

**VOLUME 26**

**PAULO FREIRE, FEDERICO MAYOR E,  
DE NOVO, A QUESTÃO DA EDUCAÇÃO  
SUPERIOR COMO BEM PÚBLICO**

## ÍNDICE

### **A- Apresentação- Presentation**

### **B- Documentos**

- 1- "Paulo Freire: para além da alfabetização dos adultos"-** Venícius Arthur de Lima e Marco Antonio Rodrigues Dias- Versões em português e em inglês não oficiais, sem revisão. O original deste artigo, em francês "**Paulo Freire, au-delà de l'alphabétisation des adultes**", foi publicado em um dossiê especial "Figures de l'éducation dans le monde" pelo Centro Internacional de Estudos de Sèvres e pela Alliance Sorbonne Université, dedicado às maiores personalidades da educação no mundo inteiro e em todos os tempos. Por decisão dos editores somente estará disponível, em Internet, em suas versões originais, a partir de dezembro de 2020.
- 2- "L'enseignement supérieur – un bien public- doit baser son action dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme"-** chapitre (pgs. 157-173) du livre "**Federico Mayor Zaragoza et/and L'actualité de l'UNESCO, The relevance of UNESCO**"- apresentado em um simpósio na UNESCO, por ocasião do 80º aniversário de Federico Mayor (diretor geral da UNESCO de 1987 a 1999) em fevereiro de 2014.
- 3- "Convention mondiale sur la reconnaissance des qualifications de l'enseignement supérieur: progrès et soucis"**. Original em francês, versões em inglês, português e espanhol. Original publicado na revista Link/Lien, UNESCO.
- 4- "Enseñanza superior, educación a lo largo de toda la vida y desarrollo sostenible: ¿Para quién y para qué?"** Higher Education, Lifelong Learning and Education for Sustainable Development: for Whom and for What?) - Madrid, 27 de septiembre de 2017 – 5º. Foro Mundial – Aprendizaje y educación a lo largo de toda la vida para el desarrollo sostenible – un enfoque integrado- CMA-OEI-UNED.
- 5- "Amenazas globales a la educación como bien público e integración regional en América Latina"** - Conferencia magistral en el congreso PRE-ALAS (Asociación latino americana de Sociología "Transformación educativa, Sustentabilidad y Práctica emancipadora" en La Paz, Baja California, México, 12 al 14 de octubre del 201

- 6- "**Los desafíos de la educación superior en el contexto internacional actual**"- Universidad de Buenos Aires- 16 y 17 de octubre de 2013- Congreso de Docencia Universitaria- Universidad de Buenos Aires- Sin revisión del texto en español.
- 7- "**Brasilia c'est quoi cette ville: un rêve ou un mythe? Brasilia, o que é esta cidade: um sonho ou um mito?**" Um depoimento sobre a vida nos primórdios de Brasília - Original em francês, versão para o português por Aluísio Paiva. Seminário: "Regards sur Brasilia – Olhares sobre Brasília" - Maison de l'Amérique Latine – Paris, 19 de Janeiro de 2015. O original em francês foi revisado por Michel Hospital, diretor da Aliança Francesa em Brasília, nos anos setenta. A tradução em português é de Aluísio Paiva – Foi publicado, em português, em Brasília, na revista CAU Universidade Católica de Brasilia, pgs 28 a 45- 2017.
- 8- "**Comunidade acadêmica dá bobeira outra vez nas discussões na OMC sobre a comercialização da educação**" – 2015- texto distribuído a representantes da comunidade acadêmica

## A- APRESENTAÇÃO - PRESENTATION

Este volume de número 26 trata de temas que são atuais (2020). O documento de número 1, escrito em parceria com Venício Arthur de Lima, tem como objeto o educador Paulo Freire. O texto foi elaborado para um número especial da Revista Internacional da Educação que circula no mundo inteiro e que, em 2018, dedicou um número especial aos educadores de todos os tempos que marcaram o mundo. Paulo Freire foi incluído nesta lista junto com Confúcio, Platão, Avicena (Averroes), Ibn Khaldün, Rousseau, Condorcet e Ferry, Piaget, Levi Vygotski, John Dewey, Freud, Maria Montessori e Grundvit. O original em francês somente estará disponível em Internet em dezembro de 2020. Aqui apresentamos traduções não oficiais, nem revistas, de uma versão em português e outra em inglês.

O texto, sinal do reconhecimento mundial do valor do trabalho do educador brasileiro, foi elaborado no momento em que, no Brasil, desenvolveu-se um grande esforço para desconstruir o pensamento de Paulo Freire e eliminar da educação brasileira os esforços para que a educação ajude a desenvolver plenamente o ser humano e colabore na formação de um cidadão consciente, justo e solidário. A importância do trabalho de Freire é realçada.

Em 2014, A Associação dos Antigos Funcionários da UNESCO, em colaboração com a direção deste organismo, organizou um simpósio internacional para comemorar os 80 anos do ex-diretor geral da UNESCO, o catalão espanhol, Federico Mayor. Foram revistos então os grandes momentos da ação da UNESCO no período compreendido entre 1987 e 1999. O diretor da Divisão do Ensino Superior da UNESCO, em Paris, foi a quem se solicitou a apresentação de um informe sobre a educação superior com uma análise detalhada do significado do programa UNITWIN/Cátedras UNESCO e da Conferência Mundial sobre o Ensino Superior em 1998. Foi nesse período que a UNESCO apoiou, com mais força, a concepção segundo a qual a educação superior deve ser tratada como um bem público.

O documento sobre a convenção mundial relativa ao reconhecimento de qualificações no ensino superior, aprovada em 2019, revela detalhes de manobras em diversos campos justamente para destruir o conceito de educação como bem público. O tema aparece, sob aspectos diversos, na maioria dos documentos apresentados a seguir e que serviram de base para debates em várias partes do mundo.

O documento sobre Brasília é resultado de uma apresentação na Maison de l'Amérique latine, em Paris, durante um simpósio intitulado "Olhares sobre Brasília". O original é em francês, uma tradução em português foi publicada pela Universidade Católica de Brasília. Solicitou-se ao autor uma descrição da vida em Brasília em seus primórdios. Referência à Universidade de Brasília e a seu objetivo de formar um cidadão consciente faz parte do texto.

Este volume, pois, retoma, em ambientes diferentes, a ideia básica de que educação superior deve ser tratada como bem público e que este deve ser acessível a todos, ser permanente e ter capacidade de se adaptar às mudanças da sociedade. Isto explica a repetição de elementos encontrados em diversos documentos. Não se trata de auto-plágio. O autor

claramente expõe o objetivo de defender, em todas as partes, uma ideia e de ajustá-la, nas apresentações, aos diversos públicos a que se destina.

---

This volume number 26 deals with subjects that are current today (2020). Document number 1, written in partnership with Venício Arthur de Lima, has as its object the educator Paulo Freire. It was written for a special issue of the International Journal of Education that circulates around the world and, in 2018, dedicated a special issue to educators of all times who marked the world. Paulo Freire was included in this list along with Confucius, Plato, Avicenna (Averroes), Ibn Khaldün, Rousseau, Condorcet and Ferry, Piaget, Levi Vygotski , John Dewey, Freud, Maria Montessori and Grundvit. Two professors from the Universidade de Brasília –UnB- were requested to elaborate the chapter dedicated to Paulo Freire. The French original will only be available on Internet in December 2020. Here we present unofficial translations, not even edited, of a version in Portuguese and another in English.

International Journal of Education that circulates around the world, in 2018, dedicated a special issue to educators of all times who marked the world. Paulo Freire was included in this list along with Confucius, Plato, Avicenna (Averroes), Ibn Khaldün, Rousseau, Condorcet and Ferry, Piaget, Levi Vygotski , John Dewey, Freud, Maria Montessori and Grundvit. Two professors from the Universidade de Brasília –UnB- were requested to elaborate the chapter dedicated to Paulo Freire. The French original will only be available on the Internet in December 2020. Here we present unofficial translations, not even edited, of a version in Portuguese and another in English.

The text, a sign of the worldwide recognition of the value of the work of the Brazilian educator, was prepared at a time when, in Brazil, a great effort was made to deconstruct Paulo Freire's thinking and eliminate the idea that education must help to fully develop the human being and collaborate in the formation of a conscious, fair and solidary citizen. The importance of Freire's work is highlighted.

In 2014, the Association of Former UNESCO Officials, in collaboration with the general direction of this organization, organized an international symposium to commemorate the 80th anniversary of the former director general, the Spanish Catalan, Federico Mayor. The great moments of UNESCO's action in the period between 1987 and 1999 were then reviewed. The director of the Higher Education Division of UNESCO in Paris at this time was asked to submit a report on higher education with a detailed analysis of the meaning of the UNITWIN / UNESCO Chairs program and the World Conference on Higher Education in 1998. It was during this period that UNESCO supported, with the strongest force, the conception that higher education should be treated as a public good.

The document on the world convention on the recognition of qualifications in higher education, approved in 2019, reveals details of maneuvers in various fields precisely to destroy the concept of education as a public good. The theme appears, under different aspects, in most of the documents presented below in this volume 26, which served as a basis for debates in various parts of the world.

The document about Brasilia is the result of a presentation at the Maison de l'Amérique latine, in Paris, during a symposium entitled "Olhares sobre Brasília-Regards sur Brasilia". The original is in French, a **Portuguese version was published** by the Catholic University of Brasília. The author was asked to describe life in Brasilia in its early days. Reference to the University of Brasilia and its objective of forming a conscious citizen is part of the text.

This volume, therefore, takes up, in different environments, the basic idea that higher education should be treated as a public good and that it should be accessible to all, be permanent and have the capacity to adapt itself to changes in society. This explains the repetition of elements found in several documents. This is not self-plagiarism. The author clearly expresses the objective of defending an idea everywhere and adjusting it, in presentations, to the different audiences it is intended for.

**B- DOCUMENTS**

## DOCUMENTO NÚMERO 1- A

### **PAULO FREIRE: PARA ALÉM DA ALFABETIZAÇÃO DE ADULTOS<sup>1</sup>**

*Venício A. de Lima e M. A. Rodrigues Dias*

*“Durante muito tempo fui visto como um especialista em educação de adultos, um bom técnico, o autor de um método eficiente. Mas acho que desde meus primeiros estudos, mesmo com ingenuidade, já explicitava uma visão maior da alfabetização. (...). Se isto não está claro em meu primeiro livro, em Pedagogia do Oprimido esta percepção se faz bem presente. E se faz clara também na minha prática e na teoria da minha prática”.*

Paulo Freire, *Correio Braziliense* 24 de outubro de 1982

**Um pedagogo brasileiro  
e humanista reconhecido  
internacionalmente**

---

<sup>1</sup> - O original deste artigo faz parte de um dossier publicado pela Revue Internationale de l'Éducation (no. 79, dezembro de 2018) CIEPS – Centre International d'Études Pédagogiques de Sévres (France) e da "Alliance Sorbonne Université" sobre os maiores educadores de todo o mundo e em todos os tempos - "Figures de l'éducation dans le monde". O original em francês, segundo decisão dos editores, somente estará disponível em Internet a partir de dezembro de 2020. O texto foi publicado também como capítulo de livro em italiano "Figure dell'educazione nel mondo", em 2019, (org por Jean-Marie De Ketela, da Universidade Católica de Louvain, Bélgica) Schole-

Paulo Freire (1921-1997) foi um pedagogo brasileiro e humanista conhecido por seus esforços de alfabetização para combater a opressão.

Reconhecido como o "patrônio" da educação brasileira" pelo Congresso Nacional, Freire é o educador brasileiro que mais recebeu homenagens no mundo inteiro. Sua obra-prima "Pédagogia dos Oprimidos" (1968, publicada pela primeira vez em 1970) é o terceiro livro mais citado na literatura das ciências sociais e está entre os 100 livros de leitura recomendados pela universidades anglófonas. Heinz-Peter Gerhardt, um especialista alemão, diz que "Freire é hoje, sem dúvida, o mais renomado educador do nosso tempo".

Entre as inúmeras honrarias, Freire foi nomeado professor emérito de várias grandes universidades, recebeu 39 doutorados honoris causa e, em particular o prêmio UNESCO da educação para a paz em 1986. Entre 1989 e 1991, Freire foi secretário de educação de São Paulo, o melhor que a cidade já teve, segundo vários analistas. Ele é autor de dezenas de livros, artigos, artigos e palestras publicados em mais de 30 idiomas. É difícil elaborar uma lista completa das teses de doutoramento e publicações sobre seu método, sua ação e pensamento. Chamamos a atenção para alguns de seus livros: - "Pedagogia do Oprimido" (1968, publicado pela Paz e Terra, escrito enquanto o autor vivia exilado no Chile<sup>2</sup>[1]; no Brasil, devido à censura, o livro só circulou em 1974); "Educação como prática da liberdade" (1967, ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro); "Extensión o Comunicación?" (1969 , ICIRA, Santiago do Chile); "Ação Cultural e Outros Escritos" (1976) ed. Paz e Terra); "Cartas à Guiné-Bissau - Registros de uma Experiência" (1977, Ed Paz e Terra); "Pedagogia da Esperança - Um Reencontro com a Pedagogia do Oprimido" (1992, com notas da viúva do autor, Ana Maria Araújo Freire), ed Paz e Terra; "Pedagogia da Autonomia - Saberes Necessários na Prática Educativa" (1997 , Paz e Terra ).

Em sua primeira fase, Freire foi claramente inspirado pelas idéias humanísticas de um dos criadores da UNESCO, Jacques Maritain, mas também de Thomas Cardonnel, Karl Mannheim, Karl Jasper, Gunnar Myrdal, Gabriel Marcel, Emmanuel Mounier. e de alguns de seus intérpretes brasileiros, como Alceu Amoroso Lima (Tristão de Athayde). Sua obra, embora não diretamente relacionada aos movimentos da Ação Católica Brasileira, foi paralela a ela e foi fortemente atacada pelos militares que tomaram o poder no Brasil em 1964. Alguns setores do Exército consideravam os membros da esquerda católica<sup>3</sup> como mais perigosos do que os comunistas. Freire tinha abertura de espírito e estabeleceu vínculos com pensadores do Instituto superior de estudos brasileiros (ISEB) do Rio de Janeiro (Hélio Jaguaribe, Anísio Teixeira, Álvaro Vieira Pinto, Roland Corbisier), e com pessoas como Costa Lima, reitor da Universidade do Recife e Miguel Arraes, um dos ícones da esquerda brasileira nos anos 60.

<sup>2</sup> - Em função da censura, o livro somente circulou no Brasil em 1974. Primeira edição em inglês em 1970 traduzido por Myra Ramos, prefácio de Richard Shaull. The Seabury Press, NY- Publicado em francês em 1974 na Petite Collection Maspero.

<sup>3</sup> - Isto dizia respeito principalmente à Juventude Operária Católica (JOC), Juventude Estudantil Católica (JEC) e Juventude Universitária Católica (JUC).

Freire dirigiu o Departamento de Extensão Cultural da Universidade do Recife, no início dos anos sessenta. Ele já era uma referência para as novas gerações, como também um dos principais líderes do Movimento da cultura popular, onde ele mostrou que cultura não é sinônimo de um acúmulo de conhecimento sobre os clássicos da literatura ou música, mas um elemento de transformação do universo pelo homem.

O sucesso de suas ações no Nordeste brasileiro, estimulou um ministro da Educação de centro-esquerda, o democrata-cristão católico, Paulo de Tarso Santos, a lançar uma campanha nacional de alfabetização. A resistência ao método de Freire mobilizou a grande imprensa, os veículos de comunicação mais importantes, os grupos políticos, uma parte da ‘intelligentsia’ burguesa, que viram nesta ação uma ameaça a seus privilégios. Segundo eles, como os analfabetos não tinham o direito de voto, a campanha de alfabetização poderia provocar uma revolução no Brasil. Freire foi forçado a se exilar em 1964, depois de passar setenta e cinco dias na prisão, acusado de ser um "revolucionário". Passou quatro anos no Chile, um nos Estados Unidos e, em 1970, ele era encontrado em Genebra, onde trabalhou para o Conselho Ecumênico das Igrejas. Retornou ao Brasil em 1980.

### **No coração de sua ação, a Pedagogia dos oprimidos**

"Conscientização e Alfabetização, uma visão do processo", um artigo publicado em 'Estudos Universitários', revista de cultura da Universidade de Recife (No. 4 de 1963), estabelece as bases para muitas das suas obras. Este texto é, talvez, o primeiro a introduzir os conceitos de Freire sobre a metodologia da alfabetização, que não cessam, desde então, de maravilhar o mundo por sua capacidade de alfabetizar os adultos com quarenta horas de curso ou menos ainda. Em 1964, o Brasil tinha 40 milhões de analfabetos para uma população total de 81 milhões de pessoas. Os editores da revista acentuam que a perspectiva de Freire é estritamente realista, na medida em que afirma que a realidade não é apenas objetiva, mas também reconhecível. Como ele diz, "o homem não está apenas na realidade, mas também com ela". Por conseguinte, "os homens são seres de relações e não somente de simples contatos". A capacidade do homem de compreender a realidade faz dele um ser essencialmente crítico, capaz de distinguir as "diferentes órbitas existenciais" e, ao fazê-lo, é capaz de traír sua natureza temporal. O homem é, portanto, mais do que um ser de relações ele é um ser essencialmente histórico.

A longa experiência de Freire com os trabalhadores e camponeses do Nordeste levou-o a considerar que os analfabetos tomarão consciência de sua própria realidade, por meio de uma discussão detalhada, mas sobretudo informal de seus problemas socioeconômicos. O processo educativo deve se basear no entorno do aprendiz. Não é suficiente aprender a ler: "Eva viu a uva". É necessário aprender a situar Eva em seu contexto. Falar de uma fruta que as pessoas nunca viram não faz sentido. É necessário levar em conta o universo linguístico dos aprendizes. Nas cidades-satélites de Brasília, no início da década de 1960, quando os alfabetizados estavam ligados à construção civil, a palavra-chave usada era "tijolo". Uma pedagogia inteiramente baseada sobre o diálogo com os analfabetos será desenvolvida, com o objetivo de levá-los a se motivar e, a partir daí, a capacitar-se.

Entre as muitas obras de Freire, A Pedagogia do Oprimido (1968) é certamente a mais importante. Em uma dedicatória firmada na primavera de 1968, ele escreveu:

*“Queria que vocês recebessem estes manuscritos de um livro que pode não prestar, mas que encarna a profunda crença que tenho nos homens”.*

Ele não poderia jamais ter imaginado que, cinquenta anos mais tarde, este livro teria um tal sucesso em todo o mundo. Mas esta “convicção profunda (que tem) dos homens” é certamente o fio condutor mais universal de toda sua obra.

De acordo com o crítico literário Antonio Candido, “*Freire foi um pensador atuante, que fez da educação um instrumento humanizador de cunho ao mesmo tempo prático e utópico*” e “*dificilmente se encontrará quem, em nosso tempo, tenha concebido de maneira tão vivaz e convincente o caráter democrático da educação*”. Além disso, “*o seu famoso método é o das conquistas mais positivas do pensamento humanizador neste século (XX)*”

Segundo Freire, Pedagogia do oprimido é aquela dos “homens engajados na luta por sua libertação” .

*“Aquela que tem de ser forjada com ele e não para ele, enquanto homens ou povos, na luta incessante de recuperação de sua humanidade. Pedagogia que faça da opressão e de suas causas objeto da reflexão dos oprimidos, de que resultará o seu engajamento necessário na luta por sua libertação”.*

Ou seja, estar ciente da opressão não é suficiente, como diz Freire:

*“reconhecerem-se limitados pela situação concreta de opressão (...) não significa ainda sua libertação (...) somente superam a contradição em que se acham quando o reconhecerem-se oprimidos os engaja na luta por libertar-se”.*

Dar destaque aos que aprendem/ensinam e não ao educador e assegurar que “ninguém educa ninguém, como tampouco ninguém se educa a si mesmo: os homens se educam em comunhão, midiatizados pelo mundo” é o que parece ser a marca do pensamento de Freire.

## **Um método revolucionário De educação para Adultos**

Uma das principais limitações da maioria dos estudos Freire é a redução de seu pensamento e de sua prática a seu método revolucionário de educação de adultos. Ele mesmo chamou a atenção para o fato de que ele entendia a alfabetização em um contexto mais amplo. Vários conceitos básicos do pensamento de Freire nos ajudam a entender o processo contemporâneo de educação, comunicação e cultura.

Discutiremos dois desses conceitos críticos: o da "**extensão rural e educacional**" (em oposição à comunicação), que influenciou a orientação dos serviços de extensão nas universidades e o da "**cultura do silêncio**".

Durante muito tempo - até o início dos anos setenta - o conceito de extensão, e especialmente o de extensão rural, foi na América Latina sujeito a um modelo de comunicação desenvolvido nos Estados Unidos e divulgado principalmente por "The process of communication" de David Berlo, em que a comunicação é considerada um processo mecanicista de manipulação dos indivíduos e das massas. Este modelo foi aplicado na comunicação, em particular na publicidade, mas, mais tarde, estendeu-se às atividades chamadas de extensão ou de vulgarização educativa nas universidades latino-americanas. O receptor é considerado um objeto e não um sujeito. Nem as condições sociais e culturais nem as necessidades das populações são levadas em consideração. Os meios de comunicação, como as atividades educacionais, só devem servir ao público na medida em que servem de suporte à modernização baseada em um preconceito etnocêntrico ocidental, que considera as formas de organização das sociedades como universais, sem tomar em consideração a diversidade cultural, a formação histórica das populações, a diversidade na condução das estruturas sociais. Nos EUA, extensão rural e universitária são dois conceitos intimamente relacionados que se baseiam no mesmo fundamento filosófico e ideológico. Eles servem à modernização consolidando um sistema político, econômico e financeiro.

Para entender esta realidade, é necessário recordar que, nos anos cinquenta e sessenta, os Estados Unidos enviaram aos países em desenvolvimento milhares de especialistas, os "difusionistas", responsáveis pela modernização dos países "atrasados", provocando e estimulando mudanças em suas instituições e comportamentos. Os habitantes tinham que abandonar suas tradições e aceitar os valores do mercado de acordo com o modelo ocidental. Eles eram encorajados a mudar suas relações urbanas, sociais e políticas e a procurar estabelecer uma democracia baseada na cópia dos sistemas anglo-saxões.

Os trabalhos dos difusionistas foram estruturados através do que foi então chamado de "extensão rural". Essas ações influenciaram os sistemas universitários latino-americanos, que começaram a adotar um modelo segundo o qual as universidades deveriam basear as suas actividades em um tripé formado por ensino, pesquisa e uma ampla extensão. Esta podia ser rural ou cultural ou ainda industrial. Podia ser implementada através de serviços, consultas e estágios; podia ser comunitária, com as instituições de ensino superior colaborando com o desenvolvimento das comunidades inclusive nas zonas rurais, através da criação de cursos, desenvolvendo projetos de serviço, realizando trabalho sob a forma de estágios, etc.

Este conceito implicava que a universidade atuasse sobre a comunidade, expandindo suas actividades de ensino e pesquisa. A comunidade era vista como um objeto, um elemento passivo, como o mero receptor de outro pólo, exógeno e superior. O livro clássico do difusionismo é o de Everett Rogers e Floyd Shoemaker, "*Communication of Innovations*" (1971). Em 1976, Rogers publicou, com a colaboração de especialistas da América do Norte e do Terceiro Mundo, "*Communication and Development – Critical Perspectives*", no qual são apresentados vários erros na aplicação da teoria difusionista nos países em desenvolvimento.

Essa perspectiva elitista e mecanicista foi fortemente contestada na América Latina graças à obra fundadora de Freire em 'Extensión o Comunicación?', livro publicado originalmente no Chile, em 1968. Em um número especial do boletim da Associação Nacional das Instituições de Ensino Superior (ANUIES, México), Ofélia Angeles afirma:

"A Segunda Conferência Latino-Americana sobre Extensão e Difusão Cultural das Universidades, realizada na Cidade do México em 1972 (...), questiona fundamentalmente o

caráter social da extensão, a falta de participação da sociedade nas decisões que lhe dizem respeito e diz, com uma forte influência das teorias e experiências de Freire no campo da alfabetização, que esta extensão e difusão devem ser libertadoras no sentido de que devem promover a sensibilização dos indivíduos sobre a sua realidade para que eles se engajem de maneira assumida para agir sobre ela, transformando-a".

Com base no pensamento de Freire, os participantes nesta conferência definiram a extensão como "*a interação entre a universidade e os outros componentes do corpo social, através da qual ela assume e cumpre o seu compromisso de participar nos processos sociais de criação da cultura, de libertação e de transformação radical da comunidade nacional*".

Em outras partes do mundo, e especialmente nos países francófonos , o termo extensão é pouco usado. Em uma declaração adotada pelo UNESCO, em 1998, na Conferência Mundial sobre Educação Superior (CMES), a interação entre a universidade e outros componentes da sociedade foi incluída no conceito de "pertinência", que deve ser medida comparando o que as universidades fazem e o que a sociedade espera delas, como indicado no documento de trabalho redigido por Jean Marie de Ketelle:

"A pertinência do ensino superior deve ser vista principalmente em função de seu papel e lugar na sociedade, de sua missão na educação, pesquisa e serviços daí originados, bem como de seus vínculos com o mundo do trabalho em seu sentido mais amplo, de suas relações com o Estado e as fontes de financiamento público e de suas interações com outros níveis e formas de educação" ..

Freire não é mencionado nesta Declaração, mas muitas de suas idéias nela estão incluídas. Assim, o texto insiste em que os estudantes devem ser considerados como atores e não como receptores do processo de educação. É o oposto do que preconizam os sistemas tradicionais que adotam o que Freire chama de "conceito bancário de educação".

Os princípios da CMES foram ratificadas pela Segunda Conferência Mundial sobre o ensino superior de 2009 e pela Terceira Conferência regional sobre educação superior de Córdoba (CRES), realizada em Córdoba, Argentina (junho de 2018), organizada para as comemorações do centenário da reforma e da declaração de Córdoba<sup>4</sup> . Mais de dez mil participantes adotaram um documento postulando que a educação superior é um bem público social, um direito universal e humano e um dever dos Estados. Significativamente, os participantes declararam que o mundo acadêmico "não pode silenciar sobre as deficiências e dores dos homens e mulheres, e como Mario Benedetti veementemente afirmou, "há poucas coisas tão ensurdecedoras como o silêncio".

### **Contra a "cultura do silêncio"**

Este último ponto nos leva ao conceito de "*cultura do silêncio*" que que emerge na obra de Freire como resultado da busca permanente pelas razões históricas que têm levado enormes contingentes de homens e mulheres – inicialmente na sociedade brasileira, depois na latino-americana e, ao cabo, até mesmo no mundo chamado de “desenvolvido” – a nascer, viver e, sobretudo, permanecer na condição de oprimidos, emudecidos, sem ter sua voz

---

<sup>4</sup> - A declaração e a reforma de Córdoba de 1918 deram origem à primeira reforma em profundidade do sistema universitário na Argentina e tiveram influência na organização da educação superior em toda a América Latina. Em junho de 1918, comemorou-se seu centenário.

ouvida e excluídos de decisões que dizem respeito à construção de regras determinantes de suas próprias vidas<sup>5</sup>.

Embora nunca tenha escrito um texto específico sobre o que vem a ser *cultura do silêncio*, Freire considerava a superação dela, através da *ação cultural para a liberdade* – que possibilita a tomada de consciência de homens e mulheres como sujeitos de seu próprio destino, capazes de criar cultura e transformar o mundo – condição indispensável para a plena realização humana.

Em sua tese intitulada ‘*Educação e Realidade Brasileira*’, escrita na Escola de Belas Artes do Recife (Pernambuco) em 1959, Freire antecipa um vasto número de observações que aparecerão revisadas e atualizadas oito anos mais tarde em seu primeiro livro.

Freire inicia uma reflexão sobre "a inexperiência democrática brasileira", explicada pela interpretação de que o Brasil seria "um país sem pessoas". Para apoiar seu argumento, ele recorre a vários autores clássicos brasileiros e diz:

*Entendemos por mutismo brasileiro a posição meramente expectante do nosso homem diante do processo histórico nacional. Posição expectante que não se alterava em essência e só accidentalmente, com movimentos de turbulência, a constante, mais uma vez era o mutismo, o alheamento à vida pública. (...).*

Alguns anos mais tarde, em *Educação como prática de liberdade* (1967), mesmo antes de retomar o tema da "inexperiência democrática", Freire nota "a emergência" do povo na história do Brasil:

*"Se na imersão [o povo] era puramente espectador do processo [histórico], na emersão descruza os braços e renuncia à expectação e exige a ingerência. Já não se satisfaz em assistir. Quer participar. A sua participação (...) ameaça as elites detentoras de privilégios. Agrupam-se então para defendê-los (...). E, em nome da liberdade 'ameaçada', repelem a participação do povo. Defendem uma democracia sui generis em que o povo é um enfermo a quem se aplicam remédios. E sua enfermidade está precisamente em ter voz e participação. Toda vez que tente expressar-se livremente e pretenda participar é sinal de que continua enfermo, necessitando, assim, de mais 'remédio'. A saúde, para esta estranha democracia, está no silêncio do povo, na sua quietude."*

O segundo capítulo do “Educação como Prática da Liberdade”, é inteiramente dedicado à discussão da “inexperiência democrática”. Freire enfatiza a ausência de uma vida comunitária na experiência colonial brasileira. Ele sustenta que “*o Brasil nunca experimentou aquele senso de comunidade, de participação na solução de problemas comuns [...] senso que se ‘instala’ na consciência do povo e se transforma em sabedoria democrática*”.

Freire retoma o tema do *mutismo* e prossegue afirmando que o mutismo é característico da sociedade a que se negam a comunicação e o diálogo e, em seu lugar, se lhes oferecem “comunicados”. Insiste que essas sociedades se tornam preponderantemente “mudas” e chama a atenção para o fato de que o mutismo “não significa ausência de resposta, mas sim uma resposta que carece de criticidade.”

---

<sup>5</sup> - As referências às diferentes citações feitas nesta seção podem ser encontradas em Venício A. de Lima, “Sobre a Cultura do Silêncio” em <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Midia-e-Redes-Société/Sobre-a-cultura-do-silêncio-1/12/38974>

Pouco depois, em 1968, Freire usa pela primeira vez o termo "*cultura do silêncio*", referindo-se à América Latina como um todo:

*Estamos convencidos – hoje, mais do que nunca – que aquilo que chamamos de cultura do silêncio, introjetada como “inconsciente coletivo” pelos camponeses, não pode ser transformada mecânicamente ou automaticamente pela mudança infra estrutural operada através do processo de reforma agrária. Esta cultura do silêncio, tão característica de nosso passado colonial, nutre-se e deita suas raízes no solo favorável da estrutura de propriedade da terra na América Latina. Histórica e culturalmente, esta cultura do silêncio assumiu a forma de uma “consciência camponesa”, ou na definição de Hegel, uma “consciência servil” (Relatório Anual do Instituto de Capacitação e Pesquisa em Reforma Agrária, Chile, 1968).*

Podemos dizer que a cultura do silêncio corresponde a um conjunto de representações e comportamentos ou "modos de ser, pensar e expressar", que são consequência de uma estrutura de dominação secular na América Latina, espanhola e portuguesa, mas também de países considerados como pertencentes ao primeiro mundo. Ainda que de maneira desigual, ela condiciona tanto os opressores como os oprimidos. A cultura do silêncio é uma das dimensões da educação "bancária", em um ambiente marcado pela falta de comunicação.

Quais são as formas em que essa *cultura do silêncio* sobrevive? Aqueles que foram historicamente oprimidos - nativos, negros, mulheres e trabalhadores - não foram eles reduzidos ao silêncio pelo discurso público hegemônico, que permanece classista, patriarcal, racista e neocolonialista?

Desde que meios tecnológicos – jornais, rádio, televisão, internet – passaram a ser mediadores incontornáveis da voz que se expressa e se faz ouvir no debate público, começaram também a existir políticas – explícitas ou não – relativas ao seu funcionamento, que se somaram às características históricas das sociedades e funcionam como *políticas de silenciamento* excluientes, possibilitando a perpetuação da *cultura do silêncio* não só no Brasil, como em outros lugares.

### **Educação como um bem público: um direito universal e um processo social de liberação**

O pensamento neoliberal se reforça desde o início do século XXI. Aqueles que dominam a vida política e controlam a formação da opinião pública na mídia mundial fizeram reviver o difusionismo e a teoria da modernização. Novas formas de cultura do silêncio são

disfarçadas de políticas de "silenciamento" e uma série de processos - alguns dos quais positivos no começo - tornaram-se instrumentos de opressão. Estes incluem:

- pressões para considerar a educação como um serviço comercial regulamentado pelos princípios do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços;
- tentativas para configurar um sistema de credenciamento (acreditação) mundial: em lugar de se comparar o que as instituições de ensino superior fazem com suas missões, definidas pelas próprias universidades, considera-se que a qualidade é sempre baseada nas práticas de alguns países, a maioria deles anglo-saxões, membros da OCDE;
- insistência em incluir nas convenções sobre o reconhecimento de estudos e diplomas de ensino superior, ações que favoreçam os membros da Convenção de Lisboa (1997), que abrange a Europa, os Estados Unidos Canadá, Israel e Austrália;
- tentativas de incentivar os países em desenvolvimento a aceitarem métodos de ação baseados no Processo de Bolonha, sem que se levem em conta suas necessidades culturais e sociais específicas;
- aceitação, sem crítica, em todas as partes, da penetração dos cursos online (MOOC – massive open online courses), novamente ignorando as necessidades locais;
  - Imposição de critérios para definição de qualidade, inspirados em sistemas de classificação - "rankings", destinados a destacar um número selecionado de instituições sediadas em países desenvolvidos <sup>6</sup>.
  - que voltam hoje sob novas formas, baseiam-se, como dissemos, em um etnocentrismo ocidental, que considera como universais suas formaO único modelo válido para a qualidade da educação (especialmente nas universidades) é o desenvolvido pelas principais instituições ocidentais.

Aqueles que destroem a educação como um bem público utilizam instrumentos ideológicos poderosos, além de ações concretas. O que buscam alcançar é substituir o objetivo de acesso universal a uma educação pertinente por uma concepção que visa à transformação da educação em mercadoria e instrumento de dominação. Essa ideologia impregna toda a mídia e mesmo organizações internacionais que abandonam qualquer ponto de vista crítico e aceitam que a comercialização esteja presente em todas as partes.

---

<sup>6</sup> - Estas questões foram discutidas numa série de documentos e em particular em Rodrigues Dias, Marco Antonio "O ensino superior como bem público – Perspectivas para o cenário da Declaração de Córdoba" 2017. As versões em português e espanhol foram publicadas em livro impresso pela Associação de Universidades Grupo Montevidéu (AUGM), em combinação com a Universidad de La República (Uruguai) e Universidade Federal de Santa Maria. Na página da AUGM, encontram-se em linha versões em espanhol e português e também em inglês <https://bit.ly/2Ufq8bH>.

“Rethinking education. Towards a global common good”, um documento lançado em Paris em 1995, critica o conceito de bem público por duas alegações: a) não há unanimidade sobre a questão; b) essa concepção é individualista e baseia-se em princípios econômicos. O documento não leva em conta os esforços para associar a educação ao mundo do trabalho, que não pode se limitar aos interesses das empresas. Sem crítica alguma, a privatização da educação é incentivada, com base, entre outros, na existência de escolas privadas baratas. É certo que elas existem, mas em que proporção, onde e em que condições? Os MOOC também são apresentados sem qualquer crítica à sua ação nos países em desenvolvimento.

