# CONFRONTACIÓN DE POSICIONES EN LA CONFERENCIA MUNDIAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR 2009 DE UNESCO

***Rafael Guarga***

**RESUMEN**
El artículo pasa revista a las discusiones recientes en el ámbito regional latinoamericano e internacional sobre los cometidos de la Educación Superior. En especial, se centra en los documentos emanados de la Conferencia Regional de Educación Superior en junio de 2008 en Cartagena de Indias (Colombia, 2008) y la Segunda Conferencia Mundial de Educación Superior, organizada por UNESCO en París en 2009.

**PALABRAS CLAVES**
Educación Superior; Bien público social; Globalización

# CONFRONTATION OF OPINIONS DURING THE UNESCO'S 2009 HIGHER EDUCATION WORLD CONFERENCE

***ABSTRACT***
*This paper reviews the recent discussions in the regional latinamerican and international spaces, regarding higher education commitments. It concentrates, specially, on the documents from the Higher Education Regional Conference at Cartagena de Indias in June 2008, and on the Second Higher Education World Conference, organized by UNESCO, at Paris 2009.*

***KEYWORDS***
*Higher Education; Social Public Good; Globalization*

## INTRODUCCIÓN

En los primeros días del mes de julio de 2009 se realizó en la sede de la UNESCO, en París, la *Segunda Conferencia Mundial de Educación Superior* (CMES 2009), y en ella se dio una fuerte confrontación de posiciones entre quienes conciben la demanda creciente de Educación Superior en el mundo como una oportunidad global de negocios y aquellos que consideran la Educación Superior como un instrumento fundamental para la construcción de un futuro mejor para las sociedades humanas que hoy habitan nuestro planeta.

Al respecto debe señalarse que la región de América Latina y el Caribe encaró con gran responsabilidad la preparación de la referida conferencia. En efecto, aprobada su convocatoria por la Asamblea General de la UNESCO de 2007, fue América Latina y el Caribe la primera región del mundo que convocó y realizó la correspondiente *Conferencia Regional de Educación Superior* en junio de 2008 en Cartagena de Indias, Colombia (CRES 2008).

## LA CONFERENCIA REGIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La CRES 2008, citada por el Instituto para la Educación Superior de América Latina y el Caribe de la UNESCO (IESALC), tuvo una notable asistencia de universitarios y representantes de gobiernos de la región, que superó los 3500 concurrentes. En dicha conferencia se formuló una propuesta regional para la Educación Superior que reafirmaba los principios básicos ya establecidos en la *Primera Conferencia Mundial de Educación Su*perior (CMES 1998) e incorporaba orientaciones claras referidas a los nuevos problemas que la Educación Superior enfrenta en la región y el mundo.

La importante declaración final de la CRES 2008 y más de seis decenas de reuniones de redes regionales y nacionales que se efectuaron en la región para preparar la reunión y analizar y difundir sus resultados, hicieron posible una actuación unida y eficaz de la representación de América Latina y el Caribe en la CMES 2009, como se verá más adelante.

En la declaración de la CRES 2008 se afirma:

> 1 - La Educación Superior es un derecho humano y un bien público social. Los Estados tienen el deber fundamental de garantizar este derecho. Los Estados, las sociedades nacionales y las comunidades académicas deben ser quienes definan los principios básicos en los cuales se fundamenta la formación de los ciudadanos y ciudadanas, velando por que ella sea pertinente y de calidad.
> 2 - El carácter de bien público social de la Educación Superior se reafirma en la medida que el acceso a ella sea un derecho real de todos los ciudadanos y ciudadanas. Las políticas educacionales nacionales constituyen la condición necesaria para favorecer el acceso a una Educación Superior de calidad, mediante estrategias y acciones consecuentes. (CRES, 2008)

Esta postura en América Latina y el Caribe reafirma el legado de la *Conferencia Mundial de Educación Superior* de UNESCO de 1998 (CMES 1998) y significa, en lo que refiere a políticas públicas, que los Estados deberán preocuparse por formular políticas educativas nacionales para incorporar en 2025 unos 16 millones de jóvenes que estarán en condiciones de ingresar a la Educación Superior en la región. Ello se traducirá en una duplicación del número de estudiantes de Educación Superior que hoy se tienen en esta región. Asimismo se le asigna a dicho "bien público" los atributos de "calidad" y de "pertinencia" indisolublemente vinculados entre sí. La "calidad" se acredita en la órbita de cada estado y la "pertinencia" debe evaluarse en función de la adecuación entre lo que la sociedad espera de las instituciones de Educación Superior y lo que estas hacen.

