

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, dígase, 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.