A UNESCO sempre considerou a educação em todos os níveis como um direito humano, um direito de todos, o que fortaleceu a visão daqueles que veem a educação como um bem público. A base dessa abordagem é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que afirma em seu artigo 26:

”Toda pessoa tem direito à educação, a educação deve ser livre, pelo menos na educação básica e elementar, a educação básica é obrigatória, a educação técnica e profissional deve ser generalizada, os estudos de pós-graduação devem estar abertos à plena igualdade a todos, de acordo com o seu mérito”.<sup>7</sup>

Esta declaração configura, com toda certeza, uma das fontes de inspiração para o pensamento de Paulo Freire. Ela recebeu um complemento importante, em 16 de dezembro de 1966, quando a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Artigo 13):

”O ensino superior deve ser acessível a todos em plena igualdade, de acordo com a capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, em particular, pela introdução gradual da educação gratuita”.<sup>8</sup>

O Banco Mundial acrescentou o adjetivo "global" à noção de bem público no ensino superior no início deste século. Isso não significa que esse princípio se aplique em todos os lugares. O termo "global" surgiu em um momento em que o Banco Mundial, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização Mundial do Comércio defendiam que seus indicadores de qualidade - no processo de credenciamento - devem aplicar em todos os lugares. Ficou claro, no entanto, que esses indicadores eram os de um pequeno grupo de países, e a qualidade não deveria, segundo esta visão, estar relacionada à pertinência, ou seja, à realidade social, política e cultural do ensino superior e de suas missões específicas.

O segundo argumento vem do fato de que, segundo os autores do documento, o princípio do bem público é baseado em uma teoria socioeconômica individualista. Esse argumento também é falso. O conceito de bem público vem principalmente do direito público.

O serviço público se baseia em três princípios:

---

6 - <http://www.un.org/universal-declaration-human-rights>

<sup>8</sup>- <http://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

- **Igualdade:** Toda pessoa tem direito a um serviço público sem discriminação.
- **Continuidade ou permanência:** o serviço público deve responder constantemente às necessidades dos cidadãos.
- **Adaptabilidade ou "flexibilidade":** o serviço público deve ser "reativo" e evoluir de acordo com a existência de mudanças de interesse geral. Ele pode e deve seguir a evolução da sociedade.

O conceito de bem público não elimina a possibilidade de concessão, delegação ou autorização. O que é necessário é a existência de normas que atendam aos interesses de todos, em oposição ao individualismo, e a criação de mecanismos precisos controlados por autoridades legítimas.

---

A prevalência das ideias neoliberais e o retorno das *políticas de silêncio*, levando à exclusão, alimentaram as tentativas de desconstruir o trabalho de Freire no Brasil e em outros lugares. Desenvolvido num contexto marcado pela referência imediata à Guerra Fria no final dos anos 60 e início dos 70, defendendo o caráter público da educação, eliminando definições limitadas ao campo da educação de adultos, o pensamento de Freire continuou renovando-se até sua morte repentina em 1997. Ele se aplica ao conjunto do sistema educativo e permanece válido para combater a ignorância e para ajudar a libertar os oprimidos. Mais de vinte anos após a sua morte, o pensamento de Paulo Freire continua a iluminar o conhecimento sobre e o entendimento das sociedades contemporâneas, em particular daquelas que enfrentam enormes desafios produzidos pela ordem neoliberal.

[1] Essas questões foram discutidas em uma série de documentos, em particular em MA Rodrigues Dias (2017), "A educação superior como público: perspectivas para o centenário da declaração de Córdoba" disponível no site da Associação de Universidades do Grupo de Montevidéu AUGM: (<https://bit.ly/2Ufq8bH>).

[2] - <http://www.un.org/universal-declaration-human-rights>

[3] -<https://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

## REFERÊNCIAS BIBIOGRÁFICAS

ANGELES O. (n.d): - Consideraciones en torno al concepto de extensión de la cultura y de los servicios, número especial do boletim da Associação nacional dos estabelecimentos de ensino superior(ANUIES), México. Em linha (<https://bit.ly/2ySaY2U>).

BERLO, K. (1960) – The process of communication: **an introduction to theory and practice**, Holt, Rinehart and Winston;

DE KETELE, J.M. et al. (1998): L'enseignement supérieur au XXI Siècle – Vision et actions – UNESCO ED-98/Conf.202 /CLD, 23. Em linha <https://bit.ly/2SRv7OY>;

DE LIMA, V.A. (2015) – Comunicação e Cultura: As Ideias de Paulo Freire, Universidade de Brasilia, Perseu Abramo.

DE LIMA, V. A. (2017): "Sobre a Cultura do Silêncio", Em linha [HTTPS://bit.ly/2yU6hWc](https://bit.ly/2yU6hWc)

DE LIMA. V. A. (2018): "Para além da alfabetização: cultura do silêncio e os 50 anos da Pedagogia do Oprimido". Em linha: [HTTPS://bit.ly/2PATWQv](https://bit.ly/2PATWQv)

ESCOBAR, M.; FERNANDEZ, A. L. et GUEVARA-Niébé, G.L. (1994): *Paulo Freire on Higher Education – A dialogue at the University of Mexico, Albany, NY ; Suny Press.*

FREIRE, Ana Maria Araújo. (2006). *Paulo Freire: Uma História de Vida*, Indaiatuba, SP; Villa das Letras.  
GADOTTI, Moacir. Ed. (2014): *Alfabetizar e Conscientizar - Paulo Freire, 50 anos de Angicos*, São Paulo, Instituto Paulo Freire.

GERBARDT h. p(1993): Paulo Freire(1921-1926) – Perspective: revue trimestrielle déduction comparée, vol. XXIII, no. 3-4, septembre-décembre. En ligne (<https://www.bit.ly/2EOtp94>);

RODRIGUES DIAS, M. A. (2002)- Bases conceituais para a reconstrução da extensão – numero especial especial Folha Médica, publicação da Universidade Federal de São Paulo/ Escola Paulista de Medicina e SPDM – Sociedade Paulista para o Desenvolvimento da Medicina- v 121- nº 1- jan/fev/mar 2002- O texto pode igualmente ser encontrado em inglês e em português em Researchgate (Marco Dias) et na página [www.mardias.net](http://www.mardias.net) no. 10 (página em fase de renovação).

ROGERS, E. (1971) et SHOEMAKER, FLOYD (1976) – "Communication of Innovations" – New York, The Free Press.

ROGERS, E. et ALLII (1976) - "Communication and Development - Critical Perspectives", Beverly Hills, Californie, Sage Publications

STRECK, Danilo; Ed. (2017). *Dicionário Paulo Freire* . 3<sup>e</sup>. ed. Belo Horizonte, MG; Autêntica. (Edição inglesa: Paulo Freire Encyclopedia. (2012). NY, Rowman & Littlefield Publishers).

## **DOCUMENTO NÚMERO 1- B**

## **PAULO FREIRE: BEYOND ADULT LITERACY**

*Venício A. de Lima and MA Rodrigues Dias*

*For a long time, I was considered an expert in adult education, a good technician, the author of an effective method. I think however that since my first studies, even with naivety, I already made explicit a broader vision of literacy. If this is not clear in my first book, Pedagogy of the Oppressed, this perception becomes quite clear. It is also quite present in my practice and in the theory of my practice.*

Paulo Freire, *Correio Braziliense* October 24, 1982

**A Brazilian pedagogue  
and humanist  
internationally recognized**

Paulo Freire (1921-1997) was a Brazilian pedagogue and a humanist mainly known for his literacy efforts designed to combat oppression.

Recognized as the "patron of Brazilian education" by the National Congress (Law 12.612/2012), Freire is the Brazilian educator who has received the most tributes around the world. His masterpiece "Pedagogy of the oppressed" (1968, first published in 1970) is the third most cited book in the humanities literature and is among the top 100 reading books recommended by Anglophone universities. Heinz-Peter Gerhardt (1993), a German expert, says that "Freire is today without a doubt the most renowned educator of our time".

Among the countless honors, Freire was named Professor Emeritus of several major universities, received 39 honorary doctorates, and in particular the UNESCO Prize for Peace Education in 1986. Between 1989 and 1991, Freire was secretary of education of the city of São Paulo; the best São Paulo has ever had, according to several analysts. He is the author of dozens of books, articles, documents, papers and lectures published in more than 30 languages. It is difficult to develop a complete list of doctoral theses and publications on its method, its action and thought. We draw attention to some of his books:

- Pedagogia do Oprimido (1968), ed. Paz e Terra, writed in Chile<sup>9</sup>; in Brazil, due to censorship, the book only circulated in 1974);
- Educação como prática da liberdade, (1967, ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro);
- Extensión o Comunicación? (1969, ICIRA, Santiago de Chile);
- Ação Cultural e Outros Escritos (1976, Ed. Paz e Terra);
- Cartas à Guiné-Bissau - Registros de uma Experiência (1977, Ed Paz e Terra);
- Pedagogia da Esperança - Um Reencontro com Pedagogia do Oprimido (1992, with Ana Maria Araújo Freire, author's widows, notes), ed Paz e Terra;
- Pedagogia da Autonomia - Saberes Necessários à Prática Educativa (1997, Ed. Paz e Terra).

In his early days, Freire was clearly inspired by the humanistic ideas of one of the creators of the UNESCO, Jacques Maritain, but also by those of Thomas Cardonnel, Karl Mannheim, Karl Jasper, Gunnar Myrdal, Gabriel Marcel, Emmanuel Mounier and some of their Brazilian interpreters, such as Alceu de Amoroso Lima (Tristão de Athayde). His work, although not directly related to the movements of the Brazilian Catholic Action, was parallel to it and was strongly attacked by the military who took power in Brazil in 1964. Some

---

<sup>9</sup>- First edition in English in 1970 translated by Myra Ramos, preface by Richard Shaull. The Seabury Press, NY- Published in French in 1974 in the Maspero Small Collection .(Petite collection Maspero)

sectors of the Army considered the Catholic left<sup>10</sup> as more dangerous than the communists. Freire was open-minded and linked to the thinkers of the Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) of Rio de Janeiro (Helio Jaguaribe, Anísio Teixeira, Álvaro Vieira Pinto, Roland Corbisier), and to personalities such as Costa Lima, rector of the University of Recife, and Miguel Arraes, one of the icons of the Brazilian left in the 60s .

Freire was the director of the Department of Cultural Extension at the University of Recife, in the early sixties. He is already a reference for the new generations as well he is one of the main leaders of the Movement of popular culture where he showed that culture is not synonymous with an accumulation of knowledge on the classics in literature or music, but an element of transformation of the universe by man. Freire was 40 at this time.

The success of his actions in a northeast region incited an education minister of the center left, the catholic christian democrat, Paulo de Tarso Santos, to invite him to settle in Brasília and launch a national literacy campaign. The resistance to the method of Freire mobilized the big mass media, political groups, part of the bourgeois intelligentsia who saw a threat to their privileges. According to them, the political panorama of the country could be changed radically if illiterates were given the right to vote. This could provoke a revolution in Brazil. Freire will be forced to exile in 1964 after spending seventy-five days in prison accused of being a "revolutionary." He spends four years in Chile, one in the US and in 1970, he is found in Geneva, where he worked for the Ecumenical Council of Churches. He will return to Brazil in 1980.

**At the heart of his action,  
The pedagogy of the  
oppressed**

"Conscientização e Alfabetização, uma Visão do Processo" (Conscientization and Literacy, a vision of process), an article published in *Estudos Universitarios*, the cultural journal of the University of Recife (No. 4, 1963 ), lays the foundation for many of his works. This text is perhaps the first to introduce the concepts of Freire on the literacy methodology, which have since this time continued to marvel the world with the possibility of teaching adults with forty hours of instruction or even less. In 1964, Brazil had 40 million illiterates for a total population of 81 million. The editors of the journal specify that the perspective of Freire is strictly realistic, insofar as he states that the reality is not only objective, but also recognizable. As he says, "man is not only in reality, but also with it." Therefore, "men are beings of relations and not just of casual contacts."

---

<sup>10</sup> - This involved in particular the Juventude Operária Católica (JOC), the Juventude Estudantil Católica (JEC) and Juventude Universitária Católica (JUC).

Man's ability to understand the reality transforms him in a being essentially critical, capable of distinguishing "different existential orbits" and, in doing so, betrays his temporal nature. Man is therefore more than a being of relations, because he is essentially a historical being.

Freire's long experience with the workers and peasants of the Northeast has led him to consider that the illiterate will become aware of his own reality through a detailed but rather informal discussion of his socio-economic problems. The educational process must be based on the learner's environment. It is not enough to learn how to read: "Eva viu a uva" (Eve saw grapes), yet it is necessary to learn to situate Eve in her context. Talking about a fruit that people have never seen does not make sense. It is necessary to search for the linguistic universe of learners. In the satellite towns of Brasilia, at the beginning of the 1960s, when the alphabetizers were linked to civil construction, the key word used was "brick" (tijolo). A pedagogy based entirely on dialogue with the illiterate will be developed, with the aim of getting them to motivate themselves and from there to train themselves.

Among the many works of Freire, *The Pedagogy of the Oppressed* (1968) is certainly the most important. In a dedication in the meantime 1968, he writes:

I hope you receive these manuscripts from a book that may not be good but that embodies the deep belief I have in men".

He would not have never imagined that, fifty years later, the book would meet such a worldwide success, but his deep belief in men is certainly the central and most universal thread, not only of the *Pedagogy of the oppressed*, but of all his work.

According to the acclaimed literary Antonio Cândido, "Freire was an active thinker, who transformed education into a humanizing instrument that is both practical and utopian" and "it is difficult to find a person who, in our time, has conceived in such a vivid and convincing way the democratic nature of education. " Moreover, "his famous method is one of the most positive achievements of the humanizing thought of the twentieth century".

According to Freire, the pedagogy of the oppressed is the one of "men engaged in the struggle for their liberation".

This is the one to forge with them and not for them, as a men or as a people, in the ceaseless struggle for the recovery of their humanity. A pedagogy that transforms oppression and its causes into an object of reflection of the oppressed , which will result in their necessary commitment in the struggle for their liberation".

This means, as Freire says, that being aware of oppression is not enough.

To recognize themselves limited by the concrete situation of oppression does not yet mean their liberation ( ... ). They only overcome the contradiction in which they find themselves when they recognize themselves oppressed and engage in the struggle to liberate themselves"

Placing emphasis on those who learn/teach and not on the educator and assert that "nobody educates nobody, nor does anyone educate himself: men educate themselves in communion, mediated by the world" seems to be the hallmark of Freire's thinking .

### **A revolutionary method of adult education**

One of the major limitations of most studies about Freire is the reduction of his thinking and practice to the revolutionary method of adult education. He himself drew attention to the fact that he understood literacy in a broader context. Several basic concepts of Freire's thinking help us to understand the contemporary process of education, communication and culture. We will discuss two of these critical concepts: that of "rural and of educational extension" (as opposed to communication), which has influenced the orientation of extension services in universities, and that of "culture of silence" .

For a long time - until the early years seventy - the concept of extension, and especially that of rural extension, was in Latin America subject to a model of communication developed in the United States, disseminated mainly by David Berlo's book, "*The process of communication*", in which communication is considered a mechanistic process of manipulation of individuals and masses. This model was followed in the communication, particularly in advertising, but it was later extended to activities of educational extension in Latin American universities. The receiver is considered an object and not a subject. Neither are social and cultural conditions or the needs of populations taken into consideration. The media, as the educational activities, only pay attention to the public in the extent they support the modernization based on a Western ethnocentric prejudice that considers the forms of organization of societies as universal regardless of diversity culture, the historical formation of populations, diversity in the conduct of social structures. In the US, rural extension and university area are two closely related concepts that are based on the same philosophical and ideological foundation. They serve modernization by consolidating a political, economic and financial system.

To understand this reality , one must remember that in the fifties and sixties, the United States sent to developing countries thousands of experts, the "diffusionists" responsible for modernizing "backward" countries, by provoking and stimulating changes in their institutions and behavior. The inhabitants should abandon their traditions and accept the values of the market in accordance with the Western model. They were encouraged to change their urban, social and political relations and to seek to establish a democracy based on the copy of Anglo-Saxon systems.

The works of the 'diffusionists' were structured through what was then called the "rural extension". These actions have influenced the Latin American university systems,

which have begun to adopt a model according to which universities should base their actions on a tripod made of teaching, research and extension. The later was both rural and cultural; it was an industrial extension, through services, consultations and internships; it was also community-based, with universities able to collaborate in the development of a community, including in rural areas, by setting up courses, developing service projects, carrying out work in the form of internships, etc.

This concept implied that the university should go to the community to expand its teaching and research activities . The community was seen as an object, a passive element, as the mere receiver of another pole, exogenous and superior. The classic book of diffusionism is that of Everett Rogers and Floyd Shoemaker, *Communication of Innovations* ( 1971). In 1976, Rogers published with the collaboration of experts from North America and from the Third World, "*Communication and Development - Critical Perspectives*", in which are presented several errors in the application of the 'diffusionist' theory in developing countries.

This elitist perspective and mechanistic perspective was strongly challenged in Latin America thanks to the founder work of Freire in "extension or communication?" published originally in Chile in 1968. In a special issue of the bulletin of the National Association of Higher Education Institutions (ANUIES , Mexico) , Ofélia Angeles states:

"The Second Latin American Conference on the Extension and Cultural Dissemination of Universities, held in Mexico City in 1972 (...) , fundamentally calls into question the social character of the extension, the lack of participation of society decisions concerning it, with a strong influence of the theories and experiences of Freire in the field of literacy. Extension and dissemination must be liberated in the sense that they must promote the awareness of individuals about their reality so that they assume the commitment of act upon it, transformong it".

On the basis of Freire's thought, the participants in this conference defined extension as "*the interaction between the university and the other components of the social body, through which it assumes and fulfills its commitment to participate in social processes of creation of culture, liberation and radical transformation of the national community.*"

In other parts of the world, and especially in the francophone countries, the term extension is not frequently used. In a statement adopted by UNESCO in 1998 at the World Conference on Higher Education (WCHE), the interaction between the university and other components of society was included in the concept of "relevance", which must be measured by comparing what universities do and what society expects of them, as indicated in the working document drafted by Jean Marie de Ketelle:

"The pertinence or relevance of higher education must essentially be considered in relation to its role and place in society, to its mission of providing education, research and the services ensuing there, as well as to its links to the world of work in its broadest sense, to its relations with the State and the sources of public funding and its interactions with other degrees and forms of education" .

Freire is not mentioned in the 1998 WCHE Declaration, but many of his ideas are included there. Thus, the text insists that students should be considered as actors and not as recipients of the education process. This is the opposite of traditional systems that adopt what Freire calls "the banking concept of education".

The principles of the WCHE were ratified by the Second WCHE in 2009 and by the Third Conference on Higher Education (CRES), held in Córdoba, Argentina (June 2018), organized for the celebrations of the centenary of the Córdoba reform and declaration of 1918. More than ten thousand participants adopted a document postulating that higher education<sup>11</sup> is a social public good, a universal and human right and a duty of States. Significantly, participants said that the academic world "cannot be silent about the shortcomings and pains of men and women, and as Mario Benedetti vehemently asserted, "there are few things as deafening as silence".

### **Against the "culture of silence"**

The latter brings us to the concept of "*culture of silence*" that emerges from Freire's work, because of its permanent search for the historical reasons that have led enormous contingents of men and women to be born, to live and, above all, to remain in the condition of oppressed, mute, without having their voice heard and staying excluded from decisions on the construction of rules determining their life<sup>12</sup>.

Although Freire never wrote specific text dedicated to the culture of silence, he considered its overcoming through cultural action for freedom – which makes it possible for men and women to become aware of themselves as subjects of their own destiny, capable of creating culture and transforming the world- an indispensable condition for the full human achievement.

In his thesis '*Educação e realidade Brasileira*', written in the School of Fine Arts Recife (Pernambuco) in 1959, Freire anticipates many of the observations that will appear revised and updated eight years later, in his first book.

Freire begins a reflection on Brazilian "democratic inexperience", explained by the interpretation that Brazil is "a country without people". To support his argument, he appeals

<sup>11</sup> - The declaration and reform of Córdoba of 1918 caused the first in-depth reform of the university system in Argentina and influenced the organization of universities throughout Latin America.

<sup>12</sup> - -The references to the various quotes made in this section can be found in Venício A. de Lima, "Sobre a Cultura do Silêncio" (About the culture of silence) in <https://www.cartamaior.com.br/? / Editoria / Midia-e-Redes-Society / Sobre-a-cultura-do-silencio-1- / 12/38974>

to several classic Brazilian authors such as Caio Prado Junior, Gilberto Freyre, Nelson Werneck Sodré, Fernando Azevedo and Oliveira Viana, and declares :

We understand by Brazilian mutism the merely expectant position or our man in front of the national historical process, a position that has not changed fundamentally and only accidentally with turbulent movements, the constant being always the mutism, the estrangement from public life.

Some years later, in "*Education as a practice of freedom*" (1967), even before resuming the theme of "democratic inexperience", Freire records the "emergence" of the people in the history of Brazil :

We are no longer satisfied to watch. We want to participate. This participation (...) threatens the privileged elites. They are grouped to defend themselves (...). Moreover, in the name of "threatened" freedom, they repel the participation of the people. They advocate a *sui generis* democracy in which people are sick to whom drugs are applied. Their illness is precisely in having voice and participating. Whenever they try to express themselves freely and intend to participate, it is a sign that they are still sick and therefore need more 'medicines'. Health, for this strange democracy lies in the silence of the people in their immobility.

The second chapter of *Education as a practice of freedom* is entirely devoted to the discussion of "democratic inexperience". Freire emphasizes the lack of community life in the Brazilian colonial experience. He argues that "Brazil has never experienced that sense of community, of participation in the solution of common problems... a sense that is installed "in the consciousness of the people and transformed into democratic wisdom".

Freire takes up the theme of *mutism* and asserts that it is characteristic of a society to which communication and dialogue are refused and to which, on the contrary, "communiqués" are proposed. He insists that these societies become essentially "dumb" and emphasizes that *mutism* "does not mean a lack of response, but rather a response that lacks criticality".

Shortly after, in 1968, Freire used for the first time the expression "*culture of silence*", referring to Latin America as a whole:

" We are convinced – and today more than ever - that what we call "Culture of Silence" , manifested as 'collective unconsciousness' by peasants, could not mechanically or automatically be transformed by infrastructural change achieved through the process of agrarian reform. This culture of silence, a characteristic of our colonial past, is perpetuated, rooted in the favorable terrain of land tenure in Latin America. This culture of silence has historically and culturally taken the form of a 'Peasant Consciousness' (Annual Report of the Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria –ICIRA-, Chile, 1968).

We can say that the culture of silence corresponds to a set of representations and behaviors or "ways of being, thinking and expressing", which are the consequence of a structure of secular domination in Latin America, Spanish and Portuguese, but also manifests itself in countries considered as the first world. Although unequally, it conditions both oppressors and oppressed. The culture of silence is one of the dimensions of 'banking' education in an environment marked by a lack of communication.

What are the forms in which this *culture of silence* survives? Would not those who were historically oppressed – native peoples, blacks, women and working classes- still be silenced today by both specific silencing policies and by the hegemonic public discourse that remains classist, patriarchal, racist and neo-colonialist?

As the technological media - newspapers, radio, television, internet - become the mediators of expressed voices in the public debate, some policies - explicit or not - related to their functioning were added to historical societal characteristics, and function as exclusionary silencing policies, making possible the perpetuation of the culture of silence not only in Brazil but elsewhere.

**Education as a public good: a universal right and a social process of liberation**

Neoliberal thinking is reinforced since the beginning of the XXI century. Those who dominate political life and control the formation of public opinion in the world media have revived ‘diffusionism’ and the theory of modernization. New forms of culture of silence are disguised as policies of 'silencing ' and a series of processes - some of which were positive in the beginning - became instruments of oppression. These include:

- Pressions to consider education as a commercial service regulated by the principles of the GATS - General Agreement on Trade in Services;
- Attempts to set up a global accreditation system that, instead of comparing what the higher education institutions do with their missions, defined by the universities themselves, consider that quality is always based on the practices of a number of countries, most of them Anglo-Saxon, members of the OECD;
- The insistence in including in the conventions on the recognition of studies and diplomas of higher education, actions that favor members of the Lisbon Convention (1997), which covers Europe, the United States Canada, Israel and Australia;
- Attempts to encourage developing countries to accept methods of action based on the Boulogne Process, without taking into account their specific cultural and social needs ;
- Uncritical acceptance of penetration everywhere of the MOOC-Massive Open Online Courses, again ignoring local needs.

- Imposition of criteria for the definition of quality, inspired by classification systems - "rankings" - designed to highlight a selected number of institutions based in developed countries<sup>13</sup>.

Modernization theory and 'diffusionism', which come back today in new forms, are based, as we have said, on a Western ethnocentrism, which considers as universal its forms of organization of society, without taking into account, cultural diversity, historical development of populations, diversity of social structures. The only valid model for the quality of education (especially in universities) is that developed by the major Western institutions.

Those who destroy the concept of education as a public good use strong ideological tools in addition to concrete actions. Their goal is to replace the objective of universal access to a relevant education by another view designed to transform education into a commodity and instrument of domination. This ideology permeates all the media and even international organizations that abandon any critical point of view and accept that the commercialization dominates everything.

'Rethinking education - Towards a global common good?', a document launched in Paris in 1995, criticizes the concept of public good for two reasons: a) there is no unanimity on the issue; b) this conception is individualistic and is based on economic principles. The document does not take into account efforts to associate education with the world of work, which cannot be limited to the interests of enterprises or of financial groups. Without criticism, the privatization of education is encouraged, based among others, on the existence of unexpensive private schools. Admittedly, they exist, but in what proportion, where and under what conditions? MOOCs are also presented without any criticism of their action in developing countries.

UNESCO has always considered education at all levels as a human right, a right for all, which has strengthened the vision of those who see education as a public good. The foundation of this approach is the Universal Declaration of Human Rights, which states in its article 26 :

Everyone has the right to education. Education shall be free, at least in the elementary and fundamental stages. Elementary education shall be compulsory. Technical and professional education shall be made generally available and higher education shall be equally accessible to all on the basis of merit"<sup>14</sup>

This was certainly one of the sources of inspiration for Paulo Freire's thought. The declaration received an important complement on December 16, 1966, when the United

<sup>13</sup> These issues were discussed in a series of documents, particularly in MA Rodrigues Dias, "The higher education as a public good. Prospects for the centenary of the declaration of Cordoba " 2017. The Portuguese and Spanish versions have been printed by the Association of Universities Group Montevideo - AUGM Universities, jointly with Universidad de la República (UDELAR) in Montevideo (Spanish version) and in portuguese with the Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), in Brazil. These two versions and another in English are found on the website of the AUGM (<https://bit.ly/2Ufq8bH>).

<sup>14</sup> - <http://www.un.org/universal-declaration-human-rights>

Nations General Assembly adopted the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Article 13):

"Higher education must be made accessible to all in full equality, according to the capacity of each, by all appropriate means and in particular by the gradual introduction of free education"<sup>15</sup> .

The World Bank added the adjective "global" to the notion of public good concerning higher education at the beginning of this century. This does not mean that this principle applies everywhere. The term "global" emerged at a time when the World Bank, the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) and the World Trade Organization were advocating that their quality indicators - in the accreditation process - should apply everywhere. It became clear, however, that these indicators were those of a small group of countries, and quality should not, according to this conception, be related to the relevance, ie the social, political and cultural reality of higher education and its specific missions.

The second argument comes from the fact that, according to the authors of the document, the principle of the public good is based on an individualistic socio-economic theory. This argument is also false. The concept of public good comes mainly from public law.

The public service is based on three principles:

**Equality** : Everyone has the right to a public service without discrimination.

**Continuity or Permanence** : the public service must constantly respond to the needs of citizens.

**Adaptability or "flexibility"**: the public service must be "reactive" and evolve according to the existence of changes of general interest. He can and must follow the evolution of society.

The concept of public good does not eliminate the possibility of concession, delegation or authorization. What is needed is the existence of standards in the interest of all, as opposed to individualism, and the creation of mechanisms that compel all those who exercise it to follow precise terms controlled by the legitimate authorities.

The prevalence of neoliberal ideas and the return of silence policies that lead to exclusion have fueled attempts to deconstruct Freire's work in Brazil and elsewhere. Developed with immediate reference to the Cold War in the late 1960s and early 1970s, defending the public character of education, eliminating definitions limited to the field of adult education, Freire's thinking continued to renew itself until its sudden death in 1997. It applies to the entire education system and remains valid to combat ignorance and help liberate

<sup>15</sup> -<https://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

the oppressed. More than twenty years after his death, Paulo Freire's thought continues to shed light on the understanding of contemporary societies, especially those facing the enormous challenges posed by the neoliberal order<sup>16</sup>.

## Bibliographical references

ANGELES O. (n.d): - Considerations in torno al concepto de extensión de la cultura y de los servicios, special issue of the bulletin of the National Association of Higher Education Institutions (ANUIES), México. Online (<https://bit.ly/2ySaY2U>).

---

<sup>16</sup> This article was written before the election of Mr. Bolsonaro as President of Brazil in October 2018. Mr. Bolsonaro stated that he would eliminate Paulo Freire's thinking in the country, including in the Ministry of Education and his supporters announced that they would ask the Senate to cancel the title of patron of Brazilian education conferred to Paulo Freire. The authors confirm their analysis. (NDA)

BERLO, K. (1960) - The process of communication: an introduction to theory and practice, Holt, Rinehart and Winston;

DE KETELE, J.M. et al. (1998): Higher Education in the Twenty-First Century - Vision and Actions - UNESCO ED-98 / Conf.202 / CLD, 23. Online: <https://bit.ly/2SRv7OY>);

DE LIMA, V.A. (2015) - Comunicação e Cultura: As Ideias de Paulo Freire, Universidade de Brasilia, Perseu Abramo.

DE LIMA, V. A. (2017): "Sobre a Cultura do Silencio", Em line: HTTPS \; [bit.ly/2yU6hWc](https://bit.ly/2yU6hWc))

DE LIMA. V. A. (2018): "Para alem da alfabetização: cultura do silenio e os 50 anos da Pedagogia do Oprimido". Online: HTTPS: [bit.ly/2PATWQv](https://bit.ly/2PATWQv))

ESCOBAR, M .; FERNANDEZ, A. L. and GUEVARA-Niébé, G.L. (1994): Paulo Freire on Higher Education - A Dialogue at the University of Mexico, Albny, NY; Suny Press.

FREIRE, Ana Maria Araújo. (2006). Paulo Freire: Uma História de Vida, Indaiatuba, SP; Villa das Letras.

GADOTTI, Moacir. Ed. (2014): Alfabetizar e Conscientizar - Paulo Freire, 50 years of Angicos, São Paulo, Instituto Paulo Freire.

GERBARDT h. p (1993): Paulo Freire (1921-1926) - Perspective: quarterly review comparative deduction, vol. XXIII, no. 3-4, September-December. Online (<https://www.bit.ly/2EOtp94>);

RODRIGUES DIAS, MA (2002) - Bases conceivais para a reconstrução da extensão - special issue, Folha Médica, publication of the Universidade Federal de São Paulo / Escola Paulista de Medicina and SPDM - Sociedade Paulista para o Desenvolvimento da Medicina- v 121- nº 1- Jan / Feb / Mar 2002- The text can also be in English; English and Portuguese em on Researchgate (Marco Dias) and on [www.mardias.net](http://www.mardias.net) no. 10.

ROGERS, E. (1971) and SHOEMAKER, FLOYD (1976) - "Communication of Innovations" - New York, The Free Press.

ROGERS, E. and ALLII (1976) - "Communication and Development - Critical Perspectives", Beverly Hills, California, Sage Publications

STRECK, Danilo; Ed. (2017). Dicionário Paulo Freire. 3rd. ed. Belo Horizonte, MG; Autentica. (English edition: Paulo Freire Encyclopedia (2012), NY, Rowman & Littlefield Publishers).

## **DOCUMENTO NÚMERO 2**

**L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR –UN BIEN PUBLIC-  
DOIT BASER SON ACTION DANS LA DÉCLARATION  
UNIVERSELLE DES DROITS DE L'HOMME**

Marco Antonio Rodrigues Dias<sup>17</sup>

Chapitre du livre "Federico Mayor Zaragoza et/and L'actualité de l'UNESCO – The relevance of UNESCO – UNESCO/AAFU- 2015- colloque international à l'UNESCO en hommage au 80ème année de Federico Mayor - le 03 février 2014- pgs 157-173-

---

<sup>17</sup> Marco Antonio Rodrigues Dias, brésilien, a été directeur de la Division de l'enseignement supérieur d'octobre 1981 à février 1999 ([www.mardias.net](http://www.mardias.net))

# FEDERICO MAYOR — ZARAGOZA

et/and  
L'Actualité de l'UNESCO  
The Relevance of UNESCO



Documento 1- A

## INTRODUCTION

Un anniversaire comme celui des quatre-vingt années de Federico Mayor mérite d'être célébré. D'abord pour fêter le personnage aujourd'hui aussi rayonnant, aussi brillant, aussi dynamique que dans sa jeunesse, donnant à tous l'impression que pour lui le temps ne passe pas. La commémoration se justifie également pour rappeler les grands moments de l'organisation pendant la période où il a été directeur général de l'UNESCO (1987-1999), quand l'UNESCO, comme jamais dans son histoire, a exercé un leadership dans le monde entier, dans tous ses domaines de compétence, et a été présente dans tous les combats pour construire une société meilleure, une société basée sur une culture de paix. L'Association des Anciens Fonctionnaires de l'UNESCO m'a attribué la lourde tâche de rappeler certains de ces moments, notamment en ce qui concerne l'enseignement supérieur, une des priorités de l'UNESCO dans la période Federico Mayor<sup>18</sup>. À travers Georges Kutukdjian et Françoise Rivière, je remercie l'AAFU pour cette invitation.

Je commence donc par une réflexion très personnelle. Je ne peux pas ne pas dire, ici, en ce moment (janvier/février de 2014), que ceux comme moi, ceux qui ont travaillé à l'UNESCO dans les années quatre-vingt et quatre-vingt dix, nous sommes des privilégiés. Nous avons eu, dans le commandement de l'organisation, M. Amadou Mahtar M'Bow et M. Federico Mayor Saragoza, deux personnalités tout à fait différentes, avec des origines les plus diverses, mais qui, tous les deux, chacun à sa façon, ils avaient de la personnalité, du charisme, de l'intelligence et ils étaient capables de mobiliser les forces intellectuelles intérieures et extérieures pour l'achèvement des objectifs prévues dans l'Acte constitutif de l'UNESCO.

J'ai rencontré Federico Mayor pour la première fois en 1980. J'étais alors vice-recteur à l'Université de Brasília et je venais de présenter ma candidature au poste de directeur de la Division de l'enseignement supérieur et de formation du personnel de l'éducation de l'UNESCO. Ma candidature avait le soutien de Paulo Carneiro (un des créateurs de l'organisation, en 1949, et, à l'époque, membre du conseil exécutif de l'UNESCO), de Geraldo Holanda Cavalcanti, un diplomate humaniste, aujourd'hui président de l'Académie Brésilienne de Lettres, et du ministre de l'éducation du Brésil, Eduardo Portella, qui n'était pas du tout aimé par les militaires radicaux<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Je suis arrivé à l'UNESCO, en 1981, quand M. M'Bow était le directeur général, et je l'ai quitté, en février 1999, neuf mois avant le départ de M. Mayor.

<sup>19</sup> Ce fait m'a posé un premier problème à l'UNESCO. Comment, disaient certains membres de la direction de l'organisation, quelqu'un menacé par des militaires radicaux, pourrait recevoir le soutien enthousiaste de hauts membres de l'administration brésilienne dans sa candidature à un poste important à l'UNESCO? Ceux qui se posaient cette question ne savaient pas que le Brésil, un pays multiracial et multiculturel, est un pays complexe. Va-t-on comprendre maintenant pourquoi les brésiliens –parmi les plus fanatiques au monde en matière de football- se lancent dans les rues pour protester contre l'arrogance de la FIFA et contre les dépenses engagées pour l'organisation de la coupe du monde dans quelques mois!

M. Mayor était, à l'époque, le jeune directeur général adjoint de l'UNESCO. Il n'a rien demandé sur ma situation personnelle au Brésil, où je faisais face à des problèmes avec les militaires, mais il était évident qu'il était au courant de tout. La conversation a été très animée, on a parlé des problèmes universitaires dans le monde, mais les discussions ont tourné surtout autour de la situation politique au Brésil sous la dictature militaire. Au bout de quelque temps, une complicité s'était établie et cela, plus tard, a été très favorable à la mise en œuvre des programmes sur l'enseignement supérieur à l'UNESCO<sup>20</sup>.