Es evidente que los conceptos precedentes se oponen frontalmente a aquellos que en el mundo proyectan la utilización de la Educación Superior como un gran negocio global, cuyo crecimiento, sólo en América Latina y el Caribe, superaría, como se vio, la decena de millones de nuevos potenciales "clientes" en 2025.

## LA EDUCACIÓN SUPERIOR COMO UN GRAN NEGOCIO GLOBAL

Puede efectuarse una estimación respecto a la magnitud del referido negocio global observando el comercio internacional de los servicios educativos, que en la última década ha tenido un muy importante incremento. Se calcula, de manera conservadora, que sólo entre los países miembros de la OECD (Organization for Economic Cooperation and Development), el comercio internacional de servicios educativos ascendió en 2004 a US$ 77,000 millones (anuales), lo que corresponde a aproximadamente 4% del total del comercio de servicios en el área. Esta cifra responde a estadísticas relacionadas fundamentalmente con la modalidad de "consumo en el extranjero" (el estudiante viaja a otro país y allí realiza sus estudios). Dichas estadísticas incluyen datos sobre exportación e importación de servicios

educativos y número de estudiantes extranjeros. También se han ido creando programas de capacitación, desarrollados por empresas que otorgan certificaciones en distintos campos, principalmente informática y administración (por ejemplo Cisco, Microsoft, etc.).

Por todo lo anterior, no debe extrañar que los servicios de enseñanza y en particular los relacionados con la enseñanza superior, según su denominación en el *Acuerdo General de Comercio de Servicios* (AGCS o GATS en inglés), hayan sido incluidos como un sector a ser regulado en el marco de las negociaciones internacionales del comercio de servicios, a petición de varios países que actualmente se benefician con dicho comercio y que aspiran a seguir haciéndolo en el contexto de la expansión acelerada del mismo.

Debe recordarse que el objetivo del *Acuerdo General de Comercio de Servicios* (GATS) es la liberalización progresiva del comercio de servicios y que el mecanismo adoptado son los compromisos específicos de los países a efectuarse en las sucesivas "rondas de negociaciones". Tampoco debe olvidarse que en las referidas negociaciones podrían "canjearse" concesiones de un país "A" en aspectos comerciales que favorezcan a un país "B" exportador de "commodities" (por ejemplo), por concesiones de este país "B" en materia de prestación de servicios educativos en su territorio, a empresas del país "A".

Este comercio tiende a seguir creciendo y a volverse más complejo y esta demanda continuará creciendo mientras los ciudadanos y sus países continúen considerando, y cada vez con mayor convicción, que el capital humano constituye un pilar fundamental para el crecimiento y desarrollo económico y social.

En este contexto de demanda creciente de Educación Superior en el mundo surge el concepto de la Educación Superior como un "bien público global", lanzado a la palestra pública por el Banco Mundial en 2002. Ello responde a poderosos intereses económicos que pretenden abrirse paso en un mercado de grandes dimensiones y con un crecimiento potencial muy importante. La Educación Superior como negocio global supone la posibilidad de organizar el suministro transfronterizo de la misma y lograr que los mercados educativos emergentes de los países en desarrollo acepten dicho suministro como el mejor camino estratégico.

Por ello, estos intereses, como ya ocurrió en el pasado, se expresan hoy a través de las políticas educativas del Banco Mundial y, en lo que hace al suministro transfronterizo de Educación Superior, ello se manifiesta en el trámite, ya en marcha, en la Organización Mundial de Comercio para que los países adquieran compromisos de incluir la Educación Superior dentro de sus territorios bajo los *Acuerdos Generales de Comercio de Servicios* (GATS ).

Las políticas educativas en materia de Educación Superior del Banco Mundial han tenido variaciones sorprendentes en los últimos quince años. Han pasado de declarar regresiva la inversión de los estados nacionales en Educación Superior (en 1994) a establecer el carácter estratégico de la misma en la construcción de una sociedad moderna, aunque favoreciendo siempre el suministro privado de la misma, dentro de sistemas estratificados de Educación Superior con universidades de investigación orientadas a una elite y universidades "regionales " sin investigación, orientadas a absorber la demanda masiva por estudios universitarios (en 2000).

El control comercial de todo este dispositivo, en especial el que se relaciona con las denominadas "universidades regionales" a la escala del planeta, es sin duda un objetivo de gran interés económico para las corporaciones internacionales del ramo, que reditúan de la globalización. Por otra parte, el ámbito más favorable para la operación de estas corporaciones a escala mundial es el que les brinda la *Organización Mundial del Comercio-Acuerdo General de Comercio de Servicios* (OMC-GATS), y por ello desde 1999 se introdujo en él la Educación Superior como servicio “transable”.

