona. Editor Ejecutivo de “Educación Superior en el Mundo” (GUNI). Miembro del Foro UNESCO de Educación Superior, Investigación y Conocimiento. Presidente de la Red Latinoamericana de estudios prospectivos (RELAP). Fue Director del IESALC, UNESCO entre 1999 y 2001.

Daniel Mato

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Central de Venezuela. Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires. Es investigador del FACES, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la UCV. Se desempeña asimismo como

Coordinador del Programa de Globalización, Cultura y Transformaciones Sociales del Centro de Investigaciones Postdoctorales de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la mencionada universidad.

Marcela Mollis

Profesora regular de Historia de la Educación y Educación Comparada y Directora del Programa de Investigaciones en Educación Superior Comparada de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Además, es investigadora del Instituto de Investigaciones “Gino Germani” de la misma universidad. Actualmente es miembro del Foro Latinoamericano de Educación Superior para el desarrollo de la Ciencia y Conocimiento de la UNESCO. Fue becaria de la Japan Foundation y de la Fundación Ford, profesora visitante en la Universidad de Nagoya (Japón) y la Escuela de Graduados de Educación de Harvard. Fue coordinadora del Grupo de Trabajo de CLACSO “Universidad y Sociedad” entre 2001 y 2004.

Jaime Ornelas Delgado

Licenciado en Economía. Maestro y Doctor en Urbanismo por la Universidad Autónoma de México. Ha sido Director y Secretario de Investigación y Estudios de Posgrado en la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Actualmente se desempeña como docente e investigador en la mencionada facultad y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Juliana Peixoto Batista

Abogada, investigadora del Programa de Estudios en Instituciones Económicas Internacionales (PIEI) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Argentina.

Roberto Rodríguez Gómez

Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por el Colegio de México. Investigador del Instituto de Investigaciones

Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y miembro del Seminario de Educación Superior en la misma universidad. Es miembro de la Academia Mexicana de Ciencias y del Sistema Nacional de Investigadores. Entre 1998 y 2000 fue presidente del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE). Actualmente es Presidente del Observatorio Ciudadano de la Educación (OCE).

Ariela Ruiz Caro

Economista peruana, realizó estudios en la Universidad Humboldt de Berlín y una Maestría en Integración Económica con énfasis en MERCOSUR en el Centro de Estudios avanzados de la Universidad de Buenos Aires. Ha sido funcionaria de la Comunidad Andina de Naciones. Ha participado en el Programa Latinoamericano y Caribeño de Intercambio de Información sobre Deuda Externa del SELA en Caracas. Actualmente es consultora de la CEPAL, Santiago de Chile, y columnista sobre temas económicos internacionales del diario *La República* de Lima.

Fernanda Saforcada

Licenciada en Ciencias de la Educación y Profesora de Enseñanza Primaria. Doctoranda en la Universidad de Buenos Aires y becaria de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la misma universidad. Docente en la Facultad de Filosofía y Letras y en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, e investigadora del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la UBA y del Laboratorio de Políticas Públicas. Integrante del Departamento de Educación del Centro Cultural de la Cooperación.

Florencia Stubrin

Master en Sociología del Instituto Universitario de Investigaciones de Río de Janeiro (IUPERJ), donde realiza su doctorado. Actualmente es Asistente Académica de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