Ma nomination pourtant a mis du temps à s'effectuer. M. M'Bow a pris son temps, il y avait des nombreux candidats au poste de directeur de la Division de l'enseignement supérieur et de la formation des personnels de l'éducation et certains de grande valeur. En plus, à l'intérieur du Secrétariat, des poids lourds soutenaient que l'enseignement supérieur, à l'UNESCO, ne pouvait pas être confié à un ressortissant d'un pays en voie de développement. Il fallait donner la préférence à un universitaire procédant d'une université comme Oxford, Salamanca, Harvard, Sapientia, Tokyo, Louvain, ou pourquoi pas, la Sorbonne...

M. M'Bow a tenu à rencontrer lui-même les principaux candidats au poste. À la fin, rejoignant l'avis qui avait été donnée auparavant par M. Mayor, il a eu le courage de conclure qu'un ressortissant d'un pays en voie de développement serait peut être capable de comprendre le message qui a toujours été celui de l'UNESCO, c'est-à-dire "**l'éducation est un ensemble. On ne peut pas charcuter le système. Pour que l'enseignement secondaire marche bien, il faut qu'à l'origine l'enseignement de base soit solide et pour que celui-ci soit de qualité, il a besoin d'un enseignement supérieur excellent car c'est à ce niveau que se forment les enseignant et c'est à ce niveau qui se préparent ceux qui vont faire la recherche et définir les politiques éducationnelles d'un pays**"<sup>21</sup>.

Par ailleurs, je dois avouer que, quand je suis arrivé à l'UNESCO, naïvement, je pensais que je pourrai collaborer à dépoussiérer le quatrième étage du bâtiment de Fontenoy et du coup le programme de l'enseignement supérieur. Il ne m'a pas fallu longtemps pour me rendre compte qu'au contraire de ce que disaient certains commentaires malsains, **il y avait, dans l'organisation, beaucoup de rigueur et une énorme compétence professionnelle**. À chaque fois que je sortais une idée du chapeau, mes collègues seniors, les chefs de section, Jagbans Balbir, pour l'enseignement supérieur, M. Jean-Claude Pauvert et Antonio Chiappano, pour la formation d'enseignants, sans compter l'ADG/ED de l'époque, un vrai ADG, M. Tanguiane, étaient là pour me dire qu'il n'y avait grande chose de nouveau dans ce que je proposais, qu'il fallait, **avant de me lancer dans une aventure, regarder ce que l'organisation avait déjà fait ou lancé depuis sa création, consulter les archives et les collègues**<sup>22</sup>. C'était une leçon de sagesse.

<sup>20</sup> Dans le coup, M. Mayor a appelé Pio Rodriguez, son assistant à l'époque, pour lui dire que j'étais là dans son cabinet et qu'il fallait accélérer les procédures pour le recrutement du nouveau directeur de la Division de l'enseignement Supérieur.

<sup>21</sup> Une des personnalités qui a mieux exprimé l'exactitude de cette position a été Julius Nyerere qui, en visite à l'UNESCO, dans les années quatre-vingt, a stimulé les membres du conseil exécutif, en particuliers les africains, à tenir en compte l'importance de l'enseignement supérieur. À son avis, la Tanzanie avait accompli un travail remarquable dans l'enseignement de base, mais avait commis une erreur en ne pas donnant suffisamment d'attention à l'enseignement supérieur.

<sup>22</sup> A cette époque, j'ai eu accès à un travail publié par l'UNESCO en 1966, une vraie encyclopédie sur l'éducation, avec cinq gros volumes intitulée «World Survey of education». Le volume numéro 4 était dédié à

## ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR UN BIEN PUBLIC

On ne m'a pas demandé de parler de la période de M. M'Bow, allons donc en avant avec M. Mayor, qui a été directeur général pendant douze ans (1987-1999), une période qui a constitué un vrai nirvana pour tous ceux qui rêvaient de voir devenir réalité, dans le domaine de l'éducation, les objectifs signalés à l'organisation dans son Acte constitutif.

Dans le cas spécifique de l'enseignement supérieur, malgré les difficultés de l'époque, notamment de la réduction des fonds provoquée par le départ de trois Etats membres<sup>23</sup>, le comportement du directeur général et des organes directeurs a favorisé l'épanouissement de tous ceux qui étaient et sont convaincus que l'enseignement supérieur est un bien public; que le principe de l'universalisation de l'accès à l'éducation dans tous ses niveaux, prôné par **la déclaration universelle des droits de l'homme**, est un principe non négociable et ne peut pas être soumis aux lois du marché; que qualité et pertinence sont deux concepts qui doivent aller la main dans la main; que l'enseignement supérieur doit contribuer à la constitution d'une société meilleure, plus démocratique, grâce, en particulier, au développement de l'ensemble du système éducatif et au renforcement des liens entre enseignement supérieur et monde du travail, qui nécessitent d'être solides, mais doivent impérativement tenir compte du fait que le monde du travail ne se limite pas aux entreprises, surtout aux grandes entreprises et aux banques, mais doit regarder tous ceux qui travaillent et se référer à la société toute entière; que la coopération ne peut pas servir comme instrument de domination, mais doit **promouvoir le partage du savoir et la construction de la paix**, et devenir un instrument pour faire avancer l'idée que les êtres humains doivent savoir vivre ensemble.

Il est clair que tout cela était conforme aux principes inscrits dans l'Acte constitutif de l'UNESCO. On retrouve ces propos soit dans les plusieurs discours prononcés par Federico Mayor, comme dans divers documents d'orientation et du travail publiés par la Division de l'enseignement supérieur et, enfin, par les décisions de la Conférence Mondiale sur l'enseignement supérieur en 1998. Je reviendrai sur ce sujet.

## COOPÉRATION INTERNATIONALE

Je suis arrivé à l'UNESCO en 1981, mais je n'ai rencontré M. Mayor, une deuxième fois, qu'en 1987, après son élection comme directeur général.

Quand M. Mayor m'a apperçu –on était au septième étage de la Place de Fontenoy, en plein cocktail de bienvenue au nouveau directeur général – il n'a fait aucune attention aux verres de champagne. Il s'est mis immédiatement au travail et a commencé à donner des

---

l'enseignement supérieur. Au cours de toute la période où j'ai eu la responsabilité de coordination du programme de l'enseignement supérieur à l'UNESCO, j'ai toujours utilisé ce document comme référence.

<sup>23</sup> Le programme de l'enseignement supérieur s'est développé sans augmentation du personnel dans l'unité de coordination. Au contraire, la Division de l'enseignement supérieur en 1990, avant le lancement officiel de UNITWIN, disposait de 32 postes, réduits à 15 en 1999, à la suite notamment de décisions du Secteur de l'éducation qui, dès cette époque, avait d'autres priorités.

orientations pour une importante réunion qui allait avoir lieu quelques jours plus tard à Tokyo, sur l’Université des Nations Unies. Et il annonçait que je devais le représenter dans cette rencontre.

C’était le départ du renforcement et de la consolidation de la coopération avec l’UNU, mais aussi avec plusieurs autres organisations internationales dans le domaine de l’enseignement supérieur, toutes actions dans ce domaine visant à une répartition plus équitable de la connaissance. À la fin des années 90, la Division de l’enseignement supérieur était parmi celles qui avaient plus de contacts productifs avec les organisations internationales: d’abord les intergouvernementales, les Nations Unies à New York et à Genève; le PNUD, le Bureau International du Travail, l’Organisation mondiale de la Santé, la Banque Mondiale, mais aussi des organisations régionales ou suprarégionales, comme celles réunissant des pays du Commonwealth, de la francophonie ou des pays iberoaméricains, et aussi, l’OEA, la Banque Interaméricaine du Développement, la Commission européenne, les organisations régionales en Afrique, en Asie et celles des pays arabes, en particulier l’Alecso (Organisation arabe pour l’éducation, la culture et la science).

La tradition de coopération avec les ONGs liées à l’enseignement supérieur était longue, notamment avec l’Association Internationale des Universités, dont la création a eu son origine à l’UNESCO. Mais dans les années 90, il y a eu une intensification des rapports avec les associations régionales et subrégionales, les conseils de recteurs, les organismes traitant de la reconnaissance des études, de l’évaluation et de l'accréditation, les associations d'étudiants et d'enseignants, les académies de sciences. Dans tous ces cas, **la marque UNESCO, la marque Federico Mayor, était l'exigence du partage du savoir et considérer qu'une coopération devrait considérer toutes les parties comme égales.**

**Dans les années 90, la visibilité de l’enseignement supérieur à l’UNESCO était au niveau le plus élevé. Il était rare de voir une réunion du Conseil exécutif dans laquelle au moins un point, (parfois ils étaient deux ou trois), n’était réservé exclusivement qu’à l’enseignement supérieur.** Par ailleurs, dans les années 80 et 90, cinq instruments normatifs –conventions et recommandations- ont été adoptées dans le cadre de l’organisation, dans les domaines de la reconnaissance d’études de l’enseignement supérieur et de celui du personnel enseignant du supérieur<sup>24</sup>.

## LA CONFÉRENCE MONDIALE DE 1998

Un autre domaine de grand impact, développé en grande partie avec les associations universitaires, et auquel Federico Mayor accordait une grande importance, a été celui de la **réflexion sur l’enseignement supérieur, complétée par des analyses et des actions sur la**

---

<sup>24</sup> Conventions régionales sur la reconnaissance des études et des diplômes de l’enseignement supérieur en Afrique (1981), en Asie (1983) et en Europe avec le Conseil d’Europe (1997), recommandation sur la reconnaissance d’études en 1993 et recommandation concernant la condition du personnel enseignant de l’enseignement supérieur en 1997, où, en plus des questions liées à la condition et au statut des enseignants, l’autonomie et les libertés académiques sont traitées. Une attention spéciale doit être accordée à la Recommandation de 1993, dont l’élaboration a été coordonnée par D. Beridze. Elle doit servir de base à une éventuelle convention universelle, rien ne justifiant son remplacement par des documents produits ailleurs.

## **formation des enseignants et sur celui de l'utilisation des nouvelles technologies pour l'éducation.**

La méthodologie adoptée dans ces circonstances était celle (traditionnelle à l'UNESCO depuis sa création), de commencer par le niveau régional pour arriver, au niveau global, axée sur l'expérience vécue dans l'ensemble des Etats membres de l'organisation. C'est dans ce cadre que le directeur général a présenté au conseil exécutif et aux états membres, en 1995, un document d'orientation (policy paper) sur le «changement et développement dans l'enseignement supérieur»<sup>25</sup>.

Ce document a servi de point de départ à des réflexions ultérieures qui ont eu lieu dans toutes les régions (Amérique Latine et Caraïbes, en 1996, à la Havane; Afrique, en 1997, à Dakar; Asie et Pacifique, en 1997, à Tokyo; Europe à Palerme, en 1997, et Etats Arabes, à Beyrouth, en 1998) et à diverses autres réunions subrégionales et nationales qui ont préparé la Conférence Mondiale sur l'enseignement supérieur, en 1998<sup>26</sup>. Selon l'analyse faite par M. Mayor lui-même, la CMES de 1998 a constitué **l'aboutissement d'un processus «le plus rationnel, le plus méthodique et le plus exhaustif possible»**. C'est de M. Mayor aussi l'affirmation selon laquelle «par leur portée, par la vision globale de la problématique de l'enseignement supérieur et par leur nature constructive, les textes adoptés par la première Conférence mondiale n'ont probablement pas de précédent».

Nous pourrions ajouter que la déclaration de 1998 est toujours pertinente, surtout en fonction de sa vision de l'éducation comme bien public, de la défense de l'universalisation de l'accès, dans les termes de la Déclaration universelle des droits de l'homme, et du partage comme objectif de la coopération. En 2009, quand l'UNESCO a organisé une deuxième conférence mondiale sur l'enseignement supérieur qui, selon ses organisateurs, n'avait pas les mêmes objectifs que celle de 1998, les participants ont tenu quand même à déclarer qu'ils ratifiaient les principes de 1998.

La conférence de 1998 est devenue une référence. D'abord par l'immense travail de préparation qui a mobilisé le monde entier. Ensuite par le nombre de participants. On considère qu'elle a été la plus grande conférence organisée par l'UNESCO dans son siège parisien. Le nombre d'activités a été remarquable. Les ministres (135) et les autres chefs de délégation ont été invités, lors des plénières, à se prononcer sur les sujets constituant le

<sup>25</sup> Juste avant, en 1983, l'UNESCO avec l>IDRC –International Development Research Centre- du Canada avaient publié le livre "Les universités aujourd'hui" ("The university as an institution today"). A la même époque, la Banque Mondiale, qui accompagnait de près tout ce qui se faisait dans ce domaine à l'UNESCO, en partant des mêmes diagnostiques, a publié aussi un document de politiques ("L'enseignement supérieur: les leçons de l'expérience"), dont les conclusions, cependant, étaient assez différentes de celles de l'UNESCO. Ce document avait été publié dans une version préliminaire signée par D. Chitoran, J. Sadlak et M.A.R. Dias en 1993. **La version finale a été révisée personnellement par Federico Mayor**. En 1997, basé sur les réflexions d'un groupe de travail de haut niveau intégré par des experts de toutes les régions, la Division a publié un autre "policy paper", **celui là sur l'utilisation des nouvelles technologies pour l'éducation ("Open and Distance Learning")**.

<sup>26</sup> En plus des résultats des conférences régionales, la Division de l'enseignement supérieur et les bureaux régionaux de l'UNESCO ont réalisé ou ont fait réaliser des études et des analyses entreprises par une cinquantaine d'organisations gouvernementales et non gouvernementales qui ont été chargées de préparer les douze débats thématiques.

programme de la conférence. Douze débats thématiques ainsi que des sessions spéciales ont été organisées librement par les partenaires de l'UNESCO; des stands de dizaines d'organisations avec l'exposition de livres et documents sur les thèmes de la conférence complétaient le cadre, dont le noyau était constitué par quatre commissions de substance<sup>27</sup> et par le groupe de rédaction chargé d'une dernière révision du texte de la déclaration. Je crois pouvoir dire que cette conférence a été **la première du genre à être diffusé en direct par internet** grâce au travail des experts de l'Université des Nations Unies, sous la direction du recteur Hans Van Ginkel. .

Le texte initial, le brouillon, avait été finalisé par la Division de l'enseignement supérieur, juste après la dernière conférence régionale, dans les Etats arabes, en avril 1998. Il a pris en considération les résultats des conférences régionales, les analyses d'au moins une cinquantaine d'études réalisées par des organisations les plus diverses et aussi les commentaires de certains membres d'un comité dit de direction représentatif du monde entier que M. Mayor avait nommé. Le texte a été soumis aux Etats membres et aux divers partenaires de l'UNESCO à deux reprises. L'intérêt soulevé a été énorme. Au mois d'août, quand tout le monde en Europe partait en vacances, y compris les lobbyistes qui cherchaient à contrôler le contenu des décisions de la CMES, le secrétariat a finalisé le texte, en tenant compte des commentaires qui sont venus de partout<sup>28</sup>.

Plus tard, quelques semaines avant la tenue de la Conférence, le texte a été discuté au siège de l'UNESCO avec l'ensemble des ONGs mondiales ou régionales spécialisées ou intéressées dans l'enseignement supérieur. Le résultat de tout cela: **le nombre d'amendement, presque tous visant à la clarification de certains détails du texte ou pour son amélioration linguistique, était très réduit pour une conférence de cette taille** (à 40 ou 41), il n'y avait que deux ou trois plus complexes relatifs à la question du financement et du rôle des étudiants, le travail du groupe de rédaction a été bien plus facile que celui dans d'autres conférences aussi importantes où, parfois, le nombre d'amendement a été de plusieurs centaines rendant presque ingérable leur traitement.

En réalité, le texte qui a été déposé à la conférence n'était pas le produit d'un cerveau privilégié ni d'une manipulation bien orchestrée. Il représentait le consensus auquel la communauté pouvait aboutir en ce moment et personne, aucun groupe, n'avait intérêt à le mettre en question. Le projet de déclaration est devenu le texte de tous les participants. La méthode adoptée de vraie consultation avait donné ses résultats. Le travail du groupe de rédaction était devenu plus facile.

---

<sup>27</sup> L'Association des Universités du Groupe de Montevideo, a mis à la disposition de la Division de l'enseignement supérieur un expert de l'Université de La Plata en Argentine (Leonardo Calo) pour assister le secrétariat dans l'organisation des travaux de commissions. Tout le secrétariat de la Division a été convoqué pour coopérer pour le succès de la conférence et, à la fin des travaux, M. Mayor l'a remercié en public, lors de la session de clôture de la conférence, et à travers une lettre envoyé au secteur de l'éducation, où des remerciements étaient adressés également aux responsables de l'Unité de conférences de l'organisation.

<sup>28</sup> Détail important: tous les jours, par téléphone, M. Mayor, qui était lui aussi en vacances en Espagne avec sa famille, entretenait des longues discussions avec la Division de l'enseignement supérieur sur le texte du brouillon qui se finalisait en ce moment. Pendant ces discussions, qui durraient au moins une heure chaque jour, les points sensibles étaient analysés, on faisait de la prospection sur les réactions au texte, on cherchait la meilleur formule pour assurer le consensus.

Guy Neave, de l'Association Internationale des Universités, un grand expert en matière d'enseignement supérieur et parfois un critique sévère des travaux réalisés à l'intérieur de l'UNESCO, a eu raison d'écrire avec enthousiasme au secrétariat après la conférence pour dire:

«You have set a standard by which all other events of this nature will be judged in future and that will make life very hard for anyone who is faced with a similar mission».

Et encore plus, M. Mayor lui-même a eu raison de dire qu'«en adoptant sa Déclaration et le Cadre d'action prioritaire, la Conférence mondiale a jeté des bases susceptibles de guider l'élaboration de politiques nationales en matière d'enseignement supérieur». Le texte de la déclaration et du cadre d'action sont présents dans la page web de l'UNESCO<sup>29</sup>.

## LE PROGRAMME UNITWIN/CHAIRS UNESCO

Un jour, à la fin de 1988, M. Mayor m'a aperçu de loin, m'a fait signe de m'approcher et m'a demandé de préparer un plan pour la création de chaires UNESCO dans le monde entier. Si simple que cela!... Ma première réaction a été de lui dire que c'était impossible d'avoir des chaires UNESCO dans toute université dans tous les Etats membres. Mais, j'ai préféré lui dire que j'avais besoin du temps et qu'il recevrait des propositions.

Le même jour, j'ai écrit une note de deux ou trois pages, dans laquelle je mentionnais la demande du Directeur général<sup>30</sup> et, basé sur l'expérience de l'UNESCO, de celle de la Division de l'enseignement supérieur, mais en plus celles des secteurs de sciences exactes et des sciences humaines, j'ai dit que nous devrions stimuler la création de centres d'excellence, les chaires, qui devraient être le point focal ou devraient au moins être partie de réseaux. Ce serait le moyen d'atteindre un plus grand nombre d'institutions et de pays, mais de façon plus efficace. J'ai passé ce texte à M. Chitoran, chef de la section de l'enseignement supérieur, qui, dans moins de 48 heures, est revenu avec un texte de 15 à 20 pages, où il développait les principes de base de la coopération d'un nouveau programme et les méthodes à suivre pour le mettre en œuvre.

Cela a signifié le début d'un processus qui s'est déroulé en toute vitesse. Une esquisse de projet a été finalisée et discutée avec tous les secteurs de l'Organisation<sup>31</sup> dans le cadre du Comité intersectoriel pour l'enseignement supérieur (février 1989). Deux experts canadiens

<sup>29</sup> Plusieurs documents, y compris le résumé officiel de la déclaration, et des synthèses des déclarations régionales peuvent également être rencontrées dans le livre électronique numéro 1 de [www.mardias.net](http://www.mardias.net).

<sup>30</sup> L'initiative du Directeur Général, en 1989, venait à la rencontre des besoins exprimés dans les années 80 lors de différentes réunions, y compris celles des Comités consultatifs pour l'Amérique Latine et les Caraïbes, pour l'Europe et pour l'Afrique. Tous insistaient sur la nécessité pour l'UNESCO de prendre des actions vigoureuses pour renforcer la coopération interuniversitaire.

<sup>31</sup> Des discussions approfondies ont eu lieu notamment avec les collègues des secteurs des sciences et de communication, notamment avec M. Alain Hancock et Breda Pavlic, très généreux, qui, dès 1988/1989, participaient à l'implantation d'une chaire en ingénierie numérique et surtout une autre en communication, à Barcelone. Ces projets visaient surtout la création de centres d'excellence et avaient pour but celui de renforcer l'action d'institutions individualisées. Les objectifs ne joignaient que partiellement ceux définis ensuite dans le cadre d'Unitwin, mais ces chaires, immédiatement, se sont ralliées aux objectifs définis par UNITWIN.

soutenus par la Commission canadienne pour l'UNESCO et M. Chitoran, ont été les éléments clés à cette phase du processus auquel tous les experts de la Division de l'enseignement supérieur ont été appelés à participer. Le Directeur général adjoint de l'époque, M. Portella, a vu dans cette esquisse les éléments pour un grand projet, il l'a transmis au Directeur général qui, d'une façon définitive, a écrit sur le texte: "go ahead".

Des consultations ont alors été entamées avec des organisations non gouvernementales spécialisées dans le domaine de l'enseignement supérieur et, finalement, le 20 juillet 1989 des propositions détaillées, qui sont à l'origine du programme UNITWIN, ont été soumises au Directeur général. A la conclusion des travaux, plusieurs options ont été présentées au Directeur général, **celle retenue visait en priorité à établir des accords de jumelage entre institutions d'enseignement supérieur des pays développés et celles des pays en voie de développement, ayant pour base des Chaires UNESCO, dont les titulaires devraient être des personnalités de haut niveau dans les domaines correspondant aux programmes de l'UNESCO..**

On visait également à combiner l'expérience déjà existante, mais limitée, de chaires UNESCO (deux chaires lancées l'une par le Secteur de Sciences et l'autre par le Secteur de la Communication)<sup>32</sup> avec celle bien plus développée des réseaux (sciences, éducation, sciences humaines et sociales)<sup>33</sup>.

En janvier 1989, la Conférence Internationale de l'Education, à la suggestion du Secrétariat, avait déjà approuvé une recommandation pour que l'UNESCO élabore un plan d'action interdisciplinaire, à l'échelon international, pour développer la coopération en vue

<sup>32</sup> En 1984, David Lodge, avait lancé un roman, à travers lequel l'écrivain anglais s'est amusé à décrire l'ambiance de certaines conférences académiques en Europe. Dans ce cadre, il raconte l'action d'un imaginaire anthropologue suisse qui était devenu ADG –assistant director general- de l'UNESCO, et qui, en plus de collectionner les titres de docteur honoris causa d'universités qui souhaitaient piquer l'argent de l'UNESCO, avait créé une chaire UNESCO en littérature critique (Literary Criticism). Ce suisse considérait –et je cite dans l'original- qu'il trouvait son travail intéressant comme anthropologue car « the Paris HQ is like a tribe. Has its own rituals, taboos, order of precedence... Fascinating. As an administrator, it drives me crazy ». La création de cette chaire avait provoqué une grande excitation dans le monde universitaire européen. Son titulaire était censé d'avoir un salaire important exempt de taxes, l'accès à un restaurant de luxe à Fontenoy, des ressources pour voyager pour participer à des conférences comme celles qui David Loge décrivait avec humour. Un professeur russe a eu l'idée de suggérer à un de ses collègues à l'UNESCO d'utiliser cette idée et de créer une chaire UNESCO. Il est évident que le programme UNITWIN ne s'inspirait pas de la caricature hilare proposée par l'humour britannique de David Lodge...

<sup>33</sup> En plus d'orienter les efforts de tous pour inciter les chaires à s'intégrer à des réseaux, il a été convenu également que, partant du jumelage traditionnel des universités, le programme aboutirait à une conception plus dynamique couvrant plusieurs initiatives en cours (banques de bourses, chaires UNESCO, développement des échanges entre bibliothèques universitaires, développement de réseaux, création de centres d'excellence). Les années qui ont suivi ont montré que certaines de ces propositions sont devenues une réalité forte, dans d'autres domaines, le développement des échanges entre bibliothèques universitaires, par exemple, n'ont pas été à la hauteur des besoins dans ce domaine. Par ailleurs, le secteur de sciences à lui seul coopérait déjà dans plus de 50 réseaux ayant fait l'objet d'accords intergouvernementaux, comme la Commission océanographique internationale (COI); le Programme de l'homme et la biosphère (MAB), le Programme hydrologique international (PHI), le Programme intergouvernemental d'informatique (PII), ou à vocation régionale comme le RAIST (Réseau africain d'institutions scientifiques et technologiques); les MIRCEN (Centres de ressources microbiennes), le réseau latino-américain CYTED (Ciencia y Tecnología para el Desarrollo), le réseau ASPEN (Réseau asiatique pour l'éducation en physique), etc.

d'assurer l'amélioration de la qualité et de la pertinence de l'enseignement postsecondaire. Dans la même ligne d'orientation, la Conférence générale de l'UNESCO, à sa vingt-cinquième session (octobre/novembre 1989), a demandé le lancement d'un plan international d'action concertée pour le renforcement de la coopération interuniversitaire et la mobilité académique, une attention particulière devant être prêtée à l'aide à l'enseignement supérieur dans les pays en voie de développement.

Le lancement officiel du programme UNITWIN/Chaires UNESCO se passerait à session de la Conférence générale de 1991, mais, dès 1989, l'idée a soulevé un enthousiasme énorme en Amérique latine et aux Caraïbes, en Afrique, en Europe de l'Est, dans certains pays industrialisés comme l'Espagne et le Pays Bas. Il y a eu bien sûr du scepticisme dans certains pays et la méfiance était nette à l'intérieur du Secrétariat de l'UNESCO. Cependant, des pays comme la France et le Japon, qui ont mis du temps à s'intéresser, plus tard, sont devenus des partenaires importants à l'intérieur du programme.

Dès 1989, les buts principaux du programme ont donc été ainsi définis:

1- donner une impulsion nouvelle aux accords de liaisons interuniversitaires afin de dynamiser le transfert des connaissances surtout en faveur des pays en voie de développement;

2- aider à créer ou à renforcer des réseaux;

3- créer des centres d'études spécialisées et de recherches avancées ayant pour points focaux les chaires et fonctionnant à travers des réseaux. La paix, le développement et la protection de l'environnement devraient donner un cadre d'action au programme;

4- atténuer les conséquences de l'exode des compétences.

Quand le programme a été lancé, la Division de l'enseignement supérieur parlait d'un projet, mais, immédiatement, nous avons constaté qu'il s'agissait plutôt d'un programme, voire d'un mouvement intégré par des centaines de projets différents, souples, dynamiques dans la majorité des cas<sup>34</sup>. La décision d'intégrer les chaires et les réseaux s'est avérée très efficace. Cette

---

<sup>34</sup> En avril de 1997, le nombre de chairs créées ou en négociation montait à 247. En 1999, elles étaient 310 et les réseaux soutenus par le programme, 46. Les commissions nationales ont été invitées à s'impliquer dans les projets dès son origine et ont commencé à être consultées sur la pertinence de chaque proposition. Aujourd'hui, selon ce qu'on lit dans la page web de l'UNESCO, le programme (chaires et réseaux) atteindrait 854 institutions dans 134 pays.

conclusion était claire dans l'évaluation interne du programme réalisée en 1996, sous la coordination de l'ancien Chef de la section de l'enseignement supérieur, M. Chitoran. Une forte dynamique était observée dans certains réseaux thématiques (Écotechnie, Orbicom, Paix, Démocratie et Droits Humains, Développement Durable, etc.) ou de proximité géographique comme ceux de l'UNAMAZ (Association des universités amazoniennes) et du groupe de Montevideo, qui ont renouvelé la coopération en Amazonie et dans la région du Mercosur, ou encore dans l'expérience de plusieurs universités espagnoles (aux Canaries, à Barcelone, Granade, Bilbao, Madrid, Extremadura, Santander etc.) qui étaient devenues des points focaux pour des réseaux<sup>35</sup>, et dans le réseau Utrecht, aux Pays Bas dont l'action en faveur d'institutions dans des pays africains était notable

. Par ailleurs, selon des données du rapport d'évaluation interne, entre 1992 et 1995, l'Afrique a été le continent qui a reçu le montant le plus important de fonds du programme, \$1.046.300 contre \$654.000 pour l'Amérique Latine et les Caraïbes, où cependant le nombre de projets grâce à des fonds extrabudgétaires était plus grand. **L'Afrique était réellement une priorité dans le domaine de l'enseignement supérieur**, comme l'a démontré récemment M. Seddoh, directeur de la Division de 1999 à 2003, actuellement membre du conseil exécutif. Il a rappelé que, parmi d'autres actions, le programme UNITWIN a joué un grand rôle pour le lancement de l'Académie Africaine des Sciences et la création de laboratoires de biochimie, en commençant par l'Université de Lomé. Le programme a collaboré avec les actions de l'UNESCO en Afrique dans le domaine de la Culture de la Paix (comme il a fait en Amérique Latine notamment grâce au travail de l'Association des Universités du Groupe de Montevideo). Du temps de M. Mayor signale toujours M. Seddoh, le programme sur la reconnaissance des diplômes était très actif ainsi que **des actions de collaboration avec les ONGs, notamment l'Association des Universités africaines**. Parallèlement, dans le cadre du Programme Priorité Afrique, il y a eu trois conférences d'Accra, de Dakar et d'Alexandrie sur l'enseignement supérieur en Afrique.

Il est impossible de mentionner tous les projets qui ont été menés avec succès dans la première phase du programme Unitwin/Chaires UNESCO. Limitons notre récit à certains cas exemplaires.

- 1- A la fin des années 1990, on a observé qu'une grande partie **du programme de communication** de l'UNESCO était assurée par des actions du réseau Orbicom.
- 2- **Le domaine de l'environnement et du développement durable a bénéficié d'une grande présence dans le programme UNITWIN**. L'UNESCO avait été à l'origine de la création, en 1987, de l'UNAMAZ, (un réseau d'universités dans huit pays à l'intérieur du bassin amazonien), qui a élaboré un programme multidisciplinaire, qui englobait science et technologie, culture, éducation et environnement, dont le point focal était une chaire UNESCO en Environnement à l'Université Fédérale du Para, à Belém, au Brésil. Des fonds extrabudgétaires ont été assurés par plusieurs sources. Un accord a été signé avec l'Université du Québec, à Montréal (UQAM), qui a également créé une autre chaire UNESCO dans le domaine de l'environnement et a reçu de l'ACDI (Agence Canadienne pour le Développement International) une somme d'environ un million de dollars

---

<sup>35</sup> Un soutien puissant au programme a été accordé par la Maison Royale d'Espagne, dans la personne de l'Infanta Cristina.

pour des projets conjoints de recherche en Amazonie. **Le MAB a utilisé ce réseau pour renforcer son action en Amérique Latine.** En plus, environ douze chaires UNESCO en environnement ont été créées comme suite à la Conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement qui a eu lieu à Rio en août 1992. **Un programme conjoint UNESCO/Cousteau en Ecotechnie**, faisait partie de cette initiative.

- 3-** Le secteur des sciences sociales a renforcé ses actions en vue du **développement durable et de la protection de l'environnement ainsi que celles des droits de l'homme et de l'éducation et la culture de la paix à travers le système de chaires.**
  
- 4-** En 1999, l'UNESCO a commencé à renforcer, par les mêmes moyens, l'action **dans les domaines de l'éducation, notamment dans le domaine de la formation des enseignants et de l'utilisation des nouvelles technologies, y compris l'enseignement à distance** pour l'ensemble du système éducatif. Certains projets de chaires en e-learning (Barcelone et Tampere), approuvés plus tard, ont commencé à être conçus et discutés à cette époque. Un réseau interuniversitaire de coopération sur le rôle de l'enseignement supérieur dans l'alphabétisation des adultes a été également constitué regroupant les Universités de Pennsylvanie, aux Etats Unis, les Universités d'Ibadan (Nigeria), Gaborone (Botswana) et Tunis (Tunisie). L'Institut de Hambourg participait à la mise en œuvre de ce projet.
  
- 5-** Dans le domaine de la **formation en exercice des enseignants de l'éducation de base**, l'Université des Nations Unies, toujours sous la direction du Professeur Van Ginkel, a coordonné l'élaboration d'un programme du Réseau ISA, qui était intégré à Unitwin. Le programme «Veredas» était constitué par un réseau de 18 universités publiques et privées dans l'Etat de Minas Gerais, au Brésil, sous le leadership de l'Université Fédérale de Minas Gerais, dont le recteur était Ana Lucia Gazzola. Il s'agit d'un programme novateur, qui comportait une évaluation permanente et utilisait une combinaison d'activités virtuelles et "présentielles". Dans sa première étape, **le programme a bénéficié, presque 15 mille enseignants** qui ne disposaient pas d'un titre universitaire ni d'une formation adéquate aux besoins. La formation partait de l'expérience concrète de l'enseignant dans les écoles et visait à une formation capable de lui donner la maîtrise sur son travail, devenir une personne capable de réfléchir critiquement sur sa pratique et les représentations sociales de son action et d'être un citoyen intégré dans une société et une communauté. Ce programme, toujours existant à l'Université Fédérale de Minas Gerais, est aussi devenu une référence.
  
- 6-** Dans le domaine de la **culture et de l'éducation pour la paix, dans** cette période, l'UNESCO a accordé un soutien fort, à des chaires en Amérique Latine et en Afrique et, par l'action conjointe, du secteur de sciences et de la Division de l'enseignement

supérieur, au **programme Peace**, qui était constitué par un réseau UNITWIN d'environ 70 universités localisées en Europe et en Amérique du nord destiné notamment à collaborer dans la reconstruction du système d'enseignement supérieur en Palestine<sup>36</sup>. Un moment important de ce projet a été une conférence internationale à Nablus, en Palestine, en 1966, avec la participation enthousiaste d'Yasser Arafat.

**L'évaluation interne de 1996 avait déjà soulevé des questions, plusieurs étant renouvelés lors d'une rigoureuse évaluation externe aux débuts des années 2000.** Il faut reconnaître que beaucoup d'accords pour l'établissement de chaires sont restées lettre morte. D'autres projets ont démarré, mais, assez souvent, à la suite de problèmes internes dans les institutions, le suivi n'a pas été approprié. Plusieurs chaires et réseaux ont été capables de mobiliser des milliers de dollars pour leurs activités. Par contre, certains autres projets n'ont pas réussi à motiver d'éventuels donateurs.

Lors de l'évaluation interne de 1996, une recommandation avait été faite pour que la poursuite des actions se fasse en renforçant la dimension internationale et la coopération intellectuelle dans le cadre d'un partenariat renforcé avec les gouvernements, les ONG et OIG.

Nous sommes tentés de dire que la tâche de ceux qui seront appelés à conduire une action de l'UNESCO dans le domaine de l'enseignement supérieur est encore plus difficile que celle de ceux qui ont travaillé dans ce domaine au cours des premières décennies du fonctionnement de l'organisation. Des dispositions comme celles mentionnées dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966) Nations Unies, voire même certains articles de la Déclaration de la CMES de 1998, seraient difficilement adoptés aujourd'hui. En effet, depuis plus de deux décennies, il semble que les organisations et les experts qui ont incorporé, dans leur idéologie, la défense de l'application à l'éducation des principes du consensus de Washington symbole de la mort de l'idée de l'éducation comme bien public, dominent le panorama international.<sup>37</sup>

Mais l'histoire des peuples et des civilisations est dynamique, les protestations spontanées qu'on observe, depuis un certain temps, dans toutes les régions du monde, pourront provoquer un jour un séisme et il faut être prêts à repartir parfois de zéro. Je reviens à Octavio Paz qui disait que la construction de l'avenir doit passer impérativement par la reconquête du passé. Le pessimisme ne se justifie pas. Il faudra prendre en considération la pensée inspiratrice de Federico Mayor, dont on célèbre aujourd'hui les quatre vingt ans de vie et toute l'action en faveur du bien être de l'humanité:

"La dimension éthique de l'action universitaire prend son importance actuellement, en ce moment de transformations rapides qui affectent presque tous les ordres de la vie individuelle et collective, qui menacent d'effacer les points de repère, tout en défaissant les liens moraux indispensables pour bâtir l'avenir. Devant la rapidité et des aspects négatifs

<sup>36</sup> Après le départ de M. Mayor, le soutien au programme Peace s'est réduit à l'intérieur de l'UNESCO et il a subsisté encore un certain temps grâce au secteur de Sciences exactes et naturelles et à la présence de M. Dumitru Chitoran, déjà retraité, dans le secrétariat du programme.