La concepción de la Educación Superior como un "bien público global" (del Banco Mundial en 2002) despoja a la Educación Superior de todo atributo de "pertinencia" en relación con una sociedad concreta, restando únicamente el atributo de "calidad" como el único eventualmente controlable por los estados nacionales. Es allí donde el Banco Mundial propone que se adopte un criterio también global de "calidad". Criterio que, en el marco de la CMES 2009, se propuso se tomara de un documento de 2005 de la *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) (no se trata de un documento de la UNESCO) titulado "Directrices para la calidad de la provisión transfronteriza de Educación Superior".

De haberse adoptado en la CMES 2009 la posición que estos sectores impulsaban, en la cual la "pertinencia" es borrada como atributo y por ello la ES superior sólo debe ser juzgada por su "calidad" (atributo evaluado de acuerdo con el referido documento de la OECD), resultaría que los proveedores naturalmente "habilitados" serían aquellos que provienen de países integrantes de dicha organización. El inmenso mercado emergente sería entregado por resolución de una conferencia mundial de UNESCO, a las corporaciones con base en dichos países. Éste hubiera sido el significado concreto del triunfo de una posición que, afortunadamente (y las delegciones de América Latina y el Caribe tuvieron mucho que ver con ese resultado), no contó con la mayorías necesarias en la CMES 2009.

## ¿QUÉ PASÓ EN LA CMES 2009?

En la CMES 2009, delegados de gobiernos y de organizaciones no gubernamentales vinculadas con la Educación Superior de América Latina y el Caribe actuaron unidos y con fuerza junto con delegaciones de otras regiones en plenarios y comisiones, planteando las ideas centrales surgidas en la CRES 2008.

Debe señalarse que estos planteos concitaron un apoyo ampliamente mayoritario de las delegaciones del resto del mundo lo cual, como veremos, pudo expresarse en la declaración final, salvo en dos aspectos, sin duda, también importantes.

La declaración final se estructuró a partir de una propuesta que fue conocida pocos días antes del comienzo de la conferencia. Dicha propuesta, y otras complementarias formuladas durante la conferencia, eran radicalmente antagónicas en muchos conceptos básicos, a las posiciones formuladas por América Latina y el Caribe desde la CRES 2008 y tributarias de las posiciones antes descriptas. El debate no fue sencillo, pero del mismo emergieron con consenso claro en las comisiones las posiciones centrales de la CRES 2008, que las delegaciones de América Latina y el Caribe defendieron con firmeza y habilidad en la Conferencia. A saber:

1- Se reafirmaron las resoluciones de la CMES 1998, reconociendo su "pertinencia permanente", lo cual tiene gran importancia por el contenido avanzado de dichas propuestas avaladas en su totalidad por la CRES 2008.

2- Se estableció que la Educación Superior constituye un Derecho Humano consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Art 26) y que constituye un "bien público", cuyos atributos de calidad y de pertinencia deben considerarse con igual jerarquía. Ello significa que la calidad no es un atributo "global", sino que está vinculado a cada sociedad de acuerdo con sus peculiares características.. Por ello la Educación Superior "debe ser asumida con responsabilidad y apoyo financiero por parte de todos los gobiernos" y estos deben velar por su realización como derecho y bien público en relación con todos sus ciudadanos sin distinción alguna, salvo la referida a sus méritos.

3- Se incorporó la "pertinencia" como un atributo fundamental de la Educación Superior junto con la "calidad", con lo cual queda bien claro que la Educación Superior no es un "bien público global". Con ello se eliminó el fundamento para la aplicación de directrices "globales" de calidad o "rankings" basados en dicho fundamento, que llevarían a nuestros países a adoptar modelos de Educación Superior que son ajenos a sus realidades sociales y culturales. Por ello, se eliminaron todas las referencias al documento de la OECD sobre "directrices de calidad" originalmente introducidas en los primeros tres borradores conocidos de la declaración final, así como a los denominados "rankings", contenidas en la propuesta original de declaración final.

Los tres puntos referidos precedentemente constituyeron acuerdos ampliamente mayoritarios, en tres aspectos centrales en cuanto a la política de los estados en materia de Educación Superior a la escala del planeta, y configuran una significativa derrota para quienes ven la Educación Superior en los países hoy emergentes, como un gran negocio potencial. Debe señalarse, sin embargo, que hubo dos aspectos de gran importancia estratégica sobre los cuales la CRES 2008 tomó posiciones claras y que no figuran en la declaración final de la CMES 2009.

Estos dos aspectos fueron: a) el rechazo a la incorporación de la Educación Superior en el *Acuerdo General de Comercio de Servicios* (GATS) y b) el acuerdo con la participación de los estudiantes en la vida institucional de las Universidades. Cuando los mismos se trataron en la comisión de redacción de la declaración final, algunos países (integrantes de la comisión de redacción) mantuvieron su disenso, a pesar de la amplia mayoría favorable a su inclusión y por ello dichos aspectos no aparecen mencionados en la declaración final.