<sup>37</sup> En termes personnels, j'ai eu l'occasion d'analyser la position prise sur ces sujets par certaines organisations internationales comme la Banque Mondiale, l'OCDE, l'OMC, la Commission européenne, ainsi que, individuellement, par certains fonctionnaires internationaux, y compris de l'Unesco. Voir [www.mardias.net](http://www.mardias.net).

de certaines de ces tendances, l'Université doit constituer un rempart des valeurs essentielles de l'esprit et devenir une grande animatrice d'un mouvement éthique, qui donne à l'intelligence le sens de la solidarité et du compromis"<sup>38</sup>.

De toute évidence, ces actions que je viens de mentionner n'auraient pas pu avoir été programmées et mises en œuvre si, à la direction de l'UNESCO, il n'y avait une personne ayant la vision de M. Mayor, **capable de comprendre quels étaient les enjeux principaux qui affectaient la vie des êtres humains dans le monde entier, capable également de saisir le rôle que l'enseignement supérieur pouvait et peut jouer dans la construction d'une société juste et démocratique.** Ceci explique le fait que les membres de la Division de l'enseignement supérieur dans cette époque (1987-1999) sont si nombreux ici aujourd'hui<sup>39</sup> pour dire à M. Mayor "merci" et "joyeux anniversaire".

---

<sup>38</sup> Federico Mayor, lors de la séance de clôture de la Conférence régionale sur les politiques et stratégies pour la transformation de l'enseignement supérieur en Amérique latine et dans les Caraïbes, 22 novembre 1966, à la Havane, en préparation à la Conférence Mondiale sur l'enseignement supérieur à Paris en octobre 1998, a affirmé: "La dimensión ética de la labor universitaria cobra especial relieve ahora, en esta época de rápidas transformaciones que afectan a casi todos los órdenes de la vida individual y colectiva, y que amenazan con borrar los puntos de referencia, con deshacer los asideros morales imprescindibles para construir el porvenir. Ante la celeridad y el carácter negativo de algunas de estas tendencias, la Universidad ha de erigirse en baluarte de los valores esenciales del espíritu y en gran animadora de un movimiento ético, que procure a la inteligencia el sentido de la solidaridad y el compromiso").

<sup>39</sup> En avril 1999, pendant la période connue comme celle de la cohabitation, le Président de la France, M. Chirac, m'a accordé la légion d'honneur, suivant une proposition du gouvernement Jospin (initiée par l'Ambassadeur Musitelli). Quand on m'a proposé cette décoration, j'ai été informé que la décision du gouvernement français était liée au travail développé dans la mise en œuvre du programme de l'enseignement supérieur à l'UNESCO. C'était la façon d'exprimer la gratitude du pays hôte à l'organisation pour son action dans un domaine spécifique. Je suis donc redevable au directeur général qui a accordé une haute priorité à l'enseignement supérieur et qui a su orienter l'action de l'organisation ayant toujours en vue la déclaration universelle des droits de l'homme et à un grand nombre de collègues au siège et dans les bureaux régionaux (notamment à Caracas, Dakar, Bangkok et Beyrouth), qui ont participé, ensemble, à la conception et l'exécution du programme.

**DOCUMENTO 1 - B**

**HIGHER EDUCATION – A PUBLIC GOOD-  
MUST BASE ITS ACTION ON THE  
UNIVERSAL DECLARATION OF HUMAN RIGHTS**

Original in French

## INTRODUCTION

I met Federico Mayor for the first time in late 1979 or early 1980. I was then vice-rector at the University of Brasília, Brazil, and candidate to the post of director of the Division of Higher Education at UNESCO. Mr. Mayor was at this time, the young deputy director general of UNESCO. The conversation was lively, we discussed mostly academic problems but also the political situation in Brazil during the military dictatorship. After some time, complicity had been established and that, later, was very favorable to the implementation of programs on higher education in the organization.

My appointment yet took time to be confirmed. . Even within the Secretariat, heavyweight argued that higher education, in UNESCO, could not be entrusted to a national of a developing country. It was necessary to give preference to a representative of a country which was able to maintain universities such as Oxford, Salamanca, Harvard, Sapientia, Tokyo, Louvain, or why not, the University of Paris!

Mr. M'Bow had the courage to perceive that a national from a developing country could be able to understand the message that had always been that of UNESCO, that education is a whole. The educational system cannot be butchered. For working well, secondary education requires previously a strong basic education. On its side, basic education only can have quality if higher education is excellent because it is at this level that are prepared most of the teachers and those who will do the research and define the educational policies of a country.

When I arrived at UNESCO in October 1981, naively I thought I could collaborate to dust off the fourth floor of the Fontenoy building. Whenever I came out with an idea out of the hat, my senior colleagues, the section heads, Jagbans Balbir, for higher education, Mr Pauvert, for teacher education, not to mention the Assistant Director General for Education -a real ADG- Mr. Tanguiane, were there to tell me that there was nothing new in what I was proposing, that before embarking on an adventure, I had to look at what the organization had already done or launched since its inception and I had to consult archives and colleagues.

I realized that behind all that, there was the figure of the director general. My colleagues will forgive me for my personal considerations. I must say at this point that those like me, who worked at UNESCO in the 1980s and in the 1990s, we are privileged because we have had in the command of the organization two very different personalities, with different origins, but both, each in their own way, having a strong personality, charisma and intelligence. They were able to mobilize the inner and outer intellectual forces for the completion of the objectives set out in the UNESCO constitution. I had the chance to leave UNESCO in February 1999, nine months before the departure of Mr. Mayor.

## HIGHER EDUCATION A PUBLIC GOOD

I was not asked to talk about Mr. M'Bow's time, so let's go ahead with Mr. Mayor, who was director general for twelve years (1987-1999), a period that became a real nirvana for all those who dreamed of making reality the objectives pointed out to the organization in its Constitution.

In the specific case of higher education, despite the difficulties of the time, especially resulting from the reduction of funds caused by the departure of three Member States (United States, United Kingdom, Singapore), the behavior of the Director General and the governing bodies contributed to the vitality of all who were and are convinced that:

- higher education is a public good
- the principle of the universalization of access to education at all levels, as advocated by the universal declaration of human rights, is a non-negotiable principle and cannot be subject to the laws of the market;
- quality and relevance are two concepts that must go hand in hand;
- higher education must contribute to the building of a better and more democratic society, in particular through the development of the whole education system and the strengthening of links between higher education and the world of work, but it is imperative to take into account the fact that the world of work is not limited to companies, especially large companies and banks, but must look at all those who work and refer to society as a whole;
- cooperation cannot serve as an instrument of domination but must promote the sharing of knowledge and the construction of peace and become an instrument for advancing the idea that human beings must know how to live together.

It is clear that this was and is consistent with the principles enshrined in the Constitution of UNESCO.

I arrived at UNESCO in 1981, but I have met Mr. Mayor only in 1987 after his election as director general. When he saw me - we were on the seventh floor of Fontenoy, in the cocktail of welcome offered to him as the new director general- he made no attention to champagne glasses, he set to work, and started giving instructions for a major meeting to be held a few days later in Tokyo on the United Nations University. And he confirmed that I should represent him in the meeting. Complicity was there and Mr. Mayor paid no attention to those who told him that there was an urgent need to change the direction of the Division of Higher Education.

## **INTERNATIONAL COOPERATION**

It was the start of strengthening and consolidating the cooperation with UNU, but also with several other international organizations in the field of higher education. In the late 1990s, the Division of Higher Education was among the UNESCO's units that used to have the most productive contacts with international organizations, first with the intergovernmental, the United Nations in New York and Geneva; le UNDP, the International Labor Office, the World Health Organization, the World Bank, as well as regional or supraregional organizations such as the OAS, the Inter-American Development Bank, regional organizations in Africa, Asia and of the Arab countries.

UNESCO already had a long tradition of cooperation with NGOs linked to higher education, in particular with the International Association of Universities, whose creation has been originated in UNESCO. But in the 90s, there was an intensification of relations with regional and subregional organizations, councils of rectors, agencies dealing with the recognition of studies, evaluation and accreditation. In all these cases, the UNESCO brand, the Mayor brand, was known by the requirement of knowledge sharing and the fact that cooperation necessarily implies to consider all parties as equal.

In the 90s, the Higher Education visibility at UNESCO was at the highest point. It was rare to observe an Executive Council meeting without at least one point (sometimes two or three), reserved exclusively for higher education. In addition, it was during this period that five standard-setting instruments - conventions and recommendations - were adopted by UNESCO in the fields of recognition of higher education studies and that of higher education teaching personnel.

## **THE 1998 WORLD CONFERENCE**

An area of great impact, developed in large part with the academic associations, and to which Federico Mayor attached great importance, was that of reflection on higher education, supplemented by analyzes and actions on the training of teachers and on the use of new technologies for education.

The methodology adopted in these circumstances was the one (traditional in UNESCO since its inception), starting with the regional level, to arrive at a global level centered on the experience of all the member states of the organization. It is within this framework that the Director General presented a Policy Paper on "Change and Development in Higher Education" to the Executive Board and Member States in 1995.

This document served as a starting point for further reflection in all regions (Latin America and the Caribbean, 1996, Havana; Africa, 1997, Dakar; Asia and the Pacific, 1997, Tokyo; Europe in Palermo in 1997 and Arab States in Beirut in 1998) and various other subregional and national meetings which prepared the World Conference on Higher Education in 1998. According to the analysis made by Mr Mayor himself, the 1998 WCHE was the culmination of a process "the most rational, the most methodical and exhaustive as possible". It's also Mr. Mayor's claim that "in scope, with the overall vision of the problems of higher education and their constructive nature, the texts adopted by the first World Conference probably did not have a precedent".

The 1998 conference became a reference. First of all by the immense work of preparation which mobilized the whole world. Then by the number of participants. The 1998 WCHE is considered the largest conference organized by UNESCO in its Paris headquarters. The delegation leaders were invited for the plenary to express their opinions on the subjects constituting the conference program. Twelve thematic debates and special sessions were organized by UNESCO partners; Stalls of multiple organizations with the exhibition of books and papers on the conference themes completed the framework, whose core substance was examined by four committees and by the drafting commission in charge of a final revision of the declaration text.

The original text, the draft, was finalized by the Division of Higher Education in April 1998. It took into account the results of these conferences and the results of at least fifty studies by various organizations. The text was submitted to the Member States and to the various partners of UNESCO twice. The interest was enormous. In August, when everybody went on holiday in Europe, including lobbyists who wanted to influence the decisions of the World Conference, the secretariat finalized the text, taking into account the comments and proposals that came from everywhere. Important fact was that, every day, by phone, Mr. Mayor, who was on holiday in Spain with his family, maintained long discussions with the Division of Higher Education on the draft text of which was being finalized at this moment. During these discussions, which lasted at least one hour each day, the sensitive points were analyzed, prospecting was done on reactions to the text, the best formula was sought to ensure consensus.

Later, a few weeks before the Conference, the text was discussed at UNESCO headquarters with all the world or regional NGOs specialized or interested in higher education. The result of all this: the number of amendments, almost all aimed at clarifying certain details of the text or its linguistic improvement, was very small for a conference of this size. The work of the drafting group has become easier.

Raison has had Guy Neave of the International Association of Universities, a great expert in higher education and a great critic of our own analyzes, who, enthusiastically, wrote to the secretariat after the conference to say:

“You have set a standard by which all other events of this nature will be judged in future and that will make life very hard for anyone who is faced with a similar mission”.

And even more reason has had Mr. Mayor himself, who stated: "by adopting the Declaration and the Framework for Priority Action, the World Conference has laid a foundation to guide the development of national policies on higher education".

## **UNITWIN / UNESCO CHAIRS PROGRAM**

I realize that I have gone beyond the limits of time and space that granted me the organizers of this session. And I have not yet mentioned the point that was the subject of an explicit request from Mr Kutudjan and Mrs Rivière: UNESCO Chairs and networks, part of the UNITWIN program. This could lead us to talk for hours, but give me a little extra space for me to deal briefly with the subject.

Once in late 1988, during a session of the Executive Board of UNESCO, Mr. Mayor saw me from a distance, beckoned me to approach and asked me to prepare a plan for the establishment of UNESCO Chairs worldwide. Simple as that! ... My first reaction was to tell him that it was impossible to have UNESCO's Chairs in all universities in all Member States. But I preferred to tell him I needed time and he would receive the proposals.

The same day, I wrote a note of two or three pages in which I mentioned the request of the Director General and, based on the experience of UNESCO, that of the Division of Higher Education, but also of the exact sciences and humanities sectors. I said that we should stimulate the creation of centers of excellence, the chairs should be the focal point or should at least be part of networks. This would be the way to reach more efficiently a greater number of institutions and countries. I gave this text Mr. Chitoran, head of the higher education section, who, in less than 48 hours, came back with a 15 to 20 page text, where he developed the basic principles of a new interuniversity cooperation programme and suggested methods to implement this initiative.

This meant the beginning of a process which took place in full speed. A project outline was prepared and discussed with all sectors of the Organisation in the framework of the Intersectoral Committee on Higher Education (February 1989). Two Canadian experts supported by the Canadian Commission for UNESCO and Mr. Chitoran, were key elements in this phase of the process to which all experts of the Division of Higher Education were asked to participate. The Deputy Director General at the time, Mr. Portella, saw in this sketch elements for a large project and forwarded it to the Director General who, in a decisive way, wrote in the written text: "go ahead".

Consultations then began to be organized with non-governmental organizations specialized in the field of higher education and, finally, on July 20, 1989, detailed proposals, which are the source of UNITWIN, were submitted to the Director General. At the conclusion of the work, several options were presented to the Director General. The proposal that was chosen suggested to immediately establish twinning arrangements between higher education institutions in developed countries and developing countries, in the framework of UNESCO Chairs, whose holders should be high-level personalities in the areas corresponding to UNESCO programmes.

It was also proposed to combine existing experience but very limited of UNESCO's Chairs (two chairs one launched by the Science Sector and the other by the Communication Sector) with the more developed action of networks (science, education, humanities and social sciences).

In January 1989, the International Conference of Education, at the suggestion of the Secretariat, had already approved a recommendation suggesting that UNESCO should develop an interdisciplinary plan of action at the international level, to develop cooperation in order to ensure the improvement of the quality and relevance of post-secondary education. In the same way, the General Conference of UNESCO at its twenty-fifth session (October / November 1989), called for the launch of an international concerted action plan for strengthening cooperation between universities and the academic mobility, with particular attention to be paid to support higher education in developing countries.

The official launching of the UNITWIN / UNESCO Chairs Programme took place during the session of the General Conference of 1991, but by 1989, the idea already has raised enormous enthusiasm in Latin America and the Caribbean, in Africa, in Eastern Europe, particularly in some industrialized countries such as Spain and the Netherlands. There was of course in some countries skepticism and distrust was clear inside the UNESCO Secretariat. However, countries such as France and Japan, which have been slow to take an interest, later, have become important partners in the programme.

The main goals of the program were therefore defined since 1989, when it started to be conceived:

- 1- give new impetus to inter-university liaison agreements in order to boost the transfer of knowledge especially for developing countries;
- 2- help creating or strengthening networks;
- 3- create centers for specialized studies and advanced research having as focal points the chairs and operating through networks. Peace, development and environmental protection should provide a framework for the program;
- 4- mitigate the consequences of the brain drain.

When the programme was launched, the Division of Higher Education made reference to a project, but immediately we found that it should be considered as a programme or of a movement integrated by hundreds of different projects, flexible, dynamic in the majority of cases. The decision to integrate the chairs and networks has proved very effective. This became clear when an “internal assessment” of the program was executed in 1996, under the coordination of the former Head of the Higher Education Section, Mr. Chitoran. A strong dynamics was observed inside some thematic networks (Ecotechnie, Orbicom, Peace, Democracy and Human Rights, Sustainable Development, etc.) or networks based in a geographic proximity as those of the UNAMAZ (Association of Amazonian Universities) and of the Group of Montevideo, which renewed cooperation in the Amazon and in the Mercosur region. The same was noted in the experience of several Spanish universities (the Canary Islands, Barcelona, Granada, Bilbao, Madrid, Extremadura, Santander etc.) which had become focal points for networks and of the Utrecht network in the Netherlands whose action in favor of institutions in African countries was notable.

Moreover, according to data identified by the internal evaluation report, between 1992 and 1995, Africa was the continent that received the largest amount of program funds (1.046.300) against \$ 654.000 for Latin America and the Caribbean, where, however, the number of projects was greater as they used to be with UNESCO's activities financed by extrabudgetary funds. Africa was a priority in the field of higher education, as demonstrated Mr. Seddoh, director of the Division of Higher Education from 1999 to 2003 and currently member of the Executive Board of UNESCO.

He recalled that, among other actions, the UNITWIN Programme played a big role in the launching of the African Academy of Sciences and in the creation of biochemistry labs, starting with the University of Lomé. The program was used for UNESCO's actions in Africa in the field of Culture of Peace (as it did in Latin America thanks mainly to the work provided by the AUGM -Association of Universities of Montevideo Group). When Mr. Mayor was the director general, Mr. Seddoh always reports, the programme on the recognition of studies and diplomas was very active as it was the collaboration with NGOs, particularly with the Association of African Universities. Meanwhile, as part of the Priority Africa Programme, three conferences on higher education in Africa were organized in Accra, Dakar and Alexandria.

It is impossible to mention all projects that have been completed successfully in the first phase of the UNITWIN / UNESCO Chairs program. We will make references only to some exemplary cases.

1- In the late 1990s, it could be noted that a large part of UNESCO's communication programme was provided by the actions of Orbicom network.

2- Environment and sustainable development occupied a large presence in the UNITWIN programme. UNESCO has had responsibilities in the creation, in 1987, of UNAMAZ (a network of universities in eight countries in the Amazon Basin), which has developed a multidisciplinary programme which included science and technology, culture, education and environment. Its focal point was a UNESCO Chair in environment at the Federal University of Para in Belem, Brazil. Extrabudgetary funds were provided by several sources. An agreement was signed with the University of Quebec in Montreal (UQAM), which also created another UNESCO Chair in the field of environment and received from CIDA (Canadian Agency for International Development) money (about one million dollars) for joint research projects in the Amazon. MAB has used this network to strengthen its activities in Latin America. In addition, approximately twelve environmental UNESCO Chairs were created in response to the United Nations Conference on Environment and Development held in Rio in August 1992. A joint UNESCO/Cousteau Ecotechnie Programme was part of this initiative.

3- The social sciences sector has strengthened its actions for sustainable development and environmental protection as well as those of the human rights and the education and culture of peace through the chairs system.

4- In 1999, UNESCO has begun to strengthen, by the same means, the action in the fields of education, especially in the field of teacher training and the use of new technologies, including distance education for the entire education system. Some chairs projects in e-learning (Barcelona and Tampere), approved later, began to be developed and discussed at that time. An interuniversity cooperation network on the role of higher education in adult literacy was also formed involving the Universities of Pennsylvania, in the United States, and the Universities of Ibadan (Nigeria), Gaborone (Botswana) and Tunis (Tunisia). The Hamburg Institute participated in the implementation of this project.

5- In the field of teacher education, particularly concerning actions for continuing education of active basic education teachers, the United Nations University, still under the direction of Professor Van Ginkel, coordinated the development inside UNITWIN of a programme in the framework of the Network ISA (Atlantic Islands). The "Veredas Programme" consisted of a network of 18 public and private universities based in the state of Minas Gerais, Brazil, under the leadership of the Federal University of Minas Gerais, whose rector was Ana Lucia Gazzola. This was an innovative program, which included permanent assessment actions and used a combination of virtual and "presential" activities. In its first stage, the program benefited nearly 15,000 teachers who did not have previously a university degree or appropriate training needs. The training was based on the actual experience of the teacher in schools and looked to provide a real formation with training activities able

to give them the mastery of their work, to become persons capable of reflecting critically on their practice and social representations of their action and to be integrated citizens in a society and a community. The programme, still existing at the Federal University of Minas Gerais (2013), has also become a reference.

6- In the field of culture and education for peace, in this period, UNESCO has provided strong support to Chairs in Latin America and Africa, and through a joint action of the Science Sector and of the Division of Higher Education to the Peace program, which consisted of a UNITWIN network of 70 universities located in Europe and North America, aimed particularly to the rebuilding of the higher education system in Palestine. An important point of this project was an international conference in Nablus, Palestine, in 1966, with the enthusiastic participation of Yasser Arafat.

The internal evaluation of 1996 had already raised questions on the programme, several of them being renewed at a rigorous external assessment at the beginning of the 2000s. Admittedly, many agreements for the establishment of chairs remained unfulfilled. Other projects have started, but quite often as a result of internal problems in the institutions, the monitoring was not appropriate. Several chairs and networks have been able to mobilize thousands of dollars for their activities. By contrast, some other projects have failed to motivate potential donors.

When the internal evaluation of 1996 was done, a recommendation was made to strengthen the international dimension of the projects and to reinforce the intellectual cooperation in the framework of a strong partnership with governments, NGOs and IGOs.

We are tempted to say that the task of those who are now to lead a UNESCO action in the field of higher education is even more difficult than those who worked in this field over the first decades of the existence of the Organization. Provisions such as those mentioned in the Universal Declaration of Human Rights (1948) and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966) of United Nations, and even some articles of the Declaration of the WCHE 1998, would hardly be adopted today. Since more than two decades, it seems that organizations and experts who have incorporated in their ideology, the defense of the application to education of the Washington Consensus principles, the symbol of the death of the idea of education as a public good, control the international agenda in the field of education.

But the history of peoples and civilizations is dynamic, spontaneous protests observed in the present times, in all regions of the world will one day cause an earthquake and we must be prepared to sometimes start from zero... I come back to Octavio Paz, who said that the construction of the future must necessarily go through the reconquest of the past. The pessimism is not justified. It is necessary to consider the inspiring thought of Federico Mayor, whose eighty years of life is being celebrated today as his permanent action for the well-being of mankind:

"The ethical dimension of university action becomes important now, in this moment of rapid changes that affect almost all levels of individual and collective life, threatening to erase the landmarks, while defeating the indispensable moral ties building the future. Faced with the speed and the negative aspects of some of these trends, the University must be a bulwark of the essential values of the spirit and become a great facilitator of an ethical movement that gives the intelligence sense of solidarity and compromise".

Obviously, these actions I just mentioned could not have been planned and implemented if in the leadership of UNESCO, there was not a person with the vision of Mr. Mayor, able to understand what are the key issues affecting the lives of people worldwide, also competent to grasp the role that higher education could and can play in building a just and democratic society. This explains the fact that the members of the Higher Education Division at that time (1987-1999) are so numerous here today to tell Mr. Mayor "Thank you" and "Happy Birthday".

## DOCUMENTO NÚMERO 3

### CONVENTION MONDIALE SUR LA RECONNAISSANCE DES QUALIFICATIONS DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Marco Antonio Rodrigues Dias

A- Artigo original em francês antes da edição e redução por razão de espaço

B- English version not revised – not edited

C- Versão em português não editada

D- Versión en español sin revisión y sin edición

E- Article publié dans la revue Link/Lien no. 136 -2020 – AIFUS-UNESCO-Paris - Maio de 2020- pages 10 et 11-

Documento 3- A- Original

**CONVENTION MONDIALE SUR LA  
RECONNAISSANCES DES QUALIFICATIONS DE  
L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR: PROGRÈS ET SOUCIS**

Marco Antonio Rodrigues Dias, Ancien directeur  
de la Division de l'enseignement supérieur (1981-  
1999)

Pour répondre à la nécessité d'une meilleure reconnaissance des titres étrangers à travers le monde, la Conférence Générale de l'UNESCO a adopté, le 25 novembre 2019, lors de sa 40ème session, **la convention mondiale sur la reconnaissance des qualifications de l'enseignement supérieur**. C'était l'aboutissement d'une longue histoire, qui a duré plus de 60 ans. L'UNESCO, elle-même, depuis sa création a mis la question de l'équivalence, et ensuite de la reconnaissance des diplômes, parmi ses priorités<sup>40</sup>.

Les études, analyses, réunions organisées par l'UNESCO ou par des institutions associées comme l'Association Internationale des Universités, se sont multipliées au cours de décennies et donnèrent lieu vers la fin des années soixante à une stratégie qui, débutée dans les régions, devrait aboutir à un document normatif international. Récemment, ce processus s'est accéléré. En 2016, le secrétariat a réuni un comité de rédaction qui, en juin 2017, a proposé un avant-projet d'une convention mondiale soumis aux États membres pour recueillir leurs commentaires. Le secrétariat a également organisé deux réunions sur ce sujet<sup>41</sup>.

L'adoption de la convention a été un moment de joie à la Place Fontenoy, au siège parisien de l'UNESCO. Quelle victoire! Aujourd'hui, 5 millions de jeunes étudient à l'étranger et 2,5 millions hors de leur région d'origine. "La Convention facilitera la mobilité académique, améliorera la qualité des établissements d'enseignement supérieur et accroîtra la coopération internationale", disaient des membres du secrétariat et des délégués ce jour là. Rares ont été ceux qui, comme le délégué du Portugal auprès de l'UNESCO, l'ancien recteur Antonio da Novoa, ou le représentant de l'Internationale de l'Education, ont souligné que **l'essentiel reste à faire** car, dans la mise en œuvre de la convention, l'UNESCO devra agir dans l'intérêt de tous et, surtout, empêcher que l'éducation supérieure ne devienne une simple marchandise.

Le moment est donc arrivé pour se demander à quoi va servir la convention. Il s'agit d'une question complexe où les intérêts politiques, financiers et culturels sont extraordinaires. Il est impossible de traiter exhaustivement ici de cette question. Il serait nécessaire de voir l'action de l'UNESCO depuis sa création y en particulier depuis l'adoption de la première convention régionale en 1976 pour l'Amérique latine et les Caraïbes. Il serait nécessaire analyser en profondeur, ce qui s'est passé, à la fin des années quatre-vingt, quand un premier projet de convention mondiale a été discuté par les Etats membres de l'UNESCO, qui ont finalement décidé d'adopter, en 1993, la Recommandation sur la reconnaissance des études et

<sup>40</sup> - Dans un document écrit en 1986 – "La reconnaissance des études et des diplômes de l'enseignement supérieur: l'apport de l'UNESCO", René Ochs, a affirmé que les activités destinées à l'établissement des équivalences "figurent dans les mesures d'action immédiate pour favoriser la compréhension internationale adoptées lors de la première session de la Conférence générale". Dire, comme le font certains, que le processus pour une convention mondiale n'a commencé qu'en 2011 n'est pas conforme aux faits.

<sup>41</sup> On peut lire "on line" dans un document relatif à la réunion de ministres de mars 2019 (autour de 100) et d'experts (aussi autour de 100), que c'était la première fois que, dans le cadre de l'UNESCO, une réunion avec une participation si importante se réalisait ayant l'enseignement supérieur comme thème. En 1998, au siège de l'UNESCO à Paris, a eu lieu, du 5 au 9 octobre, la première Conférence Mondiale sur l'enseignement supérieur, réunissant entre 4 à 5 mille participants, avec plus de 130 ministres comme chefs de délégations. Des délégués de plus de 180 pays étaient présents, ainsi que des représentants d'associations universitaires, des syndicats d'enseignements, d'associations d'étudiants (autour de 500), de représentants de parlements, des experts du monde entier. **La déclaration adoptée par consensus à cette occasion est toujours une référence mondiale.**

des titres de l'enseignement supérieur<sup>42</sup>. Ce n'est en 2019, que les États membres ont réussi à se mettre d'accord sur un instrument normatif mondial dans ce domaine.

Dans l'analyse de la convention, deux types de questions doivent être prises en compte:

- 1-celles de nature procédurale et juridique;
- 2- celles de nature politique.

La convention représente un progrès dans la formulation juridique notamment pour la définition (jamais aisée) de concepts fondamentaux, et dans la confirmation que le but est bien la reconnaissance de qualifications, non l'équivalence de diplômes, car l'ajustement du contenu, de la durée et de la qualité des études est impossible vu la diversité des systèmes d'enseignement. Ce qu'ont produit les auteurs du projet est remarquable, même si, de mon point de vue, manque la définition de concepts importants comme ceux de qualité et encore moins de qualité liée à la pertinence. Quant au glossaire adopté, l'expérience en prouvera, elle aussi, la pertinence.

Essayons de voir, même si d'une façon synthétique, comment la question est complexe. En octobre 1998, la Conférence Mondiale sur l'enseignement supérieur –CMES- insistait sur la définition de l'enseignement supérieur comme bien public. Personne n'était au courant qu'en septembre 1998, à travers un document réservé (S/C/W/49), l'OMC avait inclus l'enseignement supérieur et l'enseignement à distance, parmi les services commerciaux réglementés par l'Accord Général de Commerce de Services –AGCS- (plus connue par le sigle en anglais –GATS), qui était en vigueur depuis le premier janvier 1995 et qui a pour objectif la libéralisation des services commerciaux. **Il s'agissait de visions opposées de ce qu'est l'éducation, adoptées par les mêmes États membres dans différentes enceintes.**

Selon un avis qui ne fait pas l'unanimité, mais qui est basé sur les textes de l'OMC, si on respecte les normes du GATS, aucun État ne pourra remettre en question la reconnaissance d'un diplôme d'enseignement supérieur d'un autre État. Ceci serait considéré un obstacle à la libre circulation des services et vu comme inacceptable par plusieurs gouvernements, surtout ceux des pays industrialisés. Certains experts ont donc imaginé qu'il faudrait mettre au point un système capable d'assurer la reconnaissance automatique uniquement aux institutions de "qualité" –évidemment les leurs- et être parrainé par une organisation avec la légitimité de le faire, l'UNESCO bien sûr. Tout était très logique...

<sup>42</sup>-Dans son texte, mentionné ci-dessus, René Ochs, rappelle les activités concernant la reconnaissance, devraient "permettre, en déterminant les problèmes de portée véritablement internationale et en évaluant l'action entreprise aux fins de l'application des conventions adoptées, de préparer, de façon méthodique et réaliste, l'élaboration et l'**adoption de la Convention internationale qui constitue l'objectif ultime de l'action entreprise par l'UNESCO**". En réalité, après l'adoption des conventions pour toutes les régions, entre 1974 et 1983, et d'une convention internationale, en 1976, couvrant les États arabes et les États européens riverains de la Méditerranée, l'UNESCO a élaboré un projet de convention mondiale (document 25 C/34 – 130 Ex/9 et 26 C/33 – 16.06.1991) analysé par le conseil exécutif et la Conférence générale. La Conférence générale de 1993 a adopté, le 13.11.1993, le texte de la Recommandation sur la reconnaissance des études et des titres de l'enseignement supérieur.

Le 28 septembre 2001, quatre grandes organisations universitaires d'Europe et de l'Amérique du Nord, ayant pour base les conclusions de la Conférence Mondiale sur l'enseignement supérieur- CMES- de 1998, ont adressé une note aux gouvernements et à la commission européenne contre les propositions de l'OMC<sup>43</sup>. À l'inverse, plusieurs réunions ont eu lieu à Paris, et d'autres ont été promues par l'OCDE en Europe et aux États-Unis, quand une stratégie a été formulée pour faire avancer l'acceptation de la reconnaissance automatique des institutions, qui ont "la qualité". Une réunion d'experts, convoquée à l'UNESCO, à Paris, en Septembre de 2001 ("L'enseignement supérieur dans une période de mondialisation: la nécessité d'un nouveau cadre réglementaire pour la reconnaissance, garantie de qualité et accréditation"<sup>44</sup>), a joué un rôle important dans la formulation de cette stratégie, qui, depuis cette époque, est mise en œuvre avec soin.

Les participants ont noté que l'éducation supérieure est devenue l'un des marchés les plus importants de l'humanité. Pour eux, les règlements existants n'étaient pas suffisants et la distinction entre les institutions publiques et privées devrait disparaître. S'y opposer serait réactionnaire, inefficace, dépassé, très conservatrice et inefficace. L'important, d'après cette approche, l'important n'est donc pas chercher la pertinence des actions des institutions d'enseignement supérieur, mais observer si elles respectent les normes soutenues par ces experts. En somme, il s'agissait de lancer les bases pour une espèce de "ISO 9000" pour l'enseignement supérieur.

Le concept d'éducation supérieure comme bien public, avec les Etats ayant la responsabilité de donner validité aux diplômes devenait, à leurs yeux, décrépite. Une nouvelle réglementation devrait avoir comme point de départ la Convention de Lisbonne (pays européens, Canada, Etats Unis, Israël et Australie) de 1997 et s'appuyer sur les bonnes pratiques développées par le Conseil d'Europe et du CEPES - Centre pour l'enseignement supérieur en Europe situé à Bucarest. Un bon modèle à être suivi proviendrait des Etats Unis ("l'Accord de Washington dans le domaine de l'ingénierie et de la technologie").

Le projet qui a émergé, peu après, au sein de l'OCDE, concernant l'adoption de lignes directrices sur la prestation de qualité dans l'enseignement supérieur transfrontalier

<sup>43</sup> - Il s'agissait de l'Association des Universités et Collèges du Canada (AUCC), de l'Association des universités européennes (AEU), du American Council on Education (ACVE) et du Council for Higher Education Accreditation (ACE). Immédiatement l'Association Internationale des Universités (AIU), s'est ralliée à cette manifestation. La même attitude ont prises les universités publiques iberoaméricaines (Amérique latine, Espagne et Portugal) en avril 2002, à Porto Alegre, Brésil. Elles ont demandé la maintenance du concept d'éducation supérieure comme bien public et se sont opposés à la commercialisation des services d'enseignement. Voir, à ce propos, "Universidade, um lugar fora do poder" (Université - une place en dehors du pouvoir)- Porto Alegre, Brésil, Editora UFRGS 2002

<sup>44</sup> - **Tout ce mouvement a pris comme point de départ les préparatifs de l'adoption de la Convention de Lisbonne (1997) promus par le Conseil de l'Europe et l'UNESCO.** La réunion d'experts à Paris, en 2001, a défini une stratégie agressive pour atteindre les objectifs visés. Une autre réunion importante a été celle du Forum de l'OCDE/États - Unis sur le commerce dans l'éducation des services, tenue à Washington en 2002. À ces occasions, des déclarations ont été formulées, sans que personne ne réagisse, pour soutenir que "it is even uncertain whether an exclusively public good perspective still has a long future in the industrialized countries that are in the process of rethinking their welfare state policies". En 2002, les responsables d'un forum financé par la Suède, n'ont pas hésité à, dans une réunion à Paris, montrer leur intention de développer un cadre de politique internationale intégrant "la dimension politique privée dans une approche politique publique", ce qui pourrait signifier considérer les établissements privés comme exerçant, automatiquement, une fonction publique.

(guidelines on quality provision in cross-border higher education) s'accordait pleinement à ces objectifs. Les propositions faites à cet égard ont été approuvées en 2006 à l'OCDE mais pas à l'UNESCO, où le maximum atteint a été l'autorisation du Conseil exécutif et de la Conférence générale de les utiliser comme document de travail, si un État membre le demandait.

Pour cette approche "progressiste", le programme de l'UNESCO (avec son autorité morale et sa légitimité) sur la reconnaissance des études et des diplômes pourrait être utile, mais sûrement pas tel qu'il a été développé jusqu'en 1999. Il faudrait également faire fi des décisions de la CMES de 1998 et mettre dans le placard les principes approuvés par consensus par les Etats membres à travers la recommandation de 1993. Il fallait, enfin, "renouveler" les conventions régionales selon le modèle de la convention de Lisbonne (1997), puis arriver à la formulation d'une convention mondiale qui universaliserait ses principes et surtout ses modalités d'action.

Dans la recommandation de 1993, il est souligné dans son préambule que:

- 1- l'enseignement supérieur est un droit de l'homme;
- 2- la connaissance est universelle et des mesures doivent être prises pour rendre la connaissance et son acquisition plus abordables pour tous;
- 3- la grande variété de cultures et de systèmes d'enseignement supérieur existant dans le monde représente une richesse exceptionnelle qui doit être préservée, promue et soutenue. Jusqu'à la fin des années quatre vingt dix, le programme de l'UNESCO sur la définition des études et diplômes était vu comme un outil de collaboration dans lequel tous les Etats étaient considérés comme égaux.

Lors de la préparation du texte de la présente convention mondiale, certaines délégations comme la France et associations comme l'Internationale de l'Éducation, ont proposé une référence, dans le préambule de la convention, aux principes de la CMES 1998. Bien que légitime, cette proposition a été refusée sous prétexte que le dit document n'a pas été adopté par la Conférence générale. Cela n'a aucun sens. La déclaration de la CMES de 1998, ratifié par la deuxième CMES, celle de 2009, a été adoptée à l'intérieur de l'UNESCO par plus de 4 mille participants, représentant aux alentours de 180 pays, avec plus de 130 ministres comme chefs de délégation. Cette absence est regrettable. Dans la vie des organisations internationales, les symboles ont un pouvoir immensurable.

De nos jours, la participation aux conventions régionales ne constitue pas une condition préalable à la ratification, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion à la convention mondiale. La tradition de l'UNESCO de développer et consolider des actions au niveau régional pour promouvoir ensuite une action globale où tous soient en conditions égales se voit affaiblie, d'autant qu'avant d'être accessibles à tous les pays intéressés, les conventions se devaient être ratifiées par un minimum d'Etats de la région.

L'article de la convention mondiale adoptée se référant à l'enseignement supérieur comme un bien public reste ambigu. On y mentionne les établissements publics et privés, "comme un bien public et une responsabilité publique". Serait-ce un chèque en blanc pour toutes les institutions de tous les pays Il aurait été plus conforme à la tradition de l'UNESCO de dire que l'enseignement supérieur est un bien public que **devraient fournir toutes**

les institutions d'enseignement supérieur. En outre, l'accréditation serait un processus constant d'évaluation de la qualité d'un système, d'un établissement ou d'un programme d'enseignement supérieur par l'autorité ou les autorités compétentes. Lesquelles Cela peut paraître une interrogation subtile. Ce n'est pas le cas. Les implications sont importantes.

L'UNESCO devrait assurer le secrétariat du mécanisme qui sera créé pour assurer la mise en œuvre de la convention, c'est-à-dire, la "Conférence intergouvernementale des Parties". Il est prévu que ce mécanisme se réunisse tous les deux ans: il devrait fournir des orientations (recommandations, lignes directrices, partage de bonnes pratiques) aux pays ayant adhéré à la Convention ("États parties"). Or, dans plusieurs pays de toutes les régions, la législation et parfois même les constitutions prévoient une 'autonomie des universités. Comment comprendre alors la non-inclusion de représentants des universités dans les mécanismes chargés de la mettre en œuvre? Où est l'autonomie?

De mon point de vue, la convention mondiale de 2019 légitime les principes et les pratiques de la convention régionale européenne de 1997. Les États membres impliqués dans cette dernière ont, depuis longtemps, lancé des actions qui seront considérées nécessaires pour attribuer à une institution le label "de qualité", qui leur donnerait l'avantage de la reconnaissance automatique. Ils ont établi des systèmes d'information parfois sophistiqués et les services d'accréditation mis en place par les Etats industrialisés ne sont toujours pas accessibles aux pays en développement lesquels, de ce fait, seront en position d'infériorité.

En outre, les textes normatifs ne sont pas toujours aisés à interpréter. Il est souvent nécessaire de recourir aux discussions entamées avant l'adoption des textes pour interpréter leur signification. Fort heureusement, l'importance accordée par la Directrice générale de l'UNESCO, Audrey Azoulay, et la Sous-directrice générale pour l'éducation (ADG/ED). Stefani Gianni ni à l'enseignement supérieur dans la vie des nations, devrait rassurer la communauté académique du monde entier. En juin 2018, à Córdoba, en Argentine, à l'occasion de la III CRES –Conférence Régionale sur l'enseignement supérieur- Mme Gianni ni, l'ADG/ED, a été incisive en rappelant que "les établissements d'enseignement supérieur sont sans aucun doute confrontés à des défis dans l'exécution de leur mandat - qu'il s'agisse de la diversification des prestataires, de l'employabilité des diplômés ou de la prolifération des nouvelles technologies d'apprentissage. Cependant, ils ont un rôle fondamental à jouer pour équiper les apprenants et contribuer au développement durable et à la citoyenneté mondiale. Ces apprenants sont notre avenir et nous devons donc travailler à renforcer les institutions qui les façonnent". Dans une référence directe à la convention mondiale sur les qualifications dans l'enseignement supérieur, Mme. Gianni ni a pris en considération les soucis de la communauté académique et a emphasisé que "**L'objectif n'est pas d'imposer un modèle unique, mais bien de faciliter l'intégration des différents systèmes éducatifs**".

Les déclarations de la direction de l'UNESCO devraient, certes, rassurer la communauté académique. On peut donc s'attendre à ce que, dans la nouvelle phase que s'initie, le secrétariat de l'UNESCO assiste les pays de toutes les régions pour qu'ils obtiennent des conditions équivalentes à celles des participants à la convention de Lisbonne. En cas contraire, même le vœu absurde et extrême d'un directeur d'un MOOC (Massive Open Online Course) des Etats Unis d'Amérique: "dans une dizaine d'années, il n'existera dans le monde

qu'environ dix universités" pourrait bien être exaucé. Personne alors ne pourra pas s'opposer au néo-colonialisme le plus brutal, celui de la domination des consciences.

Documento 3 -B

**A GLOBAL CONVENTION ON THE  
RECOGNITION OF HIGHER EDUCATION  
QUALIFICATIONS: PROGRES AND WORRIES**

Marco Antonio Rodrigues Dias

Former Director of the Division of Higher  
Education of UNESCO (1981-1999)

English Version – Not revised

Not edited

To meet the need for better recognition of foreign academic titles and diplomas around the world, the 40<sup>th</sup> session of the UNESCO General Conference adopted, on 25 November 2019, **the global convention on the recognition of higher education qualifications**. It was the culmination of a long history, which lasted more than 60 years. UNESCO, itself, since its creation, has put the question of equivalence, and then of the recognition of diplomas, among its priorities [1].

The studies, analyzes, meetings on the subject promoted by UNESCO or by associated institutions such as the International Association of Universities, have been multiplied over decades and culminated in the late sixties with a strategy, having its starting point in the regions. This should lead to the approval of an international normative instrument. Recently, the UNESCO Secretariat accelerated the process, has conducted extensive consultations, has introduced, in 2016, a drafting committee that, in June 2017, has proposed a draft of a global convention submitted to Member States to collect their comments and organized two meetings on this subject [2].

The importance of the convention can be measured by the fact, underlined by the UNESCO secretariat, that today, 5 million young people study abroad and 2.5 million study outside their region of origin. The day of its adoption, the joy was immense at Place Fontenoy, in Unesco's headquarters in Paris. **It was a success and a victory.** "The Convention will facilitate academic mobility, improve quality of higher education institutions and increase international cooperation", were common words that day. Few were those who, like the Portuguese delegate to UNESCO, the former rector Antonio da Novoa, or the representative of Education International, stressed that **the essential remains to be done**. The Delegate of Portugal noted that, in the implementation of the Convention, UNESCO should act in the interest of all and do everything to prevent the transformation of higher education into commodity.

The time has therefore come to ask what the convention will do. It is a complex issue where the political, financial and cultural interests are extraordinary. It is impossible to deal exhaustively with this issue here and now. It should be necessary to examine the action of UNESCO on this subject since its creation and especially since the adoption of the first Regional Convention in 1976 for Latin America and Caribbean. It would be necessary to analyze in depth what happened, in the late eighties, when the first draft global convention was discussed by the member states of UNESCO, who finally decided to adopt, in 1993, the Recommendation on the recognition of studies and qualifications in higher education [3]. Only in 2019, the Member States have managed to reach an agreement on a global legal instrument in this field.

In the analysis of the convention, two types of questions must be considered:

- 1- the procedural and legal;
- 2- Those of a political nature.

Undoubtedly, the text of the convention represents progress in the legal formulation; an effort was clearly made to define basic concepts and to confirm that the objective is to recognize qualifications and not the equivalence of diplomas. The definition of concepts has never been easy. So far, all efforts to establish a clear and precise terminology system have resulted in no concrete results. The authors were successful in doing that, even if we note that nobody dared to define important concepts such as those of quality and even less quality related to relevance. Regarding the adopted glossary, only the experience and practice will show its relevance.

Let us see, even if in a synthetic way, how this issue is complex. In October 1998, the World Conference on Higher Education – WCHE- insisted in defining higher education as a public good. No one was aware that in September 1998, through a reserved document (S/C/W/49), the WTO had included higher education, and distance education in the list of the commercial services, regulated by the General Agreement on Trade Services –GATS), which was in force since January 1, 1995 and which aims to release the commercial services. **These were opposing views of what education is, adopted by the same member states in different fora.**

According to an opinion which is not unanimous, but that is based on the texts of the WTO, if the rules of GATS are respected, no state may refuse the recognition of a higher education diploma of another state. This would be considered an obstacle to the free movement of services and considered unacceptable by several governments, especially those of industrialized countries. Some experts have therefore thought that it should be necessary to develop a system to ensure automatic recognition only to the institutions of "quality" –of course these of their countries- and be sponsored by an organization with the legitimacy to do that - UNESCO of course. Everything was very logical...

On 28 September 2001, four major academic organizations whose headquarters are located in Europe and North America, based on the conclusions of the World Conference on Higher Education, sent a note to their governments and to the European commission manifesting their feeling against the WTO proposals and decisions [4]. In the opposite direction, several meetings were held in Paris, others were promoted by the OECD in Europe and in United States, when a strategy was formulated to support and encourage the automatic acceptance of recognition of institutions, which have "quality". One expert meeting, convened at UNESCO, in Paris , in September 2001 "L'enseignement supérieur dans une période de mondialisation: la nécessité d'un nouveau cadre réglementaire pour la reconnaissance, garantie de qualité et accreditation" ("Higher Education in a period of globalization: the need for a new regulatory framework for the recognition, guarantee quality and accreditation"[5]), played an important role in the formulation of this strategy , which , since then, is carefully implemented.

Participants noted that higher education became one of the most important markets to mankind. For them, the existing rules were not sufficient and the distinction between public and private institutions should disappear. A defensive reaction against this conception would be very conservative and ineffective. Following this approach, the important thing is therefore not to seek the relevance of the actions of institutions of higher education,

but observe if they meet the standards supported by these experts. In short, it was a question of laying the foundations for a kind of "ISO 9000" for higher education.

The concept of higher education as a public good, with the states having the responsibility to provide validity to degrees became, in their eyes, decrepit. A new regulation should have as starting point the Lisbon Convention (European countries. Canada, United States, Israel and Australia) of 1997 and guided by the good practices developed by the Council of Europe and CEPES - Center for higher education in Europe- that was located in Bucharest. A good model to be followed would come from the United States ("The Washington Agreement in the field of engineering and technology").

A project has emerged, soon after, within the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), regarding the adoption of guidelines on quality provision in cross-border higher education. This proposal fitted fully to these goals. These proposals were approved in 2006 at OECD but not at UNESCO, where the maximum reached by its defenders was the approval of the Executive Board and the General Conference for utilizing these guidelines as a working document, if Member States so requests.

The UNESCO program (with its moral authority and legitimacy) on the recognition of studies and diplomas could be useful, but certainly not as it has been developed so far. It should also be removed from memory the decisions of the World Conference on Higher Education –WCHE- in 1998 and depose in a closet the principles approved by consensus by the Member States through the recommendation of 1993. It was finally necessary to "renew" the regional conventions following the model of the Lisbon Convention (1997) and then arrive at the formulation of an agreement worldwide which universalize these principles and especially the suggested modalities of action.

In 1993, the **Recommendation on the Recognition of Studies and Qualifications in Higher Education**, an international normative instrument, emphasized, in its preamble, that:

- 1- Higher education is a human right;
- 2- Knowledge is universal and measures must be taken to make knowledge and its acquisition more affordable for all;
- 3- The existing great variety of cultures and higher education systems in the world represents an exceptional wealth which must be preserved, promoted and supported.

Until the late nineties, the program of UNESCO on the recognition of studies and diplomas was seen as a collaboration tool in which all States were considered equal.

During the preparation of the text of this global convention, certain delegations such as France and associations such as Education International, proposed to include a reference, in its preamble, to the principles of the WCHC in 1998. This was refused on the allegation that this document was not adopted by the General Conference. None of this makes sense. The 1998 WCHC declaration, ratified by the second WCHC that of 2009 was adopted within UNESCO by more than 4,000 participants, representing around 180 countries, with more than

130 ministers as heads of delegation. This absence is regrettable. In the life of international organizations, symbols have immeasurable power.

Now, with the new normative instrument, the participation of Member States in regional conventions does not constitute a precondition for ratification, acceptance, approval or accession to the world Convention. UNESCO's tradition of developing and consolidating actions at the regional level to then promote global action where everyone is apparently on equal terms was weakened. This misadventure of regional principles may even also be seen in the text of the renewed regional agreements. They become accessible to all interested countries. In the past, the signatories States always expressed the wish that before a convention is opened to countries of other regions, a minimum of States in the region should ratify them.

The article of the adopted world convention referring to higher education as a public good remains ambiguous. In the wording of one of the "consideranda", reference is made to public and private establishments, "as a public good and a public responsibility". This may be considered a blank check to all institutions in all countries. It would have been more in keeping with the tradition of UNESCO to say that higher education is a public good that **should provide all** institutions of higher education. This is not only an exclusively semantic question.

The text also mentions that accreditation is a constant process of evaluation of the quality of a higher education system, establishment or program by the competent authority or authorities. What are the competent authorities? This also may be seen as a subtle interrogation. This is not the case. The implications are significant.

UNESCO will provide the secretariat of the mechanism that will be established to ensure the implementation of the Convention; this means the "Intergovernmental Conference of the Parties". However, it remains to be defined who actually will have to ensure and monitor the implementation of the text. This mechanism will meet every two years and will provide guidance (recommendations, guidelines and sharing of good practices) to countries that have acceded to the Convention ("States Parties").

In several countries in all regions, legislation and sometimes even constitutions provide for the existence of university autonomy. How to understand the exclusion of representatives of higher education institutions universities in the mechanisms responsible for the implementation of this normative instrument? Where is the autonomy?

We know that in the interpretation of legal and normative texts, it is often necessary to interpret their meaning to have recourse to discussions previously done before their adoption. Recent demonstrations by either the Director General of UNESCO, Audrey Azulay, or the Assistant Director General for Education, Ms Stefania Giannini, on the importance of higher education in the life of nations, are likely to reassure the academic community of the whole world.

In June 2018, in Córdoba, Argentina, on the occasion of the III CRES - Regional Conference on Higher Education - Ms. Giannini, was incisive, recalling that

"Higher education institutions are undoubtedly facing challenges in fulfilling their mandate - whether concerning the diversification of providers, the employability of graduates or the proliferation of new learning technologies.

However, they have a fundamental role to play in equipping learners and contributing to sustainable development and global citizenship. These learners are our future and we must therefore work to strengthen the institutions that shape them."

In a direct reference to the World Convention on Qualifications in Higher Education, Ms. Giannini took into account the concerns of the academic community and emphasized that "**The objective is not to impose a single model, but to facilitate the integration of different education systems.**

It seems clear that the new global convention accepts the principles and legitimates the practices of the European Regional Convention of 1997 (European countries, plus United States, Canada, Israel and Australia). The Member States implicated for decades in the implementation of this convention, develop actions that will be considered necessary to be followed by an institution searching to receive the quality institution label and, consequently, in the practice, be recognized automatically. They have established sometimes sophisticated information systems and also accreditation services. Those who do not have access to these services will be in a weak position. This was reported by the Angola delegation at the General conference of UNESCO when called the attention to the need to set up information services in all countries.

There is no doubt that the statements of UNESCO Directorate reassured those who had doubts and it is expected that in the new phase that starts now, the UNESCO Secretariat will organize its work giving priority to assist countries in all regions in obtaining equivalent conditions to those of participants in the Lisbon Convention. If this is not done, even an absurd and extreme desire as that of a director of a MOOC (Massive Open Online Course) in United States who declared that, in ten years, in the whole world, only will survive around ten universities, will be answered. And nobody will be in a position to be opposed to the most brutal neocolonialism, this based on the domination of consciences.

## NOTES

[1]- In a paper written in 1986, "The recognition of studies and diplomas in higher education: the contribution of UNESCO" – Rene Ochs- (Papers on higher education no. 23) said that 'activities meant to 'establish equivalences' "were included in the very first programmes of the Organisation. They appeared in the measures earmarked for immediate action in favour of international cooperation", that were **adopted at the first session of the General Conference**". To say, as some do, that the process for a global agreement only started in 2011 is not in accordance with the facts.

[2] In a paper related to a meeting of around one hundred Ministers and also one hundred experts, held in UNESCO in March 2009, one can read that it was the first time that, within the framework of UNESCO, a meeting with such an important participation was held with higher education as a theme. In fact, in 1998, at UNESCO headquarters in Paris, the first World Conference on Higher Education took place from 5 to 9 October, bringing together between 4 and 5 thousand participants, with more than 130 ministers as heads of delegations. Delegates from more than 180 countries were present, as well as representatives of academic associations, teaching unions, associations of students (around 500), representatives of various parliaments, many experts from all the world. **The declaration adopted by consensus on this occasion is still today (2020) a world reference.**

[3] In his text, mentioned above, Rene Ochs reminds that "activities concerning recognition were set up by the General Conference having as objective the elaboration of an international convention through the designation of those problems which are of a truly international dimension and by the evaluation of the states, taken with a view to implement the existing conventions. Cooperation in this endeavour should lead to the preparation of, in a systematic and realistic manner, the elaboration and adoption of the International convention, UNESCO's ultimate goal in this field, intended to crow its activities, patiently developed over the years. René Ochs reminds also that the "regional conventions were conceived so as to lead to an ultimate objective, the elaboration of an international convention, as envisaged by the General Conference at its fiftieth session". In reality, after the adoption of conventions for all regions between 1974 and 1983, and of an international convention in 1976 covering the Arab and European states bordering the Mediterranean, **UNESCO has prepared a draft world convention** (document 25 C / 34 - 130 Ex / 9 and 26 C / 33 - 16.06.1991) analyzed by the executive council and the General Conference. The 1993 General Conference adopted, on 13.11.1993, the text of the Recommendation on the recognition of studies and qualifications in higher education.

[4]- These were the Association of Universities and Colleges of Canada (AUCC), the Association of European Universities (AEU), the American Council on Education (ACE) and the Council for Higher Education Accreditation (CHEA). Immediately the International Association of Universities (IAU) joined this declaration. The same attitude was taken by the Ibero- American public universities (Latin America, Spain and Portugal) in April 2002, in Porto Alegre, Brazil. They asked for the maintenance of the concept of higher education as a public good and opposed the commercialization of educational services. See, in this regard, "Universidade, um lugar fora do poder" (University - a place outside of power) - Porto Alegre, Brazil, Editora UFRGS 2002.

[5]- The whole movement took as its starting point the preparations for the adoption of the Lisbon Convention (1997) promoted by the Council of Europe and UNESCO. The meeting of experts in Paris in 2001 defined an aggressive strategy to achieve the objectives set. Another important meeting was that of the Forum OECD/United States – on trade in education, held in Washington in 2002.

At these occasions, statements have been made, without anyone reacting, arguing that "it is even uncertain whether an exclusively public good perspective still has a long future in the industrialized countries that are in the process of rethinking their welfare state policies". In 2002, the leaders of a forum funded by Sweden, did not hesitate to, in a meeting in Paris, show their intention to develop an international policy framework integrating "the private political dimension in a public political approach", which could mean consider private schools as exercising, automatically, a public service.

Documento 3-C -

**CONVENÇÃO MUNDIAL SOBRE O  
RECONHECIMENTO DAS QUALIFICAÇÕES DO  
ENSINO SUPERIOR: PROGRESSO E PREOCUPAÇÕES**

Marco Antonio Rodrigues Dias , ex-diretor  
da Divisão da Educação Superior (1981-1999)

Versão em português- sem edição

Para responder à necessidade de um melhor reconhecimento de títulos estrangeiros no mundo inteiro, a Conferência Geral da UNESCO, em sua 40<sup>a</sup>. sessão adotou, em 25 de Novembro 2019, **a convenção mundial sobre o reconhecimento de qualificações do ensino superior**. Foi o culminar de uma longa história, que durou mais de 60 anos. A própria UNESCO, desde sua criação, colocou a questão da equivalência e, em seguida, do reconhecimento de estudos e de diplomas no ensino superior, entre suas prioridades [1].

Os estudos, análises, reuniões sobre o tema, promovidos pela UNESCO, ou por instituições a ela associadas como a Associação Internacional de Universidades, multiplicaram-se, ao longo de décadas, e levaram ao estabelecimento de uma estratégia, no final dos anos sessenta, de, tendo seu ponto de partida nas regiões, chegar à aprovação de um documento normativo de caráter internacional. Nos últimos tempos, antes de 2019, o secretariado da UNESCO acelerou este processo, realizando extensas consultas e designando, em 2016, um comitê de redação que, em junho de 2017, analisou o rascunho de uma convenção global, que foi submetido aos Estados-Membros para que estes formulassem seus comentários. A UNESCO, nesse período, organizou também duas reuniões de especialistas sobre o tema [2].

A importância da convenção pode ser avaliada pelo fato, sublinhado pelo secretariado da UNESCO, de que hoje 5 milhões de jovens estudam no exterior e 2,5 milhões estudam fora de sua região de origem. No dia de sua adoção, a alegria era imensa na Place Fontenoy, em Paris. **Foi um sucesso e uma vitória.** "A Convenção facilitará a mobilidade acadêmica, melhorará a qualidade das instituições de ensino superior e aumentará a cooperação internacional", eram palavras comuns naquele dia. Poucos foram os que, como o delegado português na UNESCO, o ex-reitor Antonio da Novoa, ou o representante da Educação Internacional, enfatizaram que **o essencial ainda precisa ser feito**. O Delegado de Portugal observou que, na implementação da Convenção, a UNESCO deveria atuar no interesse, impedindo a transformação do ensino superior em simples mercadoria.

É hora, no entanto, de se indagar, a que servirá esta convenção. Trata-se de uma questão complexa em que os interesses políticos, financeiros e culturais são extraordinários. É impossível de tratar desta questão exaustivamente. Seria necessário ver a ação da UNESCO neste campo desde sua criação e, em particular, desde a adoção da primeira convenção regional em 1976 para a América Latina e Caribe. Seria necessário analisar em profundidade o que aconteceu, no final dos anos 80, quando o primeiro projeto de convenção global foi discutido pelos Estados membros da UNESCO, que finalmente decidiram adotar, em 1993, a recomendação sobre o reconhecimento de estudos e qualificações no ensino superior [3]. Somente em 2019, os Estados-Membros conseguiram chegar a um acordo sobre um instrumento jurídico global neste campo.

Na análise do acordo, que dois tipos de questões devem ser examinadas:

- 1- As de ordem processual e legal;
- 2- As de natureza política.

O acordo representa um progresso na formulação jurídica, sobretudo quando se analisam os esforços feitos para definição de conceitos fundamentais e da confirmação de que o objetivo a se alcançar é o reconhecimento de qualificações e não a equivalência dos diplomas. A definição de conceitos nunca foi coisa fácil. Até agora, todos os esforços para se estabelecer um sistema de terminologia claro e preciso não produziram nenhum resultado concreto. O que fizeram os autores do projeto é notável, embora seja preciso ressaltar que ninguém se atreveu a definir conceitos importantes como os de qualidade e ainda menos de qualidade vinculada à pertinência. Quanto ao glossário adotado, somente a experiência mostrará sua pertinência. Em relação ao Glossário adotado, é a prática que irá mostrar a sua relevância.

Tentemos observar, ainda que de forma breve, como a questão é complexa. Em outubro de 1998, a Conferência Mundial sobre Educação Superior - CMES -insistiu em definir a educação superior como um bem público. Ninguém, ou pelo menos muito poucos, estava a par de que, em setembro de 1998, através de um documento reservado (S/C/W/49), a OMC havia incluído a educação superior e o ensino a distância na lista de serviços comerciais regulamentados pelo Acordo Geral de Comércio de Serviços –AGCS- mais conhecido pela sigla em inglês –GATS- Global Agreement on Trade Services), que tinha entrado em vigor desde 1º. de janeiro de 1995, tendo por objetivo principal a liberalização dos serviços comerciais. Tratava-se de **visões opostas do que é a educação, em documentos adotados na mesma época, em diferentes fóruns, pelos mesmos Estados membros.**

De acordo com uma opinião que não é unânime, mas que se baseia nos textos da OMC, a se respeitarem as normas do AGCS-GATS, nenhum Estado poderia se opor ao reconhecimento de um diploma ensino superior de outro Estado. Isso seria considerado colocar um obstáculo à livre circulação de serviços. Evidentemente, isto seria visto como inaceitável pela maioria dos governos, especialmente os dos países industrializados. Alguns expertos muito espertos... sugeriram, então, que se buscasse um sistema que garantisse o reconhecimento automático unicamente para as instituições de "qualidade" –evidentemente as de seus países- e que fosse acobertado por uma organização com a legitimidade para atuar nesta área. Pensaram na UNESCO, claro! Tudo era muito lógico...

No dia 28 de setembro de 2001, quatro grandes organizações acadêmicas todas sediadas na Europa ou nos Estados Unidos, tomando em consideração as conclusões da Conferência Mundial sobre Educação Superior –CMES- de 1998, enviaram uma nota aos governos e à Comissão Europeia manifestando-se contrárias à aceitação, neste campo, das normas da OMC e do AGCS- GATS<sup>[4]</sup>.

Em sentido contrário, com objetivos totalmente opostos, várias reuniões foram realizadas em Paris e outras promovidas pela OCDE, seja na Europa, seja nos Estados Unidos, com o objetivo de fazer progredir a aceitação do reconhecimento automático de instituições com "qualidade". Uma reunião de peritos, convocada na UNESCO, em Paris, em setembro de 2001 ("O Ensino Superior em um período de globalização: a necessidade de um novo quadro regulamentar para o reconhecimento, garantia de qualidade e de certificação" <sup>[5]</sup>, desempenhou um papel importante na formulação dessa estratégia, que, desde então, é implementada com muita vigor e atenção.

Os participantes da reunião de setembro de 2001 constaram que a educação superior tinha sido transformada em uma das mercadorias mais importantes para a humanidade. Para eles, os regulamentos existentes eram insuficientes e a distinção entre instituições públicas e

privadas deveria desaparecer. Opor-se a essa concepção seria adotar uma posição defensiva, muito conservadora e ineficaz. Segundo esta abordagem, o importante, portanto, não é alcançar a pertinência nas ações de instituições de ensino superior, mas ver se elas atendem aos padrões apoiados por esses especialistas. Em resumo, tratava-se de lançar as bases de uma espécie de "ISO 9000" para o ensino superior.

O conceito de educação superior como um bem público, atribuindo-se aos Estados a responsabilidade de validar os programas e de reconhecer os diplomas tornava-se, a seus olhos, decrépito. Uma nova regulamentação deveria ter como ponto de partida a Convenção de Lisboa (países europeus, mais Canadá, Estados Unidos, Israel e Austrália) de 1997 e ser construída sobre as boas práticas desenvolvidas pelo Conselho da Europa e CEPES - Centro para o ensino superior na Europa, que era localizado em Bucareste. Um bom modelo a ser seguido seria o do Acordo de Washington no campo da engenharia e tecnologia.

O projeto que se concebeu, logo depois, dentro da OCDE, relativo à adoção de orientações sobre a prestação de qualidade no ensino superior transfronteiriço ("orientações sobre a oferta de qualidade no ensino superior transfronteiriço - guidelines on quality provision in cross-border higher education") era integrado à consecução destes objetivos. Estas propostas foram aprovadas em 2006 pela OCDE, mas não pela UNESCO, onde o máximo que conseguiram atingir seus promotores foi a autorização dada pelo Conselho Executivo e pela Conferência Geral para se utilizar a proposta como documento de trabalho, se um Estado-Membro o solicitar.

O programa da UNESCO (com a sua autoridade moral e sua legitimidade) sobre o reconhecimento de estudos e diplomas poderia ser útil, mas certamente não como fora desenvolvido até recentemente pela UNESCO. Dever-se-ia também apagar da memória institucional as decisões de 1998 da CMES e colocar num armário os princípios aprovados por consenso pelos Estados-Membros através da recomendação sobre reconhecimento de estudos e diplomas de 1993. Era preciso, enfim, "renovar" as convenções regionais segundo modelo da Convenção de Lisboa (1997) e, em seguida, chegar à formulação de um acordo mundial que universalizaria seus princípios e especialmente suas modalidades de ação.

Na recomendação 1993, é enfatizado em seu preâmbulo que:

- 1- A educação superior é um direito humano;
- 2- O conhecimento é universal e devem ser tomadas medidas para que sua produção e sua aquisição se tornem mais acessíveis a todos;
- 3- A grande variedade de culturas e sistemas de ensino superior existentes no mundo representa uma riqueza excepcional que deve ser preservada, promovida e apoiada.

Até o final dos anos 90, o programa da UNESCO sobre o reconhecimento de estudos e de diplomas era visto como uma ferramenta para a colaboração na qual todos os Estados fossem considerados iguais.

Durante a preparação do texto da presente convenção mundial, certas delegações, como a da França, e associações como a Educação Internacional, propuseram a inclusão de uma referência, no preâmbulo deste instrumento normativo, aos princípios da CMES 1998. Isto foi recusado sob a alegação de que este documento não foi adotado pela Conferência Geral. Essa decisão carece de sentido. Parece um pretexto. A declaração da CMES de 1998, ratificada pela segunda CMES, a de 2009, foi adotada na UNESCO por mais de 4.000 participantes, representando cerca de 180 países, com mais de 130 ministros como chefes de delegação. Essa ausência é lamentável. Na vida das organizações internacionais, os símbolos têm um poder incomensurável.

Atualmente a ratificação das convenções regionais já não é uma condição prévia para a ratificação, aceitação, aprovação ou adesão à Convenção global. A tradição da UNESCO de desenvolver e consolidar ações em nível regional para somente então promover a ação global em que todos aparentemente estão em igualdade de condições foi enfraquecida. Esta desventura dos princípios regionais é também encontrada no texto das convenções regionais "renovadas". Tornam-se acessíveis a todos os países interessados. No passado, os signatários tinham decidido que, antes de se abrir a outros países, existisse um mínimo de Estados da região que tivessem ratificado os textos. A ideia também era a de que somente pudessem ter acesso à convenção global os Estados que, preliminarmente, tivessem ratificado a convenção de sua região.

O artigo da convenção mundial adotada referente ao ensino superior como bem público permanece ambíguo. Na redação de um dos "consideranda", faz-se referência a estabelecimentos públicos e privados "como um bem público e uma responsabilidade pública". Isso pode ser considerado um cheque em branco para todas as instituições em todos os países. Todas exerceriam funções de bem público, o que não é exato. É como dizer que todos os bebês são lindos e que todos os mortos são bons... Teria sido mais de acordo com a tradição da UNESCO dizer que o ensino superior é um bom público que **deveriam fornecer todas** as instituições de ensino superior.

O texto também menciona que o credenciamento ou "acreditação" é um processo constante de avaliação da qualidade de um sistema, de um estabelecimento ou de um programa de ensino superior pela autoridade ou autoridades competentes. Quais são as autoridades competentes? Esta questão pode parecer uma interrogação sutil. Não é o caso. As implicações são significativas.

A UNESCO assegurará o secretariado do mecanismo a ser estabelecido para garantir a implementação da Convenção, ou seja, a "Conferência Intergovernamental das Partes". No entanto, resta definir quem realmente deve garantir e monitorar a implementação do texto. Esse mecanismo se reunirá a cada dois anos e fornecerá orientações (recomendações, diretrizes e compartilhamento de boas práticas) aos países que aderiram à Convenção ("Estados Partes").

Em vários países em todas as regiões, a legislação e às vezes até as constituições prevêem a existência de autonomia universitária. Como entender a não inclusão de representantes de universidades nos mecanismos responsáveis pelo acompanhamento da aplicação da convenção? Onde está a autonomia?

É sabido que, na interpretação de textos legais, inclusive em textos normativos, muitas vezes é necessário recorrer às discussões que tiveram lugar antes da adoção dos textos para interpretar seu significado. Manifestações recentes da Diretora Geral da UNESCO ou da

Subdiretora geral para a Educação, Stefania Giannini, sobre a importância do ensino superior na vida das nações, poderão talvez tranquilizar a comunidade acadêmica do mundo inteiro.

Em junho de 2018, em Córdoba, Argentina, por ocasião das CRES III - Conferência Regional de Educação Superior – a Sra. Giannini, ADG/ED, foi incisiva, lembrando que "as instituições de ensino superior enfrentam, sem dúvida, desafios no cumprimento de seu mandato - seja em função da diversificação de fornecedores, da empregabilidade de graduados ou da proliferação de novas tecnologias de aprendizagem. No entanto, têm uma função fundamental a exercer para formar os alunos e contribuir para o desenvolvimento sustentável e a cidadania global. Esses estudantes são o nosso futuro e, portanto, devemos trabalhar para fortalecer as instituições que os moldam".

"Em referência direta à Convenção Mundial sobre o Reconhecimento das qualificações do Ensino Superior", a Sra. Giannini levou em consideração as preocupações da comunidade acadêmica e enfatizou que "**O objetivo não é impor um modelo único, mas facilitar a integração de diferentes sistemas educacionais**". Quais eram essas preocupações?

Parece claro que a nova convenção mundial de 2019 aceita os princípios e legitima as práticas da convenção regional europeia de 1997. Os Estados-Membros implicados nesta convenção, desde várias décadas, implementam ações que serão consideradas necessárias para que uma instituição possa receber o selo de instituição de qualidade e, consequentemente, possam ser reconhecidas automaticamente. Os países abrigados pela convenção de Lisboa estabeleceram sistemas de informação sofisticados e também serviços de credenciamento ou acreditação. Aqueles que não têm acesso a esses serviços podem ficar situados em posição de inferioridade. Angola, por exemplo, relatou a necessidade de configurar serviços de informação.

Não há dúvida de que as declarações da direção da UNESCO são de natureza a tranquilizar aqueles que tinham dúvidas e espera-se que, na nova fase que se inicia, o Secretariado da UNESCO vai organizar-se de maneira a poder ajudar os países em todas as regiões a obter condições equivalentes às dos participantes da Convenção de Lisboa. Se isso não for feito, mesmo um desejo absurdo e extremo como o de um diretor de um MOOC (Massive Open Online Racing) dos Estados Unidos será atendido. Ele declarou recentemente que, "em dez anos, no mundo inteiro, somente existirão cerca de dez universidades". E ninguém poderá opor-se ao neocolonialismo mais brutal, o que é baseado na dominação das consciências (11).

## NOTAS

[1] - Em um artigo escrito em 1986 - "O reconhecimento dos estudos e diplomas do ensino superior: a contribuição da UNESCO", René Ochs, disse que as atividades destinadas ao estabelecimento de equivalências "aparecem nas medidas de ação imediata para promover a compreensão **adotadas na primeira sessão da Conferência Geral**". Dizer, como alguns fazem , que o processo para uma convenção global foi iniciado apenas em 2011 não está de acordo com os fatos.