En ambos casos la CRES 2008 se pronunció sin ambigüedades, al sostener lo que se transcribe a continuación, en relación con el rechazo a la incorporación de la Educación en la Organización Mundial del Comercio:

> B.8 - La incorporación de la Educación como un servicio comercial en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC) ha dado lugar a un rechazo generalizado por parte de muy diversas organizaciones relacionadas directamente con la Educación Superior. La referida incorporación constituye una fuerte amenaza para la construcción de una Educación Superior pertinente en los países que acepten los compromisos exigidos en el Acuerdo General de Comercio y Servicios, y ello supone graves daños para los propósitos humanistas de una educación integral y para la soberanía nacional. Por ende, desde la CRES, advertimos a los Estados de América Latina y el Caribe sobre los peligros que implica aceptar los acuerdos de la OMC y luego estar obligados por estos, entre otros aspectos lesivos, a orientar fondos públicos hacia emprendimientos privados extranjeros implantados en su territorio, en cumplimiento del principio del "trato nacional" que en ellos se establece. Asimismo afirmamos nuestro propósito de actuar para que la Educación en general y la Educación Superior en particular no sean consideradas como servicio comercial. (CRES, 2008)

En relación con el acuerdo con la participación de los estudiantes en la vida institucional de la Educación Superior:

> B.5 - Las respuestas de la Educación Superior a las demandas de la sociedad han de basarse en la capacidad reflexiva, rigurosa y crítica de la comunidad universitaria al definir sus finalidades y asumir sus compromisos. Es ineludible la libertad académica para poder determinar sus prioridades y tomar sus decisiones según los valores públicos que fundamentan la ciencia y el bienestar social. La autonomía es un derecho y una condición necesaria para el trabajo académico con libertad, y a su vez una enorme responsabilidad para cumplir su misión con calidad, pertinencia, eficiencia y transparencia de cara a los retos y desafíos de la sociedad. Comprende asimismo la rendición social de cuentas. La autonomía implica un compromiso social y ambos deben necesariamente ir de la mano. La participación de las comunidades académicas en la gestión y, en especial, la participación de los estudiantes resultan indispensables. (CRES, 2008)

Lamentablemente estos dos aspectos no pudieron ser incluidos en la declaración final, a pesar de la amplias mayorías que ambos concitaron, pero dos países (EEUU y Rumania) en el primer caso y uno (PAKISTAN) en el segundo, impidieron que figurasen en la declaración final.

**BALANCE PRIMARIO DE LA CMES 2009**

Como balance primario de la CMES 2009 debe decirse que las posiciones de la CRES 2008 constituyeron un punto de encuentro, ampliamente mayoritario, de gobiernos y organizaciones no gubernamentales del mundo entero. Ello se constató en la Conferencia y lo traduce la declaración final, con las dos excepciones anotadas.

Para nuestra región, cuyas representaciones actuaron firmes y unidas, la CMES 2009 ha sido una confirmación elocuente de la significación, a la escala del mundo, de lo que hemos sabido organizar en América Latina y Caribe.

Ahora, como paso inmediato y de muy largo alcance, debemos avanzar con fuerza en la consolidación de *Encuentro Latino Americano y Caribeño de Enseñanza Superior* (ENLACES), espacio de Educación Superior que vincula todo el subcontinente, desde Tierra del Fuego al norte de México, y cuya creación fuera decidida por la CRES 2008, habiendo comenzado su actividad el 2 de junio del presente año en la reunión convocada por Instituto de Educación Superior de América Latina y el Caribe en Lima, Perú.

**REFERENCIAS**

CONFERENCIA MUNDIAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR 2009: LAS NUEVAS DINÁMICAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y DE LA INVESTIGACIÓN PARA EL CAMBIO SOCIAL Y EL DESARROLLO – CMES. 2009, Paris. **Políticas Educativas, Revista del Programa de Políticas Educativas del NEPI-AUGM**, Campinas, v. 2, n. 2, p. 180-193, dez. 2009.

DECLARACIÓN DE LA CONFERENCIA REGIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE – CRES. 2008, Cartagena de Indias. **Políticas Educativas, Revista del Programa de Políticas Educativas del NEPI-AUGM**, Campinas, v. 2, n. 2, p.194-209, dez. 2009.

***RAFAEL GUARGA***
Secretario General de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo
E-mail: grmont@ceciu.edu.uy

Recebido em: 01/09/2009
Publicado em: 15/12/2009