[2] Por ocasião de uma reunião de ministros em março 2019 (cerca de cem participantes ) e de peritos (também cerca de 100), pôs-se à disposição dos participantes um documento online, onde surpreendentemente declara-se que esta era a primeira vez, na história da UNESCO, que se realizava uma reunião com uma participação tão importante tendo o ensino superior como tema. Em verdade, em 1998, na sede da UNESCO em Paris, a primeira Conferência Mundial de Ensino Superior –CMES- que se realizou de 5 a 9 de outubro, reuniu entre 4 a 5 mil participantes, com mais de 130 ministros como chefes de delegações. Delegados de mais de 180 países estiveram presentes, bem como representantes de associações acadêmicas, sindicatos de docentes, associações de estudantes (cerca de 500), representantes de vários parlamentos, especialistas de todo o mundo. **A declaração adotada, por consenso, nesta ocasião, continua sendo, hoje (2020), uma referência mundial.**

[3] Em seu texto mencionado acima, René Ochs recorda que as atividades referentes ao reconhecimento, deveriam "permitir, tratando de um problema verdadeiramente global, e avaliando a ação implementada com o objetivo de aplicação das convenções adotadas, preparar, de maneira metódica e realista, a elaboração e **adoção da Convenção Internacional, que constitui o objetivo final das ações empreendidas pela UNESCO**". Em realidade, após a adoção de convenções para todas as regiões entre 1974 e 1983 e de uma convenção internacional em 1976, que atingia os Estados árabes e europeus da bacia do Mediterrâneo, a UNESCO **preparou um projeto de Convenção mundial** (documento 25 C/34 - 130 Ex/9 e 26 C/33 - 16.06.1991) analisado pelo conselho executivo e pela Conferência Geral. A Conferência Geral de 1993 aprovou, em 13.11.1993, o texto da Recomendação sobre o reconhecimento de estudos e títulos do ensino superior.

[4] - Estas foram a Associação de Universidades e Colégios do Canadá (AUCC), a Associação de Universidades Europeias (AEU), o Conselho Americano de Educação (ACE) e o Conselho de Credenciamento (Acreditação) do Ensino Superior (CHEA). Imediatamente a Associação Internacional de Universidades (AIU) aderiu a esta declaração. Posição semelhante adotaram as universidades públicas ibero - americanas (América Latina, Espanha e Portugal) em abril de 2002, em Porto Alegre, Brasil. Solicitaram, em seu manifesto –a Carta de Porto Alegre-, a manutenção do conceito de ensino superior como bem público e se opuseram à comercialização de serviços educacionais. Ver, a este respeito: "Universidade, um lugar fora do poder" – Porto Alegre, Brasil, Editora UFRGS, 2002.

[5] - Todo este movimento teve como ponto de partida os preparativos para a adoção da **Convenção de Lisboa (1997)** promovida pelo Conselho da Europa e pela UNESCO. A reunião de especialistas em Paris em 2001 definiu uma estratégia agressiva para alcançar os

objetivos estabelecidos. Outro encontro importante foi a do Fórum da OCDE/EUA - Unidos sobre o comércio nos serviços de educação, realizada em Washington em 2002. Nestas ocasiões, declarações foram publicadas, sem que ninguém reagisse, argumentando que "é incerto que uma perspectiva exclusivamente de bem público ainda tenha um futuro longo nos países industrializados que estão repensando suas políticas de estado de bem-estar social". Em 2002, os líderes de um fórum financiado pela Suécia não hesitaram, durante uma reunião em Paris, em mostrar sua intenção de desenvolver um marco de política internacional integrando "a dimensão política privada numa abordagem política pública" que poderia significar considerar os estabelecimentos privados como exercendo, automaticamente, um serviço público.

Documento 3-D

**CONVENCIÓN MUNDIAL SOBRE EL RECONOCIMIENTO  
DE LAS CALIFICACIONES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

Marco Antonio Rodrigues Dias , ex director de la División  
de la Educación Superior de la UNESCO (1981-1999)

Versión en español: sin revisión  
Non editada

Para satisfacer la necesidad de un mejor reconocimiento de los títulos extranjeros de todo el mundo, la Conferencia General de la UNESCO adoptó, el 25 de noviembre de 2019, en su 40a sesión, la **Convención Mundial sobre el reconocimiento de calificaciones de educación superior**. Fue la culminación de una larga historia, que duró más de 60 años. La propia UNESCO, desde su creación, ha puesto la cuestión de la equivalencia, y luego el reconocimiento de diplomas, entre sus prioridades [1].

Los estudios, análisis, reuniones sobre el tema promovidos por la UNESCO o por instituciones asociadas como la Asociación Internacional de Universidades, se han multiplicado en las últimas décadas, llegando, en los años sesenta, a una estrategia, que, teniendo su punto de partida en las regiones, llevaría a la aprobación de un documento normativo global. En los últimos años, el Secretariado de la UNESCO aceleró este proceso, llevando a cabo amplias consultas y designando, en 2016, un comité de redacción que, en junio de 2017, ha propuesto un borrador de una convención mundial, sometido a los Estados miembros para recopilar sus comentarios. Al final, organizó dos reuniones sobre este tema[2].

La importancia de la convención se puede medir por el hecho, subrayado por el secretariado de la UNESCO, de que hoy 5 millones de jóvenes estudian en el extranjero y 2,5 millones estudian fuera de su región de origen. El día de su adopción, la alegría era inmensa en la Place Fontenoy, en París. **Fue un éxito y una victoria.** "La Convención facilitará la movilidad académica, mejorará la calidad de las instituciones de educación superior y aumentará la cooperación internacional", fueron palabras comunes ese día. Pocos fueron los que, como el delegado portugués ante la UNESCO, el ex rector Antonio da Novoa o el representante de Educación Internacional, enfatizaron que aún queda por hacer lo esencial. El delegado de Portugal señaló que, al implementar la Convención, la UNESCO debería actuar en el interés de todos, evitando la transformación de la educación superior en simple mercancía.

En consecuencia, se puede decir que ha llegado el momento de preguntarse a qué servirá esta convención. Se trata de un tema complejo, donde los intereses políticos, económicos y culturales son extraordinarios. Es imposible tratar exhaustivamente, aquí y ahora, de esto problema. Sería necesario verificar la acción de la UNESCO desde su creación y, en particular, desde la adopción de la primera convención regional en 1976 para América Latina y Caribe. Sería necesario analizar en profundidad lo que sucedió, a fines de los años ochenta, cuando el primer borrador de la convención mundial fue discutido por los Estados miembros de la UNESCO, quienes finalmente decidieron adoptar, en 1993, la Recomendación sobre el reconocimiento de estudios y calificaciones en educación superior [3]. Hay que notarse que solo en 2019, los Estados miembros han logrado llegar a un acuerdo sobre un instrumento legal global en esto campo.

En el análisis de la convención, dos tipos de preguntas tienen que tomadas en consideración:

- 1- las de naturaleza procesual y jurídica;
- 2- las de naturaleza política.

La convención representa un progreso en la formulación jurídica, en particular por el esfuerzo especial hecho para definir conceptos básicos y por la confirmación de que se debe

concentrar en obtener el reconocimiento de calificaciones y no la equivalencia de títulos. La definición de conceptos nunca ha sido cosa fácil. Hasta ahora, todos los esfuerzos para establecer un sistema de terminología clara y precisa no han dado ningún resultado concreto. Lo que han alcanzado los autores del proyecto es fantástico, aunque se pueda observar que nadie se atrevió a definir conceptos importantes como lo de calidad y mucho menos de la calidad vinculada a la pertinencia. En cuanto a la adopción de un glosario, es la experiencia la que mostrará su eventual relevancia. Veamos, aunque de una manera sintética como el tema es complejo. En octubre de 1998, la Conferencia Mundial de Educación Superior - CMES - insistió en que se considere la educación superior como un bien público. Casi nadie se había dado cuenta que, en septiembre de 1998, mediante un documento reservado (S/C/W/49), la OMC –Organización Mundial del Comercio- había incluido la educación superior y la educación a distancia, entre los servicios comerciales regulados por el Acuerdo General de Comercio de Servicios - AGCS- (más conocido por el acrónimo en inglés -GATS- Global Agreement on Trade Services), que entró en vigor el 1 de enero de 1995 y que tiene como objetivo la liberalización de los servicios comerciales. Se trataba de **puntos de vista opuestos sobre lo que es la educación, adoptados por los mismos estados miembros en diferentes foros.**

De acuerdo con una opinión que no es unánime, sino que se basa en los textos de la OMC, respetadas las normas del AGCS-GATS, ningún Estado, podrá recusar o poner en cuestión el reconocimiento de un título educación superior de otro Estado. Esto sería considerado un obstáculo para la libre circulación de servicios y visto como inaceptable por varios gobiernos, especialmente los de los países industrializados. Algunos peritos consideraron entonces qua una solución sería concebir un sistema que garantizase el reconocimiento automático solamente a las instituciones de la "calidad" –evidentemente las de sus países- y ser patrocinado por una organización con la legitimidad para hacerlo! la UNESCO, claro! Todo era muy lógico...

El 28 de septiembre de 2001, cuatro organizaciones académicas importantes, cuya sede se encuentra en Europa y América del Norte, basándose en las conclusiones de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior – CMES- de 1998, enviaron una nota a los gobiernos y a la comisión europea manifestándose contrarias a las decisiones de la OMC [4] en lo que se refiere a la educación superior. En la dirección opuesta, varias reuniones se llevaron a cabo en París, y otras fueron promovidas por la OCDE en Europa y Estados Unidos, formulándose una estrategia para obtenerse la aceptación del reconocimiento automático de instituciones que, en su opinión, tienen "calidad". Una reunión de expertos, convocada en la UNESCO, en París, en septiembre de 2001 ("La educación superior en un período de globalización: la necesidad de un nuevo marco regulatorio para el reconocimiento, la garantía de calidad y la certificación" [5]), desempeñó un papel importante en la formulación de esta estrategia, que, desde entonces, se implementa con cuidado y rigor.

Los participantes de esto encuentro observaron que la educación superior se ha transformado en uno de los mercados más importantes para la humanidad. Para ellos, los reglamentos existentes son insuficientes y la distinción entre instituciones públicas y privadas debería desaparecer. Una reacción defensiva contra esta manera de ver las cosas, sería muy conservadora, reaccionaria e ineficaz. Según esta manera de ver las cosas, lo importante no es, por lo tanto, buscar la pertinencia de las acciones de las instituciones de educación superior, sino ver si cumplen con los estándares respaldados por estos expertos. En resumen, se trataba de sentar las bases de una especie de "ISO 9000" para la educación superior.

El concepto de educación en un nivel superior como bien público, en el cual los Estados tengan la responsabilidad de otorgar validez a los grados se convirtió, a sus ojos, en decrepito. Una nueva regulación debe tener como punto de partida la Convención de Lisboa (países europeos, Canadá, Estados Unidos, Israel y Australia) de 1997 y se basar en las buenas prácticas desarrolladas por el Consejo de Europa y el CEPES - Centro para la educación superior en Europa- ubicada en Bucarest . Un buen modelo a seguir vendría de los Estados Unidos ("Acuerdo de Washington en el campo de la ingeniería y la tecnología") .

El proyecto que ha surgido, poco después, dentro de la OCDE, tratando de la adopción de directrices sobre la prestación de la calidad en la educación superior transfronteriza ("guidelines on quality provision in cross-border higher education") se adecua totalmente a estos objetivos. Las propuestas de esto proyecto fueron aprobadas en 2006 en la OCDE pero no en la UNESCO, donde el máximo alcanzado por sus autores fue la aprobación del Consejo Ejecutivo y de la Conferencia General a la utilización del documento de la OCDE como documento de trabajo si un Estado miembro así lo solicitara.

El programa de la UNESCO (con su autoridad moral y legitimidad) sobre el reconocimiento de estudios y de diplomas podría ser útil a los que defienden estas ideas, pero no como era ejecutado hasta 1999. En el mismo sentido, habría que eliminar de la memoria institucional las decisiones de la CMES de 1998 y esconder en un armario los principios aprobados por consenso por los Estados miembros de la UNESCO a través de la Recomendación (universal) de 1993. Sería necesario finalmente "renovar" las convenciones regionales según el modelo de la convención europea de Lisboa de 1997, y, en seguid, llegar a la formulación de un convención mundial que universalizaría sus principios y en particular sus modalidades de acción.

En la recomendación de 1993, se enfatiza en su preámbulo que:

- 1- la educación superior es un derecho humano;
- 2- el conocimiento es universal y se deben tomar medidas para que el conocimiento y su adquisición sean más asequibles para todos;
- 3- la gran variedad de culturas y sistemas de educación superior existentes en el mundo representa una riqueza excepcional que debe ser preservada, promovida y apoyada. Hasta finales de los noventa, el programa de la UNESCO sobre el reconocimiento de estudios y de diplomas era considerado una herramienta de colaboración en la que todos los Estados se consideraban iguales.

Durante la preparación del texto de esta convención global, ciertas delegaciones como Francia y asociaciones como Educación Internacional, propusieron que se hiciera una referencia, en el preámbulo de la convención, a los principios de CMES 1998. Esto fue rechazado bajo la alegación de que este documento no fue adoptado por la Conferencia General. Esto carece de sentido. Es un pretexto. La declaración de la CMES de 1998, ratificada por la segunda CMES, la de 2009, fue adoptada en la UNESCO por más de 4.000 participantes, representando a unos 180 países, con más de 130 ministros como jefes de delegación. Esta ausencia es lamentable. En la vida de las organizaciones internacionales, los símbolos tienen un poder incommensurable.

Hoy en día, la participación en las convenciones regionales ya no constituye una condición previa para la ratificación, aceptación, aprobación o adhesión a la Convención en todo el mundo. La tradición de la UNESCO de desarrollar y consolidar acciones a nivel regional para luego promover una acción global donde aparentemente todos estén en igualdad de condiciones se está debilitando. Esta desventura de los principios regionales se puede ver también en el texto de los acuerdos regionales renovados. Ellas se vuelven accesibles para todos los países interesados. En el pasado, los Estados signatarios de las convenciones de la UNESCO opinaban que, antes de la apertura a otros países, un mínimo de Estados en la región tenía que haber ratificado la convención regional. Y deseaban que la consolidación de las convenciones regionales precediera la participación en una eventual convención global.

El artículo de la convención mundial adoptada que se refiere a la educación superior como un bien público sigue siendo ambiguo. En la redacción de una de los "consideranda", se hace referencia a establecimientos públicos y privados, "como un bien público y una responsabilidad pública". Esto puede considerarse un cheque en blanco para todas las instituciones en todos los países. Hubiera sido más de acuerdo con la tradición de la UNESCO a decir que la enseñanza superior es un buen público que **deben proporcionar todas** las instituciones de educación superior.

El texto también menciona que la acreditación es un proceso constante de evaluación de la calidad de un sistema, establecimiento o programa de educación superior por parte de la autoridad o autoridades competentes. ¿Cuáles son las autoridades competentes? Esto puede parecer una interrogación sutil. No es el caso. Las implicaciones son significativas.

La UNESCO asegurará el secretariado del mecanismo que se establecerá para garantizar la aplicación de la Convención, es decir, la "Conferencia Intergubernamental de las Partes". Sin embargo, queda por definir quien en realidad tendrá que garantizar y acompañar la aplicación del texto. Este mecanismo se reunirá cada dos años y proporcionará orientaciones (recomendaciones, directrices e intercambio de buenas prácticas) a los países que se hayan adherido a la Convención ("Estados Partes").

En varios países de todas las regiones, la legislación y, a veces, incluso las constituciones prevén la autonomía universitaria. ¿Cómo entender la no inclusión de representantes universitarios en los mecanismos responsables de su aplicación e implementación? ¿Dónde está la autonomía?

Es sabido que en la interpretación de textos legales, incluso de textos normativos, a menudo es necesario recurrir a las discusiones que tuvieron lugar en la fase de elaboración de los textos. Las manifestaciones recientes (2020) de la Directora General de la UNESCO, Audrey Azoulay y de la Subdirectora general de Educación, Sra. Stefania Giannini, sobre la importancia de la educación superior en la vida de las naciones podrán tranquilizar la comunidad académica del mundo entero.

En junio de 2018, en Córdoba, Argentina, por ocasión de la III CRES - Conferencia Regional sobre Educación Superior - la Sra. Giannini, ADG / ED, fue incisiva, recordando que "las instituciones de educación superior son confrontadas a desafíos en la ejecución de su mandato, ya sea la diversificación de proveedores, la empleabilidad de los graduados o la proliferación de nuevas tecnologías de aprendizaje. es fundamental para equipar a los alumnos y contribuir al desarrollo sostenible y la ciudadanía global. Estos alumnos son

nuestro futuro y, por lo tanto, debemos trabajar para fortalecer las instituciones que los configuran".

En una referencia directa a la Convención Mundial sobre Calificaciones en Educación Superior, la Sra. Giannini tomó en cuenta las preocupaciones de la comunidad académica y enfatizó que "**el objetivo no es imponer un modelo único, pero facilitar la integración de diferentes sistemas educativos**". ¿Cuáles fueron estas preocupaciones?

Parece claro que la nueva convención mundial de 2019 acepta los principios y legítima las prácticas de la Convención Regional Europea de 1997. Los Estados miembros implicados en esta convención desde hace décadas, desarrollan acciones que serán consideradas necesarias para que una institución pueda recibir la etiqueta de institución de calidad, y, en consecuencia, tendrán que ser reconocidas automáticamente. Ellas han desarrollado sistemas de información a veces sofisticados y también servicios de acreditación. Quienes no tienen acceso a estos servicios tendrán su posición debilitada. Angola, por ejemplo, mencionó la necesidad de creación de servicios de información.

No hay duda de que las declaraciones de la dirección de la UNESCO tranquilizaron los que tenían dudas y se puede tener la esperanza de que en la nueva etapa que se inicia ahora, el Secretariado de la UNESCO va organizarse de manera a poder ayudar a los países de todas las regiones a obtener condiciones equivalentes a las de los participantes en la Convención de Lisboa. Si esto no se hace, será atendido incluso un deseo absurdo y extremo como el de un director de un MOOC (Massive Open Online Course) de Estados Unidos que declaró recientemente que, en diez años, en el mundo entero, solamente existirán alrededor de diez universidades. Y nadie podrá oponerse al neocolonialismo más brutal, aquello que se basa en la dominación de las conciencias.

## NOTAS

**[1]**- En un documento publicado en 1986 - "El reconocimiento de estudios y diplomas de la educación superior: contribución de la UNESCO", René Ochos ha dicho de que las actividades destinadas al establecimiento de equivalencias aparecen en las medidas de acción inmediata para favorecer la comprensión internacional aprobadas **en la primera sesión de la Conferencia general**". Decir, como algunos lo hacen, que el proceso para la obtención de una convención global solo comenzó en 2011 no está de acuerdo con los hechos.

**[2]**En otro documento reciente, relativo a una reunión de Ministros en el mes de marzo de 2019 (alrededor de 100) y de expertos (también alrededor de 100), se puede leer "on line" que era la primera vez que en el ámbito de la UNESCO, se celebraba una reunión con una participación tan importante, teniendo la educación superior como tema. De hecho, en 1998, en la sede de la UNESCO en París, del 5 al 9 de octubre tuvo lugar la primera Conferencia Mundial sobre Educación Superior –CMES-, que congregó entre 4 a 5 mil participantes, con más de 130 ministros como jefes de delegaciones. Delegados de más de 180 países estuvieron presentes, así como representantes de las asociaciones académicas, cooperativas de enseñanza, asociaciones de estudiantes (alrededor de 500), representantes de diversos parlamentos, expertos de todo el mundo. **La declaración adoptada por consenso en esta ocasión sigue siendo una referencia mundial.**

**[3]**En su texto mencionado anteriormente, René Ochs recuerda que las actividades relativas al reconocimiento "deberían permitir, al identificar problemas de alcance realmente internacional y evaluar las acciones efectuadas para la aplicación de las convenciones adoptadas, la preparación metódica y realista de la elaboración y **adopción de la Convención internacional que constituye el objetivo final de la acción emprendida por la UNESCO**". En realidad, tras la adopción de convenciones para todas las regiones entre 1974 y 1983, y una convención internacional en 1976, cubriendo a los estados árabes y europeos de la cuenca mediterránea, la **UNESCO preparó un proyecto de convención mundial** (documento 25 C/34 - 130 Ex / 9 y 26 C/33 - 16.06.1991) analizado por el consejo ejecutivo y la Conferencia General. La Conferencia General de 1993 adoptó, el 13.11.1993, el texto de la recomendación internacional sobre el reconocimiento de estudios y diplomas de educación superior".

**[4]**- Estas fueron la Asociación de Universidades y Colegios de Canadá (AUCC), la Asociación de Universidades Europeas (AEU), el Consejo Americano de Educación (ACE) y el Consejo de Acreditación de Educación Superior (CHEA). Inmediatamente, la Asociación Internacional de Universidades (AIU) adhirió a la manifestación. La misma actitud fue adoptada por las universidades públicas iberoamericanas (América Latina, España y Portugal) en abril de 2002, en Porto Alegre, Brasil. Solicitaron el mantenimiento del concepto de educación superior como un bien público y se opusieron a la comercialización de los servicios educativos. Ver, en este sentido, "Universidade, um lugar fora do poder" (Universidad - un lugar fuera del poder) - Porto Alegre, Brasil, Editora UFRGS 2002

**[5]**- Todo el movimiento tomó como punto de partida los preparativos para la **adopción del Convenio de Lisboa (1997) promovido por el Consejo de Europa y la UNESCO**. La reunión de expertos en París en 2001 definió una estrategia agresiva para lograr los objetivos

establecidos. Otra reunión notoria fue la del Foro OCDE/Estados- Unidos sobre el comercio de servicios educacionales, celebrada en Washington en 2002. En estas ocasiones, declaraciones han sido adoptadas, sin que nadie reaccionara sustentando que

"es incierto que una perspectiva de bien exclusivamente público todavía tiene un largo futuro en los países industrializados que están en el proceso de repensar sus políticas de estado de bienestar" ("it is even uncertain whether an exclusively public good perspective still has a long future in the industrialized countries that are in the process of rethinking their welfare state policies").

En 2002, los líderes de un foro financiado por Suecia, no dudaron, en una reunión en París, de rever su intención de formular un marco político internacional que integraría "la dimensión política privada en un enfoque político público", lo que podría ser comprendido como considerar los establecimientos privados como ejerciendo, de forma automática, un servicio público.

Documento 3- E-

**Version en Français publiée par la revue Link/Lien no. 136-2020 – AFUS-UNESCO-2020**

**Article publié dans la revue Link/Lien no. 136 -2020 – AIFUS-UNESCO- Paris - Mai de 2020- pages 10 et 11-**

**CONVENTION MONDIALE SUR LA  
RECONNAISSANCES DES QUALIFICATIONS DE  
L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR: PROGRÈS ET SOUCIS**

Marco Antonio Rodrigues Dias, Ancien directeur  
de la Division de l'enseignement supérieur (1981-  
1999)

**Décryptages****Convention mondiale sur la reconnaissance des qualifications de l'enseignement supérieur**

**5** millions de jeunes étudient à l'étranger, 2,5 hors de leur région d'origine. Pour mieux reconnaître les diplômes et titres (une priorité de l'UNESCO depuis sa création), l'Organisation adopte, le 25 novembre 2019, la **Convention mondiale sur la reconnaissance des qualifications de l'enseignement supérieur**, après plus de 60 ans de tractations entre États membres, organisations gouvernementales et non gouvernementales.

Les études et réunions organisées par l'UNESCO ou des institutions associées, comme l'Association internationale des Universités, donnèrent lieu, à la fin des années 1960, à une stratégie qui, débutée dans les régions, devait aboutir à un document normatif international. Récemment, ce processus s'est accéléré. En 2016, le Secrétariat réunit un comité de rédaction qui, en juin 2017, propose l'avant-projet d'une Convention mondiale soumis aux États membres pour commentaires.

L'adoption de la Convention sera véritablement un moment de joie Place de Fontenoy. Quelle victoire ! La Convention facilitera, assurément, la mobilité académique, améliorera la qualité des établissements d'enseignement supérieur et accroîtra la coopération internationale. Rares ceux qui, comme le représentant de l'Internationale de l'Éducation ou le Délégué du Portugal, l'ancien Recteur Antonio da Novoa, souligneront que l'essentiel reste à faire, car l'UNESCO devra agir dans l'intérêt de tous et, surtout, empêcher que l'éducation supérieure ne devienne une simple marchandise.

Sur le plan juridique et procédural, la Convention représente un réel progrès, notamment pour la définition (jamais aisée) de concepts fondamentaux : **le but est bien la reconnaissance de qualifications, non l'équivalence de diplômes**<sup>1</sup>. Manque, de mon point de vue, la définition de notions importantes comme celle de qualité liée à la pertinence. Quant au glossaire adopté, l'expérience en prouvera, elle aussi, la pertinence.

1. L'ajustement du contenu, de la durée et de la qualité des études est impossible vu la diversité des systèmes d'enseignement.

La question est complexe. En octobre 1998, selon la Conférence mondiale de l'enseignement supérieur (CMES), l'**enseignement supérieur est un bien public**. Or, un mois plutôt, l'OMC avait inclus les enseignements supérieur et à distance dans les services réglementés par l'Accord général de commerce de services (GATS, en anglais), dont l'objectif est la libéralisation des services commerciaux !

Pour certains, en cas de respect des normes du GATS, aucun État ne pourra remettre en question la reconnaissance d'un diplôme d'enseignement supérieur d'un autre État. Ce serait en effet un obstacle à la libre circulation des services : inacceptable pour des États industrialisés ! Des experts ont donc pensé qu'il faudrait un système capable d'assurer la reconnaissance automatique aux institutions « de qualité » (les leurs, évidemment), parrainé par une organisation comme l'UNESCO... Le 28 septembre 2001, quatre organisations universitaires d'Europe

et d'Amérique du Nord adressent une note aux gouvernements et à la Commission européenne contre l'OMC. À l'inverse, l'OCDE plaide en Europe et aux États-Unis pour la reconnaissance automatique des institutions dites « de qualité ».

L'**éducation supérieure est devenue l'un des marchés les plus importants de l'humanité**. Pour certains, les règlements existants ne sont pas suffisants et la distinction entre institutions publiques et privées devrait disparaître : l'important n'est pas la pertinence des actions des institutions d'enseignement supérieur, mais le respect des normes définies par des experts, en référence à la Convention de Lisbonne (pays européens, Canada, États-Unis d'Amérique, Israël, Australie) de 1997, aux bonnes pratiques développées par le Conseil de l'Europe et le Centre pour l'enseignement supérieur en Europe (CEPES) ... et au modèle nord-américain. S'y opposer serait réactionnaire, inefficace, dépassé ! Conformes à ces objectifs, les directives sur la qualité dans l'enseignement supérieur transfrontalier sont approuvées en 2006 à l'OCDE mais pas à l'UNESCO.

Pour cette approche « progressiste », le programme de l'UNESCO sur la reconnaissance des études et des



© Céline Case/Télécom Bretagne

diplômes pourrait certes être utile, mais pas tel quel. Il conviendrait donc de faire fi des décisions de la CMES de 1998 et, via la Recommandation de 1993 adoptée par consensus par les États membres (« 1. L'enseignement supérieur est un droit de l'homme ; 2. La connaissance est universelle et des mesures doivent être prises pour rendre la connaissance et son acquisition plus abordables pour tous ; 3. La grande variété de cultures et de systèmes d'enseignement supérieur existant dans le monde représente une richesse exceptionnelle qui doit être préservée, promue et soutenue »), de la notion d'égalité entre les États qui a prévalu jusqu'à la fin des années 1990 !

Lors de la préparation de la Convention mondiale, la France et des associations comme l'Internationale de l'Éducation proposent que, dans son préambule, référence soit faite à la CMES de 1998. Bien que légitime, cette proposition sera refusée sous prétexte que ledit document n'a pas été adopté par la Conférence générale. De mon point de vue, cela n'a aucun sens.

De plus, pour les « progressistes », la participation aux conventions régionales ne constitue pas une condition préalable à la ratification, l'acceptation, l'approbation, l'adhésion de ladite Convention mondiale. Cela signifie que la tradition, à l'UNESCO, de développer et de consolider des actions au niveau régional pour promouvoir, ensuite, une action globale équitable se voit affaiblie, d'autant qu'avant d'être accessibles à tous, les conventions se devaient d'être ratifiées par un minimum d'États de la région.

**L'article se référant à l'enseignement supérieur comme bien public reste ambigu.** On y mentionne les établissements publics et privés « comme un bien public et une responsabilité publique ». Serait-ce un chèque en blanc pour toutes les institutions de tous les pays ? Il aurait été plus conforme à la tradition de l'UNESCO de dire que l'**enseignement supérieur est un bien public que devraient fournir toutes les institutions d'enseignement supérieur** ! En outre, l'accréditation serait un processus constant d'évaluation de la qualité d'un système, d'un établissement ou d'un programme d'enseignement supérieur par les autorités compétentes... Lesquelles ?

L'UNESCO devrait assurer le secrétariat du mécanisme qui sera créé pour mettre en œuvre la Convention (c'est-à-dire la Conférence intergouvernementale des parties). Il est prévu que ce mécanisme se réunisse tous les deux ans : il devrait fournir des orientations (recommandations, lignes directrices, partage de bonnes pratiques) aux pays ayant adhéré à la Convention (« États parties »). Or, dans plusieurs pays de toutes les régions, la législation et parfois même les constitutions prévoient une autonomie des universités. Comment comprendre alors la non-inclusion de représentants des

universités dans les mécanismes chargés de la mettre en œuvre ? Où est l'autonomie ?

De mon point de vue, la Convention mondiale de 2019 légitime les principes et les pratiques de la convention régionale européenne de 1997. Les États membres impliqués dans cette dernière ont, depuis longtemps, lancé des actions qui seront considérées nécessaires pour attribuer à une institution le label « de qualité », et mis en place une reconnaissance automatique. Les systèmes d'information parfois sophistiqués et les services d'accréditation mis en place par les États industrialisés ne sont pas toujours accessibles aux pays en développement qui, de ce fait, sont en position d'infériorité. En outre, les textes normatifs ne sont pas toujours aisés à interpréter.

Fort heureusement, l'importance accordée par la Directrice générale de l'UNESCO, Audrey Azoulay, et la Sous-Directrice générale pour l'éducation (ADG/ED), Stefania Giannini, à l'enseignement supérieur dans la vie des nations, devrait rassurer la communauté académique du monde entier. En juin 2018, à Córdoba (Argentine), lors de la III<sup>e</sup> Conférence régionale sur l'enseignement supérieur (CRES), l'ADG/ED rappella avec vigueur que « les établissements d'enseignement supérieur sont sans aucun doute confrontés à des défis dans l'exécution de leur mandat – qu'il s'agisse de la diversification des prestataires, de l'employabilité des diplômés ou de la prolifération des nouvelles technologies d'apprentissage » mais, qu'en **ce qui concerne les qualifications dans l'enseignement supérieur**, « l'objectif n'est pas d'imposer un modèle unique, mais bien de faciliter l'intégration des différents systèmes éducatifs ».

Les déclarations de la Direction de l'UNESCO devraient, certes, rassurer la communauté académique. On peut donc s'attendre à ce que le Secrétariat assiste les pays de toutes les régions pour qu'ils obtiennent des conditions équivalentes à celles des participants à la Convention de Lisbonne. En cas contraire, même le vœu extrême d'un Directeur d'un Massive Open Online Course (MOOC) des États-Unis d'Amérique : « *Dans une dizaine d'années, il n'existera dans le monde qu'environ dix universités* » pourrait bien être exaucé ! Personne alors ne pourra pas s'opposer au néo-colonialisme le plus brutal, celui de la domination des consciences ! Cependant, grâce à une action appropriée de l'UNESCO et de ses partenaires, les États membres mais aussi les établissements d'enseignement supérieur et leurs associations, la Convention pourra devenir un instrument positif pour la coopération internationale.

Marco Antonio Rodrigues Dias  
ancien Directeur de la Division de  
l'enseignement supérieur (1981-1999)

## **DOCUMENTO NÚMERO 4**

### **ENSEÑANZA SUPERIOR, EDUCACIÓN A LO LARGO DE TODA LA VIDA Y DESARROLLO SOSTENÍBLE: ¿PARA QUIÉN Y PARA QUÉ?**

(Higher Education, Lifelong Learning and Education for Sustainable Development: for Whom and for What?)

Marco Antonio Rodrigues Dias

Madrid, 27 de septiembre de 2017 – 5o. Foro Mundial – Aprendizaje y educación a lo largo de toda la vida para el desarrollo sostenible – un enfoque integrado- CMA-OEI-UNED

En las dos últimas décadas, en varias ocasiones, he tenido la oportunidad de decir que es innecesario ser un profeta para saber cómo los historiadores del futuro definirán el final del siglo XX, y sobre todo al principio del siglo xxi. Es un tiempo de oscurantismo. La democracia se confunde con el poder arbitrario de países poderosos. En lugar de libertad de opinión y de expresión, es el pensamiento único que se promueve en todos los campos, en particular a través de los medios de comunicación. Se anuncia que el comercio va traer prosperidad para todos, pero los países en desarrollo que creen en este dogma empobrecen, quedan excluidos y no reciben compensación por la apertura de sus economías. Los países industrializados, a su vez, fortalecen sus políticas proteccionistas, además de reducir las inversiones en proyectos de cooperación. La educación deja de ser vista como bien público y se transforma en una mercancía.

Para enfrentar esta situación, es necesario piensar, es necesario refletir, es necesario analizar la realidad en que vivimos, teniendo en cuenta principalmente lo que dice una profesora de la Universidad Federal de Santa María, en Brasil, Márcia Cerdote, “milagros acontecen cuando la gente va a la lucha”. “Un fórum como este que va tratar de educación y desarrollo sostenible no necesita justificarse. Es fundamental.

Pero ¿de qué estamos hablando? ¿Que tipo de desarrollo deseamos promover? Cuando vi el título del fórum me recordé de una ex ministra de educación de Colombia, Dóris Éder de Zambrano, que hace mucho, en 1985, tratando del tema calidad en educación, afirmó:

“La calidad es un término subjetivo, como la belleza o la bondad, que está sujeto a múltiples definiciones y que es percibido de maneras totalmente diferentes por diferentes grupos de personas. Una percepción dada estará influenciada por factores derivados de las necesidades del grupo en cuestión y de sus expectativas con respecto al modelo de educación elegido”.

Creo que lo mismo pasa en los días de hoy con los conceptos de desarrollo sostenible o de desarrollo duradero. No voy detenerme, aquí, junto a expertos que trabajan con el tema sobre el significado profundo de estos conceptos. Prefiero decir algunas palabras sobre la función de la enseñanza superior frente a la sociedad y sobre los desafíos que esta enfrenta en este momento en todas las partes.

Sin embargo, permítanme decir que mi punto de partida está en Informe Brundtland (1987), donde se consideró que el desarrollo sostenible tiene que “satisfacer las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de encontrar solución a sus propias necesidades”. Esto significa que todos deben buscar un desarrollo que cubra las demandas de la sociedad, pero explorando los recursos naturales de manera respetuosa con el medio ambiente natural.

Dicho así parece simple. En realidad no lo es. La concepción sobre la cual la mayoría de ustedes trabaja es totalmente opuesta a lo que se lee todos los días en los periódicos que tratan de desarrollo, crecimiento, expansión económica etc. Desarrollo sostenible o sustentable es totalmente distinto pues del concepto de desarrollo habitual, pues requiere una compatibilidad entre el bienestar económico, los recursos naturales y la sociedad, “evitando comprometer la posibilidad de vida en el planeta y la calidad de vida de los seres humanos”. Los países, por ejemplo, que hoy siguen explorando el carbón o produciendo petróleo esquistoso dan la impresión frecuentemente de ser incapaces de ver que, actuando como lo hacen, están provocando serios problemas para las generaciones futuras. Una conciencia de

la necesidad de tomar en cuenta la sostenibilidad explica, por ejemplo, la indignación de todos los que se rebelaron contra decisiones recientes de la gente que tomó el poder en Brasil, debilitando áreas de reserva ambiental y liquidando, en la práctica, con reservas de poblaciones indígenas.

Las poblaciones de Amazonia tienen el derecho de explotar la naturaleza pero no es de esto que se trata. Los países, por ejemplo, que hoy siguen explorando el carbón o produciendo petróleo esquistoso dan la impresión frecuentemente de ser incapaces de ver que, actuando como lo hacen, están provocando serios problemas para las generaciones futuras. Una conciencia de la necesidad de tomar en cuenta la sostenibilidad explica, por ejemplo, la indignación de todos los que se rebelaron contra decisiones recientes de la gente que tomó el poder en Brasil, debilitando áreas de reserva ambiental, liquidando, en la práctica, con reservas de poblaciones indígenas, promoviendo la explotación salvaje de minérios y estimulando la destrucción total de la floresta.

Tiene razón Ignacy Sachs que, en diversas ocasiones, hablando del desarrollo de Amazonia se refiere a los mitos que la ciencia ha destruido pero que no impiden por ejemplo que mucha gente intente impedir a su población de promover el desarrollo insistiendo sobre la función de la Amazonía como un gran filtro para que más de 500 millones de automóviles puedan continuar, sobre todo en los países industrializados, a consumir en las energías fósiles. Otro escenario sería, entonces, necesario, implicando el desarrollo sostenible, promoviendo una mayor justicia social, un desarrollo sin herir la naturaleza, buscando la eficacia y la mejora de la vida de los seres humanos, sin matanzas, sin violencia, en clima de paz. Un escenario que permitiría efectivamente el apoyo a proyectos e instituciones trabajando en el campo del medio ambiente, en el desarrollo de centros de investigación, ya proyectos comunitarios que apunten a la utilización racional de los recursos del bosque.

¿Este escenario es posible?

En un documento de orientación "Estrategia a medio plazo" que indicaba las líneas de acción de la Organización para el período 1996-2001, la UNESCO anunció en aquel momento su intención de "abordar los grandes problemas de la deforestación en el medio tropical húmedo y de la desertificación en las zonas áridas (en el marco de la Convención sobre la Desertificación), enfatizando la investigación de soluciones basadas en los conocimientos y las evaluaciones científicas rigurosas como en el refuerzo de las capacidades (formación de recursos humanos)".

Combinado con el apoyo a la investigación ecológica sobre un pequeño número de ecosistemas, el refuerzo de las capacidades humanas e institucionales se apoyaría sobre la instalación de una red de cátedras UNESCO en las universidades miembros de la UNAMAZ – Asociación de Universidades de la Amazonia-, llamadas a dispensar una formación integrando la Ecología, la Economía, las Ciencias Sociales y las Tecnologías Apropriadas.

Los organizadores de este fórum han puesto a la disposición de los participantes dos documentos de base:

- a) el de Pierre Landry, du CMA, "L'enseignement supérieur du XXI Siècle: nouveaux défis, nouveaux moyens, nouvelles pratiques" et

- b)       celui de Dumitru Chitoran: "Rethinking Higher Education in the Perspective of Lifelong Learning for Sustainable Development".

Según Landry:

"El desarrollo sostenible es un enfoque multidisciplinario, descompartmentado e solidario, que toma en cuenta los impactos sociales, políticos, económicos y ambientales a lo largo del tiempo (impacto actual, impacto futuro) y en el espacio (impacto local, impacto globalizado), una estrategia, una herramienta para resolver problemas diversos de la mejor manera, especialmente los problemas relacionados con el bienestar de las poblaciones o la eficacia de las organizaciones".

Dumitru Chitoran, por su vez, hace un histórico mencionando una selección de documentos que tratan de las acciones de Naciones Unidas y de la UNESCO en este tema, profundizando algunas ideas que dicen respecto a la Educación para el Desarrollo Sostenible, de manera a comprometer a los sistemas educativos, en especial la enseñanza superior, a favor de un futuro más sostenible. Una sociedad próspera depende de un ambiente sano que provea alimentos y recursos, agua potable y aire limpio para sus ciudadanos. Y la educación tiene mucho que hacer en este campo.

En su documento, Chitoran explicita como el desarrollo de las nuevas tecnologías y la comercialización de la educación están teniendo un impacto en la acción de los establecimientos de enseñanza superior.

Esta realidad que es compleja está provocando intensos debates en el mundo entero y en particular en América Latina donde el mundo académico se prepara para conmemorar, en 2018, el centenario de la reforma de Córdoba (Argentina) primer grande movimiento de reconstrucción de los sistemas de enseñanza superior en la región. Desde aquel entonces, se ha definido como objetivos para la educación superior en esta región que sus establecimientos deberían extender a la comunidad, en forma de cursos y servicios especiales, las actividades de enseñanza y los resultados de la investigación que le son inherentes .

La Segunda Conferencia Latinoamericana de Extensión Universitaria y Difusión Cultural, celebrada en México, ya en 1972, cuestionó fundamentalmente el carácter asistencialista de la extensión, la falta de participación de la sociedad en las decisiones que le conciernen, y ha propuesto, con una fuerte influencia de las teorías y experiencias de Freire en el terreno de la alfabetización, que la extensión y la difusión deberían ser liberadas en el sentido de que tienen que favorecer la concientización de los individuos sobre su realidad para que asuman el compromiso de actuar sobre ella, transformándola”.

Paulo Freire, cuyo desaparecimiento ocurrió hace exactamente veinte años, fue quién, desde el final de los años cincuenta, defendió la integración de la universidad, a través de los servicios de extensión, a la búsqueda de solución a los grandes problemas nacionales. Hoy, con el retorno de las políticas que conducen a la exclusión, algunos están tratando de deconstruir el trabajo de Freire, volviendo a una política de sumisión, una cultura de silencio y aceptación de la opresión.

Al defender el carácter público de la educación -la educación para todos- el pensamiento vivo de Paulo Freire siempre hiere la ignorancia y la opresión. Paulo Freire es

más que nunca alguien cuyo trabajo puede ayudar al pueblo oprimido a liberarse. Y puede ser una fuente permanente de inspiración para los que desean estimular la colaboración de la enseñanza superior al desarrollo sostenible.

En los documentos puestos a la disposición de los participantes del fórum, se indica como la enseñanza superior debe jugar un papel importante en esto proceso. Sin embargo, hay dificultades. Quiero concluir estas reflexiones discutiendo un poco más este tema.

Para imponer el pensamiento único —el retomar la teoría de la modernización de los años cincuenta y sesenta y reforzar la comercialización de la educación— varios procesos se desarrollan a nivel internacional. Aparentemente independientes, en realidad están interconectados y buscan el mismo objetivo: el desmantelamiento del estado y la privatización en todos los sectores relacionados con el servicio público. Sus promotores cuentan con el apoyo de los gobiernos de varias regiones incluyendo América Latina, pero, sobre todo, de las instituciones europeas, en particular, de las grandes empresas.

Los procesos interconectados son los siguientes:

- Implementación del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC (General Agreement on Trade in Services [GATS, por sus siglas en inglés]) que transforma la educación, en particular la enseñanza superior y la enseñanza a distancia en mercancía. A fines de 2016, se completó la definición de las bases para un acuerdo más restrictivo que el AGCS. Se trata del Acuerdo en Comercio de Servicios (Trade in Services Agreement [TISA, por sus siglas en inglés]);
- Establecimiento de un sistema internacional de acreditación;
- Revisión de las convenciones sobre el reconocimiento de estudios y diplomas que muchos desean se haga exclusivamente con base en el Convenio de Reconocimiento de Lisboa de 1997, que congrega a los países europeos, Estados Unidos, Canadá, Israel y Australia;
- El Proceso de Bolonia, útil no solo para la normalización de los procedimientos de Europa, sino que también puede convertirse en un instrumento de dominación cuando se aplique en regiones en desarrollo como África y América Latina;
- Sistemas de clasificación (rankings) sobre la base de criterios que se ajusten, en especial, a los modelos de los países que dominan la economía, las finanzas, la política internacional, especialmente los anglosajones;
- Desarrollo incontrolado de los Massive Open Online Courses (mooc).

¿Qué es lo grave o problemático en estos procesos?

Una lógica de la naturaleza económica y financiera cuyas normas son esencialmente mercantilistas se opone al concepto de servicio público basado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Esto es lo que domina hoy en las instituciones europeas, lo que favorece la desregulación de todo y la creación de autoridades administrativas independientes o autónomas en relación al Estado.

En 1999, el secretariado de la OMC, unilateralmente, definió explícitamente los servicios que, a su entender, estarían cubiertos por el AGCS, incluyendo la educación (Introducción al AGCS, octubre de 1999). La lista es extensa y alcanza todos los sectores de la vida de una nación, abarcando todo lo que se incluye normalmente entre las acciones gubernamentales, a excepción de las Fuerzas Armadas y de la Policía. La lista de servicios, según la OMC, reúne:

- Servicios administrativos a las empresas, incluyendo servicios profesionales y de computación;
- Comunicaciones;
- Construcción e ingenierías;
- Distribución;
- Educación;
- Medioambiente;
- Finanzas, incluyendo seguros y bancos;
- Salud y servicios sociales;
- Turismo y viajes;
- Servicios recreativos, culturales y deportivos;
- Transporte;
- Otros servicios no incluidos en la lista arriba señalada.

Vale la pena señalar la sutileza (o falta de...) de los funcionarios de la OMC. Se incluye en esta lista casi todo bajo la responsabilidad de los gobiernos en un sistema considerado democrático. Pero al llegar al final de la lista de once elementos, no querían estar expuestos a nuevos hechos que la dinámica de los cambios en la sociedad podría desencadenar y añadieron un elemento adicional, el del número doce: otros servicios no incluidos en la lista indicada más arriba, es decir, cualquier otro nuevo servicio que la sociedad trate de desarrollar...

Es evidente, también, que la mayor parte de lo que en este documento se refiere a la educación y, en la actualidad, en particular a la educación a distancia o virtual, se aplica también a otros servicios.

En 2018, como ya señalamos, se celebran los cien años del movimiento de la Reforma de Córdoba, que comenzó en Argentina, tuvo su influencia en toda América Latina y ganó repercusiones en todo el mundo.

Córdoba ha demostrado lo importante que es organizar y sistematizar un conjunto de principios que se convierten en referencia para las acciones y pueden ser utilizados como indicadores para mejorar los sistemas. La Reforma representó la respuesta a una época. Teniendo en cuenta que la educación superior es un bien público, para alcanzar sus objetivos ella necesita adaptarse a las realidades cambiantes. Córdoba estableció los elementos básicos de acción para la defensa de la libertad académica y la autonomía universitaria, uno de los principios que facilitó la unidad de las fuerzas académicas y la lucha contra las dictaduras que, en particular en los años sesenta y setenta, dominaron el continente con el sacrificio de las libertades y de la dignidad humana de generaciones de latinoamericanos.

A Córdoba todos le debemos, entre otros avances:

- Consolidación de la idea de autonomía, lo que implicaba el derecho de la comunidad universitaria a seleccionar a sus líderes y maestros y a organizar programas de estudio, independientemente del Gobierno u otras entidades;
- Énfasis en la formación integral del ser humano, que hace hincapié en que los estudiantes deben ser tratados como adultos, como sujetos y no como objetos de sus destinos. Para esto, los líderes de Córdoba defendieron el cogobierno;
- Necesidad de que las instituciones educativas mantengan vínculos con la sociedad, traten sus problemas y encuentren en ella la principal justificación de su existencia;
- Necesidad de trasladar a la sociedad —a través de la extensión universitaria— el conocimiento que las instituciones de educación superior tienen o producen;
- Modernización científica, con la introducción de cambios en los programas y planes de estudio, así como con la negativa de posiciones dogmáticas;
- Democratización, con el concepto de gratuidad considerado como una herramienta para ampliar el acceso a las universidades;
- Anticipación de los movimientos de integración en la región.

Estoy convencido de que un día la integración regional se realizará en América Latina y en otras regiones. Estoy seguro que las universidades van a formar ciudadanos con conciencia social y que su contribución al desarrollo sostenible hará parte de su acción a favor de una sociedad más justa, libre y democrática. Ya no estaremos allí los de mi generación, pero los cambios llegarán. Es una cuestión de supervivencia para la humanidad.

## **DOCUMENTO NÚMERO 5**

# **AMENAZAS GLOBALES A LA EDUCACIÓN COMO BIEN PÚBLICO E INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA**

Marco Antonio Rodrigues Dias

Conferencia magistral en el congreso PRE-ALAS (Asociación latino americana de Sociología "Transformación educativa, Sustentabilidad y Práctica emancipadora" en La Paz, Baja California, México, 12 al 14 de octubre del 2010

## Introducción<sup>45</sup>

Carmen García Guadilla, una especialista latinoamericana originaria de Venezuela, definió bien la situación actual de la educación superior en el mundo señalando que hoy en día «[...] la educación superior se siente acosada por fuerzas comerciales de tal naturaleza, que están logrando desestabilizar el carácter de bien público que, hasta ahora, era inherente a la educación» (García Guadilla (Edit.), 2004, pág. 9).

Por su vez, una representante de los estudiantes, Sumita Vadesuva, durante los preparativos de la Conferencia Mundial sobre Enseñanza Superior -CMES- de 1998, llamaba la atención al hecho que la educación superior “no sensibiliza a los estudiantes sobre los vínculos entre la educación y la manera de jugar un papel en la sociedad”. En consecuencia, “demasiada importancia se les da a los objetivos individuales y se estimula el desinterés en la evolución de la sociedad”.

Estas observaciones siguen válidas, en particular en América Latina, donde al igual que en otras partes del universo, lo que menos cuenta es el respeto a los principios democráticos y a las manifestaciones de los ciudadanos.

Vivimos una época de oscurantismo. El Consenso de Washington destruye las economías, pero aún sigue siendo impuesto en todos los continentes. Los gobiernos teóricamente democráticos se someten a las reglas del mercado y transforman la educación en negocios rentables, abandonando su sentido social. El poder, en muchos países, sigue siendo controlado por minorías que, por medios variados, dominan la vida política.

Por su vez, el pensamiento único se ha ido consolidando en los últimos decenios y particularmente desde el comienzo de este siglo. Sin embargo, nada de esto es nuevo. En los años cincuenta y sesenta, los principales países occidentales —en particular Estados Unidos—

---

<sup>45</sup> En la organización del programa del seminario conmemorativo de los 25 años de creación de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM), el 3 de setiembre de 2016, sus líderes me invitaron a llevar a la consideración de los miembros de su organización algunas reflexiones sobre “la educación superior como un bien público”. Han planificado la publicación del texto integral del documento que preparé para esta ocasión. Posteriormente, los dirigentes de la Asociación latino americana de Sociología -ALAS- entendieron que una presentación de esto documento sería útil en la reunión que han organizado, en La Paz, Baja California Sur, México (1211 14 de octubre de 2010). Lo que se presenta aquí es un resumen del documento para la AUGM, según su presentación en Baja California Sur.

enviaron a los países en desarrollo a cientos o miles de expertos, los «difusionistas», con el encargo de modernizar los países «atrasados» y de provocar y estimular cambios en sus instituciones y en el comportamiento de sus habitantes. Estos deberían abandonar sus tradiciones y aceptar los valores de mercado de acuerdo con el modelo occidental. La teoría de la modernización se basaba en un presupuesto etnocéntrico occidental que considera que deben ser universales las formas de organización de la sociedad, sin que se tengan en cuenta la diversidad cultural, la formación histórica de la población, la variedad en la conducción de las estructuras sociales. Muy lógicamente, se consideraba que el único modelo válido de la universidad es el desarrollado por las grandes instituciones occidentales.

### **Difusionismo y globalización**

El retorno al *difusionismo* se lleva a cabo hoy, pero en una situación completamente diferente a la de los años cincuenta y sesenta. La globalización se presenta como un proceso dirigido a facilitar la movilidad de personas, bienes y servicios e ideas. La noción de estado se debilita y la interdependencia se fortalece. La globalización en el campo económico —el más visible— opera con tres elementos muy claros:

1. Una unificación mundial del mercado, con la adopción de un marco institucional único —el liberal— y un modelo uniforme de producción y distribución de bienes y servicios;
2. El desarrollo de empresas globales que compiten a escala mundial en el diseño, producción y distribución de sus productos y servicios;
3. Una división internacional del trabajo en la que, bajo un marco institucional único, rígido y monopolista, los polos dominantes se encuentran en los países que controlan el conocimiento y los servicios. Ellos tienden a tener el monopolio de la creación, los otros siguen siendo condenados a la imitación y a la dependencia.

Esta visión del mundo encuentra eco en los organismos internacionales. El Banco Mundial, acompañado por organizaciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, más tarde, la Comisión Europea y la Organización Mundial del Comercio (OMC), en términos prácticos, adaptó a la enseñanza superior los principios económicos del Consenso de Washington y, en consecuencia, pasó a defender:

- La reducción del monto de las inversiones en educación superior;
- El estímulo al desarrollo de la enseñanza privada como instrumento de equidad;
- La aceptación del principio según el cual la educación superior es vista como objeto comercial;

- La reglamentación de los sistemas según principios consolidados posteriormente en el marco de la Organización Mundial del Comercio.

La OCDE, a su vez, buscó y logró durante un cierto tiempo, en los primeros años de este siglo, alcanzar el liderazgo internacional en materia de educación. De hecho, el mensaje de esta organización para los países en desarrollo es claro y puede interpretarse así en el contexto actual:

- No hay que hacer inversiones en educación superior en los países que no han resuelto el problema de la educación básica y secundaria;
- La solución a estos países se encuentra en estrategias de asistencia al desarrollo, es decir, deben buscar la solución en el extranjero;
- Los países en desarrollo deben tomar ventaja de la educación superior de proveedores extranjeros y, en este caso, las guías para la calidad en educación transfronteriza producidas por la OCDE y utilizadas por algunos funcionarios de la Unesco hacen fácil la identificación de proveedores de alta calidad;

En todo esto está implícito que hay que comprar productos educativos que el Reino Unido, Australia, Estados Unidos, Canadá, Francia y otros producen y, del punto de vista ideológico, aceptar una política de dominación cultural, política y financiera. .

### **Modelo único dominante**

El modelo universitario norteamericano se tornó, poco a poco, en el modelo dominante en todo el mundo. En Brasil, por ejemplo, esta tendencia, presente en la reforma universitaria de 1968, se consolidó con la ley 5540/69. Ahora, con el Proceso de Bolonia, es prácticamente la totalidad de Europa que se somete a concepciones que vienen de Estados Unidos.

Para *The Economist* (1.12.2012), a pesar de seguir con más de la mitad de las primeras cien instituciones en los *rankings* internacionales, el sistema de enseñanza superior de Estados Unidos se enfrenta a problemas graves y exhibe muchos elementos negativos, como:

1. Aumento en el valor de las escolaridades cinco veces mayor con respecto a los niveles de inflación desde 1983;
2. Duplicación de la deuda de los estudiantes en los últimos quince años. Quienes concluyeron el bachillerato en 2011 salieron de la universidad con un promedio de deuda de 26.000 dólares;

### 3. Una disminución importante de la calidad de los estudiantes y graduados.

Además, el concepto dominante en las universidades de los Estados Unidos siempre implicó la idea de que la universidad irá a la comunidad con la intención de extender sus actividades de enseñanza y de investigación y el fondo de cultura de que se considera poseedora. La comunidad, según este concepto, es un objeto, tiene que actuar pasivamente en el proceso, siendo solamente un receptor de otro polo, exógeno y superior.

La aproximación de la comunidad por las universidades se hace a través de una posición elitista, en la cual la comunidad es considerada como elemento inferior. La universidad, con sus élites, sus sabios, su cultura sofisticada, lleva hacia la comunidad toda su sabiduría. Esta toma de posición no es inocente. Es ideológica, y esto es el pecado original del modelo como el de muchos proyectos de cooperación entre los países ricos y los demás.

## **Cooperación solidaria**

En 2005, los países ricos se comprometieron a destinar el 0,7 % de su producto interno bruto (PIB) en programas y proyectos de ayuda al desarrollo internacional, pero llegaron al comienzo del siglo XXI con una media de 0,25 %. Se estima que, con la reducción de los fondos fantasmas utilizados en y para los países ricos y sus consultantes, la ayuda, en lo que se refiere a los países del G-7 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido), se reduce a 0,07 %. Además, —hay que saber— una gran parte de los fondos para la cooperación consiste en préstamos y no en donaciones o subsidios.

Reflexiones sobre la cooperación interuniversitaria internacional llevaron a la Unesco a poner en marcha, en 1991, el Programa UNITWIN/Cátedras Unesco, cuyo objetivo era «promover la creación de redes entre las instituciones de educación superior en los niveles interregional, regional y subregional con el propósito de promover el desarrollo institucional y la distribución de recursos y de facilitar el intercambio de conocimientos y datos sobre experiencias que estuviesen relacionadas, por ejemplo, con el personal y los estudiantes».

Según su concepción, en el momento de su creación, el programa tendría dos elementos básicos: las cátedras, con vocación de convertirse en un centro de excelencia, y las redes. Cada cátedra tendría que ser un punto focal o formar parte de una red.<sup>46</sup> Dentro de la Unesco, el programa debería contar con la participación de los diferentes programas de la organización: educación, ciencia y tecnología, comunicaciones, cultura, ciencias sociales. En 1998, en el momento de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior organizada por la Unesco en París, existían más de 300 cátedras y cerca de 50 redes.

---

<sup>46</sup> - En marzo de 2007, la secretaría de la Unesco presentó al Consejo Ejecutivo un documento (176 EX/10) que contenía nuevas orientaciones estratégicas para el programa UNITWIN. Entre las «nuevas» líneas de renovación de programas, se anunció la implicación de todos los sectores de la Unesco en las actividades de UNITWIN, lo que era parte de su concepción inicial, y aun la transformación de los centros de excelencia en polos de excelencia...

Esta iniciativa partió de la convicción de que la creación de programas conjuntos de investigación y posgrado a nivel doctoral podría ser priorizada por las políticas públicas de internacionalización de la educación superior. Tales medidas impedirían la fuga de cerebros y colaborarían con la transferencia de conocimientos entre las instituciones y entre los países y regiones.

Todo esto explica por qué, durante las discusiones que precedieron a la redacción y adopción de la Declaración de París de 1998, se consideró que ninguna institución de educación superior puede hoy vivir sola. El progreso del conocimiento es tan rápido que ninguna institución puede sobrevivir aislada. Todas ellas tienen algo que aprender de sus pares.

Además de esto, es obvio que todos los proyectos de cooperación, en particular con los países en desarrollo, deberían dar lugar a un beneficio mutuo. La importancia de compartir conocimientos y experiencia a nivel internacional debería guiar las relaciones entre instituciones de educación superior en los países desarrollados como en desarrollo, y debería beneficiar en especial a los países menos desarrollados.

### **¿Hacia un bien público global?**

Un ejemplo sorprendente de una iniciativa que puede favorecer los avances ideológicos de organizaciones como el Banco Mundial y la OCDE, contrarios a la concepción de enseñanza superior como bien público, fue dada por la publicación en París, en el marco de la Unesco, en 2015, del documento *Replantear la educación: ¿hacia un bien común global?* que tendría por objeto actualizar las reflexiones del Informe Faure (Faure, 1973) y del Informe Delors (Delors, 1996) y que, de hecho, por medio de subterfugios, busca eliminar el concepto de «bien público» aplicado a la educación y a la enseñanza superior.

A nivel mundial, siempre fueron dos las formas de concebir una universidad o, como prefieren algunos analistas, hay dos racionalidades fundamentales que subyacen a la acción de las instituciones, que pueden ser tratadas como:

1. -Un servicio público a cargo principalmente de los gobiernos, que también puede ser prestado por otras instituciones en el marco de los sistemas de concesión, delegación o autorización. Esta fue la concepción que prevaleció durante la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior en París en 1998;
2. -Empresas organizadas para vender productos a los que pueden pagarlos. Los estudiantes, en este caso, son vistos como clientes. Es el modelo anglosajón que se busca extender a todo el mundo.

El servicio público, llamado a hacer operacionales los bienes públicos, se basa en tres principios:

- **Igualdad:** todos tienen derecho al servicio público sin discriminación. Con respecto a la educación superior, el concepto se define claramente tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, como en la Declaración de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior de 1998 en París.
- **Continuidad o permanencia:** el servicio público debe responder, de forma permanente y sin interrupción, a las necesidades de todos los ciudadanos.
- **Adaptabilidad y flexibilidad:** el servicio público debe adaptarse a la evolución de la sociedad.<sup>47</sup>

Se confunden a menudo los conceptos de servicio público (misión) y sector público (estatuto). Es un error primario. El concepto de bien público no elimina la posibilidad de concesión, delegación o autorización, incluso para el beneficio de las empresas privadas, sino que implica que los que pueden ser llamados a implementar el servicio público se sometan a reglas que favorezcan el interés colectivo. También se requiere la existencia de mecanismos que obliguen a cargar a los proveedores de servicios con obligaciones (*cahier de charges*, en francés), y que el control de todo esto sea realizado por autoridades legítimas, democráticamente elegidas.

Hasta entonces, el sistema de las Naciones Unidas, en particular la Unesco, siempre consideró la educación como un derecho humano para todos y cada uno, en esencia, un bien público, que tiene como referencia la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos (Artículo 26.1).<sup>48</sup>

Este dispositivo está reforzado por el artículo 13, párrafo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, adoptado por la

<sup>47</sup> - Un análisis exhaustivo de estas características del servicio público se encuentra en Annie Bartoli, “Management dans les organisations publiques”, 2.<sup>a</sup> edición, 1995-2007.

<sup>48</sup> - Como veremos más adelante, la educación debe ser considerada un bien público, siendo prescindible cualquier adjetivo que solo tendría el efecto de reducir el impacto y el alcance de este principio. Incluso Jacques Delors, intentando conciliar con las posiciones en vigor dentro de la Unión Europea, en la introducción al informe *L'éducation: un trésor est caché dedans* (1996) afirma que la educación es un “bien público que debe ser accesible a todos y no puede estar sujeta a una simple regulación del mercado”.

Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1966 y ratificado por muchos países.

Dice:

- La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
- La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.**

### **Contexto neoliberal de la mercantilización**

¿Cómo se presenta todo esto en la vida real?

En el caso de la educación superior, decir que la educación superior pública lleva a la injusticia porque beneficia a los ricos sobre los pobres se convirtió en un dogma en las organizaciones internacionales, en los medios y entre muchas autoridades públicas en todos los continentes. Esto sirve como un argumento para la defensa de la comercialización y la privatización. Esta es casi siempre una simplificación sobre la base de datos falsos.

Tomemos el caso de Brasil. En los años ochenta y noventa, los estudios en varias universidades brasileñas mostraron que estos análisis fueron al menos parciales y incluso la inclusión social mejoró considerablemente entre 2010 y 2014, como consecuencia de la adopción, por el gobierno de Brasil, de la política de cuotas en beneficio de las minorías y de otras políticas de inclusión social. En confirmación de esto, el 18 de agosto de 2016, el diario *O Estado de São Paulo* publicó un artículo de Lígia Formenti, Isabela Palhares y Victor Vieira, con el título «Dos de tres estudiantes en las universidades federales están en clases D y E». El falso argumento de la no inclusión en las universidades públicas conduce a los partidarios de la aplicación del Consenso de Washington en la educación a defender el «dogma» de la necesidad de privatización de la enseñanza superior.

Es una cosa positiva, no hay duda. **Las instituciones públicas brasileñas de enseñanza superior promueven la inclusión social. Pero esto es una parte de la realidad.** Hace menos de dos años, un conocido experto brasileño en toda la región, Valdemar Sguissardi, elaboró, a petición de la Secretaría de Educación Superior del Ministerio de

Educación de Brasil (SESU), un diagnóstico de la situación de la educación superior brasileña. Los datos presentados son asombrosos. A pesar de que el Plan Nacional de Educación (PNE) de Brasil (2001-2010) preveía alcanzar en el país una tasa neta de 30 % de la matrícula de pregrado para el año 2012, Brasil solo logró alcanzar la mitad de esa tasa (15,3 %). El nuevo PNE fija un objetivo de 33 % para la década 2014-2024.

En 2012, la matrícula de pregrado (presencial y a distancia) alcanzó el total de 7.037.688, distribuido de la siguiente manera: un 26,9 % en las instituciones de enseñanza superior (IES) públicas y el 73,1 % en el sector privado. Otros datos que revelan lo que es la comercialización de la educación superior en Brasil aparecen en el documento con toda claridad. Desde marzo de 2012 hasta marzo de 2014, mientras que el total de las empresas de la BM & FBovespa tenía 23 % de devaluación de sus acciones, Kroton Educacional tenía alrededor del 300 % de valoración y Estácio Participações aproximadamente un 250 % (*infoMoney*, 28.3.2014).

Con base en los datos presentados por Sguissardi, se puede observar que hoy, **en 2016 en Brasil, seguramente más del 80 % de las instituciones de educación superior se organizan para tener beneficios, son marcas comerciales**, tienen en sus empresas «mantenedoras» poderosos grupos económicos nacionales y extranjeros e incluso una división del Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional (*International Finance Corporation*). Se rigen por las leyes del comercio y controlan las matrículas de la mayoría de los estudiantes del país.

## Procesos interconectados

Para imponer el pensamiento único —el retomar la teoría de la modernización de los años cincuenta y sesenta y la comercialización de la educación— varios procesos se desarrollan a nivel internacional. Aparentemente independientes, en realidad están interconectados y buscan el mismo objetivo:<sup>49</sup> el desmantelamiento del estado y la privatización en todos los sectores relacionados con el servicio público. Sus promotores cuentan con el apoyo de los gobiernos de varias regiones incluyendo América Latina, pero, sobre todo, de las instituciones europeas, en particular, de las grandes empresas.

Son métodos sofisticados, como podremos ver seguidamente, con una breve mirada a algunos en curso actualmente. En términos prácticos se establece una regulación que intenta

---

<sup>49</sup> Estas cuestiones se examinaron en una serie de documentos incluidos en <http://www.mardias.net>. Dos documentos recientes están disponibles en ResearchGate (Marco Dias): 1. «La cooperación interuniversitaria en el tiempo de la globalización uniformizante» en *Foro Latinoamericano de Educación Superior*, cap. 1, São Carlos, Pixel, 2015, pp. 33-66. El Foro se realizó en la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA) en Foz de Iguazú, Brasil, el 17 y 18 de noviembre de 2014; 2. *Siglo del conocimiento y el desafío para la educación superior*, 7.º Encuentro de Redes Universitarias y Consejos de Rectores de América Latina y el Caribe, 23 y 24 de setiembre de 2015, San Miguel de Allende, Guanajuato, México. Este segundo texto está también en el sitio web de la Unesco-IESALC, Caracas.

ser universal y que saca de los gobiernos y de los países el control sobre un elemento esencial en su soberanía nacional. La situación entonces puede considerarse preocupante debido a la existencia en Europa —desde 1983— de grupos de presión poderosos. Una institución conocida como *European Round Table of Industrialists* (ERT, ‘Mesa Redonda Europea de Industrialistas’) es un ejemplo notable.

La ERT se ha convertido en generadora de ideas no solo para los gobiernos o para Europa, sino que, a través de un proceso de "cooperación", para los gobernantes de todo el mundo. Congrega alrededor de cincuenta de las mayores empresas europeas y actúa como grupo de presión sobre la Comisión Europea, el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo. Esta organización fue capaz de infiltrarse e influir en las organizaciones internacionales.

Actuando con eficiencia, los grupos de presión empresariales tienen un sistema, ideas, una concepción de la sociedad y muchos recursos financieros. Actúan en un marco regional y global, mientras que quienes defienden los sistemas públicos de educación actúan casi siempre a nivel nacional y a veces regional. Y sin dinero... o con poco dinero.

Los procesos interconectados son los siguientes:<sup>50</sup>

- -Implementación del **Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC (General Agreement on Trade in Services [GATS, por sus siglas en inglés])** que transforma la educación, en particular la enseñanza superior y la enseñanza a distancia en mercancía.<sup>51</sup> A fines de 2016, se completó la definición de las bases para un acuerdo más restrictivo que el AGCS. Se trata del Acuerdo en Comercio de Servicios (*Trade in Services Agreement [TISA, por sus siglas en inglés]*);
- -Establecimiento de un **sistema internacional de acreditación**;
- -Revisión de las **convenciones sobre el reconocimiento de estudios y diplomas** que muchos desean se haga exclusivamente con base en el Convenio de Reconocimiento de Lisboa de 1997, que congrega a los países europeos, Estados Unidos, Canadá, Israel y Australia;
- -**El Proceso de Bolonia**, útil no solo para la normalización de los procedimientos de Europa, sino que también puede convertirse en un instrumento de dominación cuando se aplique en regiones en desarrollo como África y América Latina;<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> En el documento elaborado para el seminario de los 25 años de I AUGM cada uno de estos elementos es analizado en detalles como sus repercusiones en la adopción de un modelo único de sociedad en todo el mundo.

<sup>51</sup> - A partir del análisis hecho en 2002 en el Foro Social Mundial de Porto Alegre, asociaciones universitarias en América Latina se movilizaron en contra de la aplicación del AGCS-GATS a la educación.

<sup>52</sup> - El significado del Proceso de Bolonia es un tema recurrente en los últimos documentos incluidos en <http://www.mardias.net>. Especial énfasis se puede dar al trabajo conjunto de Alex Fiúza de Mello y Marco

- -**Sistemas de clasificación (rankings)** sobre la base de criterios que se ajusten, en especial, a los modelos de los países que dominan la economía, las finanzas, la política internacional, especialmente los anglosajones;<sup>53</sup>
- -Desarrollo incontrolado de los *Massive Open Online Courses* (MOOC).

¿Qué es lo grave o problemático en estos procesos?

Una lógica de la naturaleza económica y financiera cuyas normas son esencialmente mercantilistas se opone al concepto de servicio público basado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Esto es lo que domina hoy en las instituciones europeas, lo que favorece la desregulación de todo y la creación de autoridades administrativas independientes o autónomas en relación al Estado.

### **Bien público global**

Desde el comienzo de este siglo, el Banco Mundial añadió a la expresión "la educación, un bien público", el adjetivo "global" y, al mismo tiempo, trató de obligar a la educación —en particular a la enseñanza superior— a adoptar requisitos estrictos y embarazosos de calidad que, de hecho, son adecuados solo para un grupo exclusivo y limitado de países.<sup>54</sup>

Un lector desprevenido podría pensar que el bien público global significa que este nivel de la educación debe ser considerado como un bien público en todas partes. Nada de esto. La inclusión del adjetivo *global* significa, de hecho, que el bien público global se llevará a cabo en un pequeño grupo de países que pasan a ser considerados como un modelo de calidad para ser emulado en todo el mundo.

En otras palabras, con la aceptación de esta adición del adjetivo «global», la calidad ya no estará vinculada a la pertinencia, es decir, al desarrollo social, político y cultural de las instituciones de educación superior o a sus misiones específicas establecidas por estas instituciones, junto con sus sociedades. La calidad se convierte en contingente a la respuesta apropiada que se dará a las exigencias del mercado y no al que requiere la sociedad.

Antonio Rodrigues Dias, publicado en la revista *Educación y Sociedad*, vol. 32, abril a junio de 2011, n.º 115, pp. 413-436: “Os reflexos de Bolonha e a América Latina: problemas e desafios”.

<sup>53</sup> - La decimocuarta edición de la Clasificación de universidades del mundo de la Universidad Jiao Tong de Shanghái fue lanzada el 15 de agosto de 2016. Las diez mejores universidades, como era de esperar, fueron: Universidad de Harvard, Universidad de Stanford, Universidad de Berkeley en California, Massachusetts Institute of Technology (MIT), Universidad de Princeton, Universidad de Oxford, Oxford Institute of Technology, Instituto de Tecnología de California, Universidad de Columbia, Universidad de Chicago.

<sup>54</sup> - Es cierto que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1969 hizo un llamamiento a la idea de bienes públicos globales, pero el significado no era el mismo que le dan los documentos del Banco Mundial. Ver (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1969).

El documento *Replantear la educación: ¿hacia un bien común global?* (*Rethinking education: towards a global common good?* en el original) publicado en París en 2015 sostiene que se debería renunciar a la noción de «bien público» en la educación, bajo los argumentos de que este concepto no puede alcanzar la unanimidad y, además, de que su punto de partida sería una posición individualista. No son argumentos. Son sofismas. Los autores del documento apoyan en la práctica la idea de que hay que adaptarse a una realidad donde los principios de la comercialización de la educación predominan.

Juegan con análisis que, hace mucho tiempo, resultaron ser erróneos. Los bienes públicos están vinculados a las políticas públicas y estatales, es correcto. Esto no justifica la puesta en marcha de un supuesto malentendido, según el cual los bienes públicos son los que ofrece el sistema público. A medida que la educación y otros servicios son proporcionados por el gobierno, pero también en muchos lugares por empresas o por individuos, la noción de bien público debe, según ellos, ser eliminada. Olvídense de las figuras tradicionales de concesión, delegación y autorización en el derecho administrativo, ya mencionadas.

De acuerdo con el diario *Le Monde* del 4 de junio de 2002 (Le Monde, 2002), los servicios de interés general designan las actividades comerciales o no que se consideran de interés público por las autoridades públicas y, en consecuencia, quedan sujetas a las obligaciones del servicio público.

Asimismo, el interés público se refiere a las actividades de servicios comerciales que, para cumplir tareas de interés general, sean sometidas por los estados miembros de la Unión Europea a las obligaciones específicas de servicio público. Este es particularmente el caso del transporte, la energía y la comunicación.

Fue con esta percepción que, en **la Unión Europea, los economistas pusieron en marcha desde hace algún tiempo la idea de los bienes comunes**, que — independientemente de su origen público o privado — se caracterizan como fundamentales para la implementación de los derechos fundamentales de todas las personas.<sup>55</sup> El punto de partida de este análisis es también un sofisma. **El bien es público por su naturaleza, no es el resultado de las características de aquellos que son llamados o autorizados a implementarlo.**

Avancemos un poco sobre este tema. Los bienes comunes serían híbridos: ni totalmente privados, ni exclusivamente públicos. Es una fórmula inteligente, ya que permite colocar en el mismo nivel la responsabilidad del gobierno y de empresas privadas que actuarán con sus propias normas, sus "códigos de ética", dentro de los cuales el más difícil es, a veces, justamente la búsqueda de ética...

Los autores del documento *Replantear la educación: ¿hacia un bien común global?* toman prestada de los economistas liberales la noción del bien común y se adhieren a ella, siguiendo el ejemplo del Banco Mundial y añadiendo el adjetivo *global*.

---

<sup>55</sup> - Ver Claire Guélaud: "Le climat, bien public ou bien commun ?" *Le Monde*, 13 de noviembre de 2015, p. 7, suplemento *Idées*.

Todo esto ha llevado a algunos países europeos —entre ellos Francia— a tratar de adoptar una posición equilibrada, instando a la Unión Europea a formular las políticas de los servicios económicos de interés general. Pensaron incluir aquí también a la educación, lo cual es inaceptable, ya que la educación nunca debe ser vista como una actividad comercial. Se trata claramente de la adopción de una política del mal menor. Pero, vamos a llamar la atención, ¡más grande o más pequeño es siempre un mal!...

Eliminar la noción de bien público no puede ser considerado como un acto inocente, y menos aún cuando se añade el adjetivo *global*. El objetivo es que una cierta concepción del bien público, por coincidencia la que es dominante en los países industrializados anglosajones, sea aceptada por todos lados. Lo global no significa apertura. Representa limitaciones. Sirve para justificar posiciones y actitudes neocolonialistas y para favorecer intereses comerciales en el sector de educación.

Esta formulación pone por tierra los postulados que componen el ADN de la Constitución de la Unesco, que siempre ha tenido en cuenta la capacidad de adaptar la educación a la evolución de la sociedad. Se trata de una fórmula hábil, pero equívoca. No hay necesidad de utilizar una nueva formulación que, además de ambigua, servirá para consolidar la comercialización de la educación y el dominio del pensamiento único.

## **Centenario de Córdoba**

En 2018 se celebran los cien años del movimiento de la Reforma de Córdoba, que comenzó en Argentina, tuvo su influencia en toda América Latina y ganó repercusiones en todo el mundo<sup>56</sup>.

Córdoba ha demostrado lo importante que es organizar y sistematizar un conjunto de principios que se convierten en referencia para las acciones y pueden ser utilizados como indicadores para mejorar los sistemas. La Reforma representó la respuesta a una época. Argentina era una sociedad agrícola. La incipiente industrialización, la participación activa de los inmigrantes que llegaron desde Europa con nuevas ideas como resultado de los cambios resultantes de la Gran Guerra, el surgimiento de clases medias que querían ocupar un espacio más grande en la sociedad, configuraban un presente que, evidentemente, no es lo mismo en nuestros días.

Teniendo en cuenta que la educación superior es un bien público, para alcanzar sus objetivos ella necesita adaptarse a las realidades cambiantes. Córdoba estableció los

---

<sup>56</sup> - Véase: a) <http://www.mardias.net>, vol. 14, documento n.º 12, *Desafíos de la Educación Superior a la luz de la reforma de Córdoba*. Córdoba, Argentina, junio de 2008; b) <http://www.mardias.net>, vol. 1, documento n.º 16, *De Córdoba (1918) a París (1998): los desafíos para la educación superior*. Córdoba, Argentina, 1998; c) <http://www.mardias.net>, vol. 14, documento n.º 14, *Impactos de la CRES y de la CMES 1998 en América Latina y el Caribe* (2008).

elementos básicos de acción para la defensa de la libertad académica y la autonomía universitaria, uno de los principios que facilitó la unidad de las fuerzas académicas y la lucha contra las dictaduras que, en particular en los años sesenta y setenta, dominaron el continente con el sacrificio de las libertades y de la dignidad humana de generaciones de latinoamericanos.

A Córdoba todos le debemos, entre otros avances:

- Consolidación de la idea de autonomía, lo que implicaba el derecho de la comunidad universitaria a seleccionar a sus líderes y maestros y a organizar programas de estudio, independientemente del Gobierno u otras entidades;
- Énfasis en la formación integral del ser humano, que hace hincapié en que los estudiantes deben ser tratados como adultos, como sujetos y no como objetos de sus destinos. Para esto, los líderes de Córdoba defendieron el *cogobierno*;
- Necesidad de que las instituciones educativas mantengan vínculos con la sociedad, traten sus problemas y encuentren en ella la principal justificación de su existencia;
- Necesidad de trasladar a la sociedad —a través de la extensión universitaria— el conocimiento que las instituciones de educación superior tienen o producen;
- Modernización científica, con la introducción de cambios en los programas y planes de estudio, así como con la negativa de posiciones dogmáticas;
- Democratización, con el concepto de gratuidad considerado como una herramienta para ampliar el acceso a las universidades;
- Anticipación de los movimientos de integración en la región.

Muchos de estos temas son actuales. Otros, como la necesidad de adaptarse a los cambios en la sociedad, requieren una reflexión profunda sobre sus implicaciones en la realidad actual. Es de vital importancia hacer hincapié en el carácter de bien público de la educación que, por su naturaleza, debe ser impartida en beneficio de todos.

Si los proveedores no actúan de esta manera, es porque los gobiernos no cumplen sus funciones y son conniventes con la falta de responsabilidad de los proveedores. Un posicionamiento firme sobre este tema es esencial. El debate es crucial. ¿Sería aceptable que, en lugar de las familias o de los representantes de los ciudadanos en el gobierno, fueran las multinacionales o gobiernos extranjeros los que sean llamados a definir qué tipo de educación deseamos para nuestros hijos?

## Córdoba y la integración regional

El centenario de Córdoba brinda al mundo académico latinoamericano la oportunidad de actualizar el marco donde funcionan las instituciones de enseñanza superior. Existe la base. Algunos elementos se encuentran en la Declaración de 1918 y, hoy en día, la Declaración de 1998 es una referencia clave en términos universales que es reforzada, en lo que respecta a América Latina, con la declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) de 2008 en Cartagena de Indias, Colombia.

Insistamos en hecho que Córdoba fue premonitoria sobre la necesidad de integración regional. Hoy, en algunos gobiernos de la región, se encuentran varios antiguos líderes estudiantiles que han evolucionado, o mejor dicho, «han involucionado»: pasaron a promover políticas de sumisión al mundo financiero internacional y a la exclusión. La integración regional es necesaria para la construcción de una sociedad más justa, pero ¿qué hacer?

Deodoro Roca, líder del movimiento para la Reforma de Córdoba, interrogado en 1936 sobre el éxito de su obra, «lamentó que la reforma universitaria de Córdoba no hubiese modificado el espíritu de la universidad ni cambiado la sociedad» (Rossato, 1998). Sorprendentemente, Deodoro Roca se apenó de que «la reforma de Córdoba solo hubiese servido para aproximar a las repúblicas de América Latina».

¡Que fantástico fue en realidad el impacto de Córdoba en toda América Latina! En mi opinión, Deodoro Roca cometió un error increíble. ¿Qué objetivo más noble, más necesario, podría tener una nueva Declaración de Córdoba en 2018 si lograse, hoy en día, el ejemplo de lo que ocurrió en 1918: aproximar a los países de América Latina y consolidar los esfuerzos de quienes buscan crear un verdadero espíritu de integración en la región?

En los años sesenta, bajo el liderazgo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la idea de la integración económica —con la promoción de la industrialización de la región— fue una idea fuerte en todo el continente. Las reflexiones hechas en este marco fueron responsables por una serie de iniciativas como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, 1960), el Mercado Común Centroamericano (MCCA, 1960), el Pacto Andino y la Comunidad del Caribe (1973).

En los años ochenta, la región sufrió la crisis de la deuda externa y el dominio que se desplegó —en la economía y en la política— de los defensores directos o indirectos del Consenso de Washington. Esto significó una vuelta a la aceptación del estado de dominado. El neoliberalismo, para muchos, fue fatal para la integración de América Latina. Creo que iniciativas como el Mercosur y la Comunidad Sudamericana de Naciones fueron destinadas a neutralizar esta situación, pero, en los últimos tiempos, la presión sobre los países latinoamericanos para que abran aún más sus economías —como si esto fuera posible— especialmente en relación con los servicios, el gran motor de la economía mundial, socavó los esfuerzos y puso en situación de riesgo de liquidación a iniciativas tales como el Mercosur.

Para encontrar una solución y dar espacio a los latinoamericanos en el mundo globalizado, desde el inicio de los años noventa se debate mucho sobre las posibilidades de una integración hemisférica que incluiría Estados Unidos, pero también Canadá. Se discute también la integración con Europa, una integración interregional.<sup>57</sup> No soy un experto en el tema. Por supuesto, son iniciativas importantes, pero todo esto no servirá para nada si los países latinoamericanos siguen insistiendo en darse la espalda, si no se ponen de acuerdo, si no actúan juntos. Continuarán dependientes y, en el marco de la globalización actual, jamás serán capaces de construir una sociedad más justa. Estarán condenados a imitar y a copiar, sin tener la capacidad de crear y ser independientes.

Estoy convencido de que un día la integración regional se realizará y que las universidades —la mayoría— van a formar ciudadanos con conciencia social. Ya no estaremos allí los de mi generación, pero los cambios llegarán. Es una cuestión de supervivencia para los pueblos de la región.

---

<sup>57</sup>- En estos temas, un libro fundamental es: *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Philippe de Lombaerde, Shigeru Kochi y José Briceño Ruiz (eds.), Fundación Carolina y Siglo XXI (2008).

## Referencias bibliográficas

- ANDIFES. (2014).** Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Estudantis. *IV pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das instituições públicas federais do ensino superior brasileiro.*
- ANGULO, F. (2008).** La voluntad de distracción: las competencias en la universidad. En J. GIMENO SACRISTÁN (Comp.), *Educar por competencias, ¿qué hay de nuevo?* (págs. 176-205). Madrid: Ediciones Morata, S. L.
- BARTOLI, A. (2007).** *Management dans les organisations publiques.* Malakoff: Dunod.
- BROWN, W. (2015).** *Undoing the demos: neoliberalism's stealth revolution.* ZoneBooks, MIT Press.
- DE KETELE, J.-M. (9 de octubre de 1998).** *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. La educación superior en el siglo XXI: visión y acción.* Documento de trabajo ED-98/CONF.202/CLD.49. Obtenido de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001163/116345s.pdf>
- DE LIMA, V. (19 de setiembre de 2016).** *Neoliberalismo, mídia e democracia.* Obtenido de Carta Maior: <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Neoliberalismo-Midia-e-Democracia/4/36847>
- DE LOMBAERDE (Ed.), P., KOCHI (Ed.), S., & BRICEÑO RUIZ (Ed.), J. (2008).** *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional.* España: Fundación Carolina y Siglo XXI.
- DELORS, J. (1996).** *Educação: um tesouro a descobrir.* París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- FAURE, E. (1973).** *Aprender a ser: la educación del futuro.* París/Madrid: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) / Alianza Editorial S. A.
- FÁVERO, M., & SGUSSARDI, V. (enero-abril de 2012).** Quantidade/qualidade e educação superior. *Educação em questão,* 61-88. Obtenido de <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/download/4053/3320>
- GARCÍA GUADILLA (Edit.), C. (2004).** *El Difícil equilibrio. La educación superior como bien público y comercio de servicios: implicaciones del AGCS (GATS).* Universidad de Lima y Columbus.
- LE MONDE. (4 de junio de 2002).** Dossier sur les services publics: a) Services publics: la France peut-elle tenir tête à Bruxelles ?; b) Questions-réponses-principes; c) L'ouverture des services publics reste un casus belli avec Bruxelles; d) L'OMC, un autre front de libéralisation. *Le Monde.*

**MAYOR ZARAGOZA, F.** (2014). La educación superior, pieza angular de la nueva era que se avecina. *IX Congreso Internacional de Educación Superior «Universidad 2014»*. La Habana.

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO).** (1995). *Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior*. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Obtenido de <http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000989/098992s.pdf>

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO).** (1998). *La educación superior en el siglo XXI. Visión y acción. Informe final de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior*. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Obtenido de <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001163/116345s.pdf>

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO).** (2009). *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior 2009: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo*. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Obtenido de [http://www.unesco.org/education/WCHE2009/comunicado\\_es.pdf](http://www.unesco.org/education/WCHE2009/comunicado_es.pdf)

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO).** (s.f.). *Rethinking education: towards a global common good?* París, Francia: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

**RODRIGUES DIAS, M.** (Coord.), M. (2002). *Perspectivas de la educación superior en el siglo XXI: lecciones de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior*. Madrid: Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) / Fundación Universitaria para la Cooperación Internacional.

**RODRIGUES DIAS, M.** (2010). *¿Quién creó este monstruo? Educación y globalización: sus relaciones con la sociedad*. Obtenido de [http://www.mardias.net/site2010/?page\\_id=149](http://www.mardias.net/site2010/?page_id=149)

**RODRIGUES DIAS, M.** (23 y 24 de setiembre de 2015). Siglo del conocimiento y el desafío para la educación superior. *7.º Encuentro de Redes Universitarias y Consejos de Rectores de América Latina y el Caribe*. San Miguel de Allende: IESALC-UNESCO.

**ROGERS, E.** (1976). *Communication and development: critical perspectives*. Beverly Hills, London: Sage Publications.

**SGUSSARDI, V.** (20 de setiembre de 2014). *Estudo diagnóstico da política de expansão da (e acesso à) educação superior no Brasil de 2002 a 2012, com destaque para a análise*

*das práticas mercadológicas, sob os marcos legais vigentes, incluindo, entre outros aspectos, fusões, aquisições, reestruturações e sugestão de medidas e ações no âmbito do Estado para superação dos problemas identificados neste estudo.* Piracicaba: Consejo Nacional de Educación de Brasil.

**TILAK, J.** (2008). Higher education: a public good or a commodity for trade? *Prospects*, 38(4), 449-466. doi:10.1007/s11125-009-9093-2

**TÜNNERMANN BERNHEIM (Edit.), C.** (2008). *La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial de 1998.* Cali: Pontificia Universidad Javeriana de Colombia, UNESCO-IESALC.

**VADESUVA, S.** (1996). *L'enseignement supérieur au XXIème siècle: perspective étudiante*. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Obtenido de <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001055/105594Fb.pdf>

**VAN GINKEL, H., & RODRIGUES DIAS, M.** (2006). Retos institucionales y políticos de la acreditación en el ámbito internacional. En *La educación superior en el mundo en 2007. Acreditación para la garantía de la calidad y el compromiso social de las universidades ¿Qué está en juego?* (págs. 37-57). Madrid: Mundiprensa.

## DOCUMENTO NÚMERO 6

### **LOS DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL ACTUAL<sup>58</sup>**

“Quien no ha hecho a los setenta lo que pedía la vida no puede razonablemente esperar hacerlo después” - José Luís Sampedro (Barcelona, 1998)

“O problema é que temos alunos do século XXI, com professores do século 20 a trabalhar como no século 19” (José Pacheco, professor portugués radicado en Brasil)

Marco Antonio Rodrigues Dias<sup>59</sup>

**Sin revisión del texto en español** - Buenos Aires, 16 y 17 de octubre de 2013-  
Congreso de Docencia Universitaria- Universidad de Buenos Aires

<sup>58</sup> - Este documento incluye datos **actuales** (2013) sobre los desafíos de la enseñanza superior en escala internacional y es basado en una serie de trabajos del autor producidos durante los últimos años y también en resultados de estudios y documentos de diversas organizaciones, en particular de la UNESCO, realizados en diversos períodos de la historia reciente.

<sup>59</sup> Periodista en Brasil en los años sesenta; profesor universitario, jefe de departamento, decano de extensión y vice rector de la Universidad de Brasilia, en los años setenta; director de la División de enseñanza superior de la UNESCO (1981-1999), representante de la UNU en Paris (hasta julio de 1999), consultor internacional en cuestiones de enseñanza superior.

## RESUMEN

Los grandes problemas de la educación superior, desde por lo menos el final de la Segunda Guerra Mundial, son aparentemente los mismos: expansión y, en consecuencia, incremento del acceso; necesidad de democratización a través de la igualdad de oportunidades, lo que incluye la financiación; la planificación de las instituciones, la cooperación regional e internacional, la articulación con el mundo del trabajo, la autonomía, la influencia de la ciencia y de la tecnología, en particular de la utilización de la comunicación para la educación.

Asimismo, los cambios en educación superior son muy fuertes así como la intensidad de los problemas. Y, fundamentalmente, son siempre dos las racionalidades que definen las políticas en este dominio: una que ve la educación como servicio público, la otra como una mercancía, siendo esta la que predomina en el mundo actual, beneficiándose del extraordinario desarrollo de las comunicaciones por internet y del modelo vigente de globalización, representado por el Consenso de Washington. Varios procesos aparentemente independientes, en realidad interconectados, buscan imponer el pensamiento único y representan una vuelta a la teoría de la modernización de los años cincuenta y sesenta. Se trata del Acuerdo General de Comercio de Servicios, del Proceso de Bolonia, de los intentos de creación de un sistema internacional de acreditación, de la renovación de las convenciones regionales sobre reconocimiento de estudios y de diplomas y, por fin, de la multiplicación de los rankings.

El modelo actual de globalización está fallido, sin embargo, dominar el conocimiento más que nunca es sinónimo de poder. La enseñanza a distancia y, ahora, los MOOCs – *Massive open online courses*– que podrían ser instrumentos de democratización, sirven frecuentemente para ampliar la comercialización y reforzar un modelo de sociedad elitista, donde la precariedad en el trabajo y el dominio de las sociedades por las grandes corporaciones se destacan. Los movimientos de los indignados y las manifestaciones de protesta en países tan diversos como España, los estados árabes del Mediterráneo, Grecia, Chile, Portugal, Turquía, Canadá, Brasil, tienen todos como elemento común una reacción a los efectos devastadores de la globalización liberal, incluso en las universidades.

Y ahí se plantea de nuevo el significado de la cooperación internacional. El espectáculo de autoridades gubernamentales y de dirigentes universitarios que desfilan en Brasil para obtener los fondos que la Presidente Dilma Rousseff dedicó a un programa de ciencia sin fronteras, es un síntoma de un proceso donde la cooperación sirve más a la comercialización y a estimular el éxodo de cerebros que para formar personal calificado de manera igualitaria y democratizar el conocimiento a escala mundial. Pocos meses antes de su muerte, el Presidente Salvador Allende mostraba, de manera ejemplar, que pertinencia y calidad tienen que marchar de la mano. Defendía que para democratizar América Latina y garantizar su independencia, se requiere una universidad que prepare **un profesional comprometido con el cambio social**.

**Palabras llave:** enseñanza superior- calidad y pertinencia- contribución a la sociedad- comercialización y dominación- pensamiento único- desafíos de la tecnología- globalización- revueltas - éxodo de cerebros - precariedad

## INTRODUCCIÓN

En general, hay un consenso, a nivel teórico, sobre las misiones fundamentales permanentes de la enseñanza superior: a) formar diplomados altamente cualificados y ciudadanos responsables; b) propiciar el aprendizaje permanente; c) promover, generar y difundir conocimientos por medio de la investigación y, como parte de los servicios que ha de prestar a la comunidad, proporcionar las competencias técnicas adecuadas para contribuir al desarrollo cultural, social y económico de las sociedades; d) contribuir con comprender las culturas nacionales y regionales, internacionales e históricas; e) contribuir a la ciudadanía democrática; f) contribuir al desarrollo y la mejora de la educación en todos los niveles y en particular, g) contribuir al desarrollo sostenible y el mejoramiento del conjunto de la sociedad. Todo esto puede ser sintetizado con la mención a la enseñanza, la investigación y la prestación de servicios.

**El consenso desaparece cuando se buscan implementar los mecanismos que aseguren el cumplimiento de las misiones.** Fundamentalmente, son siempre dos las racionalidades que definen las políticas en este dominio: una que ve la educación como servicio público, la otra como una mercancía, siendo esta la que predomina en el mundo actual, beneficiándose del extraordinario desarrollo de las comunicaciones por internet y del modelo vigente de globalización, representado por el Consenso de Washington.

Como estudiante en Brasil y actuando en los movimientos de juventud que se inspiraban en la Reforma de Córdoba de 1918, participé, desde el inicio de los años sesenta, de las discusiones sobre los desafíos para la enseñanza superior. En Mayo de 1968, concluya, en París, un programa de tercero ciclo. En los años setenta, estaba, como dirigente universitario, entre los que aplicaron reformas en la estructura académica de la Universidad de Brasilia. Fue un periodo difícil del país bajo la dictadura militar, que se inspiraba en la Doctrina de Seguridad nacional.

En las tres décadas siguientes, en la UNESCO y en la UNU, participé de la elaboración de políticas universitarias en nivel universal. Discutir este tema significa retomar debates que fueron parte de toda mi vida activa. Sin embargo, hoy, en 2013, estando fuera del circuito, no me siento cómodo para decir cuáles son las soluciones a los desafíos, permanentes algunos, conjunturales otros, que afectan la educación superior en el contexto actual. Creo que los organizadores del Congreso de Docencia universitaria de la Universidad de Buenos Aires han considerado que valía la pena dar la palabra a un representante del pasado. Seguramente se inspiraron en el Premio Nobel mexicano, Octavio Paz, para quién la construcción del futuro pasa inexorablemente por el pasado. Vamos, pues, adelante!

Para responder a la cuestión que me presentaron los organizadores de este congreso, cuando me dieron el título de una de las ponencias magistrales: “Los desafíos de la educación superior en el contexto internacional actual”, decidí ver cuáles son, hoy, los temas prioritarios para algunas organizaciones internacionales, gubernamentales o no gubernamentales, y solicité la opinión de dirigentes gubernamentales y de expertos académicos que tienen la costumbre de discutir estos temas.

Empecé con un amplio documento de una organización internacional, que enfatizó cinco grandes temas: la expansión y, en consecuencia, incremento del acceso; la necesidad de democratización a través da igualdad de oportunidades, lo que incluye la financiación; la planificación de las instituciones, la cooperación regional e internacional y la influencia de la ciencia y de la tecnología. A estos cinco temas, la organización añadió la autonomía y la cuestión de los vínculos con el mundo del trabajo y el empleo de los graduados.

Con respeto a las tecnologías, el documento destacó que una de las fuerzas cuya influencia es visible es la de los medios de comunicación que son cada vez más utilizados. Creo que todos los que trabajan con enseñanza superior estarán de acuerdo con los autores de esto documento, incluso muchos de los que aquí están presentes. Las opiniones que me transmitieron expertos y la observación de la agenda actual de varias organizaciones llevaron a la misma conclusión. **Sin embargo -que nadie se sorprenda- este documento fue elaborado en el marco de la UNESCO, pero en el período de 1962/1963 o sea hace más de medio siglo.**

Esto muestra como estas cuestiones son permanentes en el decurso del tiempo. Mirando los tempos actuales, en particular en un período más cercano a nosotros, encontramos la declaración de la Conferencia Mundial sobre Enseñanza Superior –CMES- de 1998<sup>60</sup>, ratificada por la de 2009, donde las cuestiones apuntadas como generales en este nivel de enseñanza son justamente la financiación, la igualdad de condiciones de acceso, la calidad

<sup>60</sup> La declaración de la Conferencia Mundial sobre Enseñanza Superior (CMES) de 1998, organizada por la UNESCO, y que permanece como una referencia mundial<sup>60</sup>, enfatizó algunos puntos que siguen válidos actualmente: 1) La educación superior se enfrenta en todas partes a desafíos y dificultades relativos a la **financiación, la igualdad de condiciones de acceso** a los estudios y en el transcurso de los mismos, una **mejor capacitación del personal**, la formación basada en las competencias<sup>60</sup>, la **mejora y conservación de la calidad de la enseñanza, la investigación y los servicios, la pertinencia de los planes de estudios, las posibilidades de empleo de los diplomados**, el establecimiento de **acuerdos de cooperación eficaces** y la igualdad de acceso a los beneficios que reporta la cooperación internacional. La educación superior debe hacer frente a la vez a los retos que suponen las nuevas oportunidades que abren las **tecnologías**, que mejoran la manera de producir, organizar, difundir y controlar el saber y de acceder al mismo. Deberá garantizarse un acceso equitativo a estas tecnologías en todos los niveles de los sistemas de enseñanza; 2) Considerando que una transformación y expansión sustanciales de la educación superior, la mejora de su calidad y su pertinencia y la manera de resolver las principales dificultades que la acechan exigen la firme participación no sólo de gobiernos e instituciones de educación superior, sino también de todas las partes interesadas, comprendidos los estudiantes y sus familias, los profesores, el mundo de los negocios y la industria, los sectores público y privado de la economía, los parlamentos, los medios de comunicación, la comunidad, las asociaciones profesionales y la sociedad, y exigen igualmente que las instituciones de educación superior asuman **mayores responsabilidades para con la sociedad** y rindan cuentas sobre la utilización de los recursos públicos y privados, nacionales o internacionales. Con casi cinco mil participantes, del punto de vista cuantitativo, la CMES de 1998, fue, sin duda, la reunión la más importante jamás realizada en la sede de la UNESCO, en París. Estaban presentes representantes de casi 180 países, más de 130 de ellos con delegaciones presididas por ministros de estado, tenía representantes de asociaciones de profesores, de estudiantes, de organizaciones no gubernamentales vinculadas a la enseñanza superior, del Banco Mundial, de la OCDE, además de expertos de diversos tipos, incluso representantes de parlamentos.

y la pertinencia, los acuerdos de cooperación, las posibilidades abiertas por el desarrollo de las tecnologías de la comunicación y de los medios de comunicación. El listado de prioridades de organizaciones como GUNI –Global University Network for innovations, la Asociación Internacional de Universidades, la OCDE y otras no son muy diferentes.

En realidad, muy frecuentemente, los diagnósticos de los expertos y de las organizaciones parten de datos comunes, la realidad es la misma. Los problemas que se planteaban en el pasado y que siguen presentes independientemente del desarrollo de las tecnologías, de la necesidad de vínculos con la sociedad, de la utilización de las tecnologías etc son similares. **La diferencia está en el tratamiento dado a estos datos y la visión que uno tiene de la educación, como instrumento de mejoría de la sociedad, la educación como servicio público o, como muchos sostentan, la visión utilitaria, comercial, ideológicamente neocolonialista.** Se habla también mucho, por supuesto, hoy, de la importancia de la educación en la sociedad del conocimiento.

**Asimismo, todos están de acuerdo en señalar la importancia de la enseñanza superior.** Un ejemplo reciente: una investigación realizada en Francia en 2011, sobre un panel de 15.000 alumnos que entraban en la escuela primaria, reveló que tres alumnos sobre cuatro (74%) lograban responder al centenar de cuestiones o ítems utilizados en esta investigación –en el campo de la fonología, de la numeración, de la escritura, de la prelectura, del tiempo de comprensión oral-. Catorce años antes, en 1977, una investigación similar, diera como resultado una proporción de dos alumnos sobre tres (66%)<sup>61</sup>.

Explicando esto resultado tan positivo, el periódico “Le Monde” señala que, entre 1997 y 2011, **el porcentaje de familias cuyos padres son diplomados en la enseñanza superior en Francia prácticamente ha duplicado**, para alcanzar el 41% para las madres y el 36% para los padres. Se sabe que el capital cultural de las familias tiene un efecto mecánico sobre las performances escolares de los niños. Sin un bueno nivel de la enseñanza secundaria, la enseñanza superior tendrá problemas, pero sin una buena enseñanza superior, la calidad de la formación de los maestros de la primaria y de la secundaria no alcanzará los niveles adecuados. Además, es en la enseñanza superior que se preparan los investigadores que van analizar el tipo de educación que el país necesita.

Esto confirma –una vez más- que **el sistema educacional de un país es un conjunto**, que sus diversos componentes dependen uno del otro, que no se puede disecar sus elementos en pedazos, dando prioridad a unos y echando a otros, en particular a la enseñanza superior en los países en desarrollo, los países pobres, los países emergentes.

Esto principio era defendido por la UNESCO hasta el final del siglo XX, contrariando otras organizaciones internacionales que preferían y siguen prefiriendo decir que **los países en desarrollo no tienen que ocuparse de enseñanza superior y de investigación.** La

---

<sup>61</sup> En su primera página de la edición del 14 de Septiembre de 2013, el periódico francés, en un artículo intitulado “L’école maternelle, laboratoire de la réussite”, se refiere al estudio que el ministerio de educación nacional (Francia) publicó sobre el nivel de los estudiantes en el momento de la entrada en la escuela primaria.

UNESCO, por su vez, que hasta 1999 tenía la enseñanza superior como prioridad, dejó el liderazgo de acciones en este campo para organizaciones como la OCDE y el Banco Mundial, que disponen de cuadros competentes pero que miran, con prioridad, los intereses y necesidades de los países ricos<sup>62</sup>, al contrario de la UNESCO, que, en principio, tiene que tratar de los problemas educacionales y culturales del mundo entero, de países ricos como de países pobres.

Hoy, dentro del G-20, hay más diplomados en enseñanza superior en los países no miembros de la OCDE (África del Sur, Arabia Saudita, Argentina, Brasil, China, Corea del Sur, Rusia, India, Indonesia) que en los países considerados ricos que están en la OCDE o sea Alemania, Australia, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, México, Reino Unido y Turquía, respectivamente 73 millones y 64 millones en 2012. La mudanza tuvo lugar en 2011<sup>63</sup>. **En qué medida esto significa un cambio en las estructuras de poder en el mundo y en el funcionamiento de la globalización es lo que el futuro próximo va nos indicar.**

Si uno quiere entonces saber cuáles son los problemas importantes para la enseñanza superior en los días de hoy, qué hacer? Hay que preguntar evidentemente a los estudiantes, o a los profesores o aún a los administradores de las instituciones. Esto sería el punto de partida importante para cualquiera reflexión que se haga en este dominio. Pero si uno se limita a esto, enfrenta problemas como **el del riesgo de tomar una posición corporativista** pues algunos profesores pueden pensar más en su carrera y su posición social que en los servicios a los estudiantes o al país; y algunos estudiantes, por su vez, pueden tomar posiciones dentro de una perspectiva individualista porque -y esto es normal- a partir de un cierto momento, miran con prioridad sus perspectivas futuras, el rol que van a desempeñar en la sociedad, las condiciones de vida que van a poder tener.

Por supuesto, hay que pensar en ampliar las fuentes para la encuesta y preguntar lo que piensan los gobiernos, los parlamentos, los poderes constituidos. Pero, una vez más, esto puede no ser suficiente. **Las respuestas podrán ser meramente conjunturales** porque los políticos en general tienden a mirar las cosas dentro de una perspectiva inmediatista, de corto plazo, teniendo en consideración más los calendarios electorales que las necesidades de la sociedad. Por supuesto, ahí llegamos a un punto importante, **hay que ver lo que piensa la sociedad**, hay que saber lo que necesita la gente, **hay que verificar como la enseñanza superior actúa para responder a las necesidades de la sociedad en su conjunto**, para que esta alcance un desarrollo que beneficie a todos.

En esto sentido se orientó la CMES 1998 y lo ratificó la de 2009<sup>64</sup>. Estas conferencias fueron organizadas por la UNESCO que, desde siempre, ha hecho hincapié en la idea que

<sup>62</sup> Se anuncia en los pasillos de la UNESCO que la directora general Irina Bukova pretende restablecer la prioridad à la enseñanza superior en los programas de la UNESCO, a partir de 2014..

<sup>63</sup> “Les étudiants des pays émergents à la conquête du monde », Le Monde, 26.09.2012- Benoit Flech.

<sup>64</sup> En la página web de la UNESCO hoy se puede encontrar por supuesto la declaración de 1998, pero destaque es dado a un “position paper”, que, al que se sepa, jamás fue objeto de discusiones con la comunidad académica, con los estados miembros o con los órganos de decisión de la organización como el consejo ejecutivo. Es un documento reductor que pone al mismo nivel la defensa de la enseñanza política como bien público y la

**calidad y pertinencia son dos conceptos complementarios** y que la pertinencia de la educación superior debe evaluarse en función de la adecuación entre lo que la sociedad espera de las instituciones y lo que éstas hacen<sup>65</sup>.

## CONTRIBUCIÓN A LA SOCIEDAD

La contribución de la enseñanza superior a la sociedad es un elemento esencial en la definición de políticas en este nivel de la educación. La declaración de 1998 estableció que la educación superior debe “**fundar las orientaciones a largo plazo en objetivos y necesidades sociales**, comprendidos el respeto de las culturas y la protección del medio ambiente” (artículo 6, a), y también que “en última instancia, la educación superior debería apuntar a crear una nueva sociedad no violenta y de la que esté excluida la explotación” (artículo 6, d).

La Declaración especificó que la educación superior debe **reforzar sus funciones de servicio a la sociedad**, y más concretamente sus actividades encaminadas a erradicar la pobreza, la intolerancia, la violencia, el analfabetismo, el hambre, el deterioro del medio ambiente y las enfermedades, principalmente mediante **un planteamiento interdisciplinario y transdisciplinario** para analizar los problemas y las cuestiones planteados.

La educación superior debe **aumentar su contribución al desarrollo del conjunto del sistema educativo**, sobre todo mejorando la formación del personal docente, la elaboración de los planes de estudio y la investigación sobre la educación. Ella debe apuntar a crear una nueva sociedad no violenta e de que la que esté excluida la explotación. Además, es necesario reforzar **el análisis y la previsión de las necesidades de la sociedad y la cooperación con el mundo del trabajo**. Hay que notar –y esto no fue un accidente- que **la Declaración no habló de cooperación con el sector económico o con las industrias, que son, obviamente, parte del mundo del trabajo. Simplemente, el mundo del trabajo es mucho más amplio, trata de empresas, pero trata de personas y constituye un elemento esencial de organización de las sociedades**.

Un especialista inglés, Michael Shattock, ex administrador de la Universidad de Warwick, profesor del Instituto de Educación de Londres, elaboró, hace un tiempo, o sea en agosto de 1990, un documento con el título de “**Evaluación de la contribución de las**

comercialización de la educación, posición que lleva naturalmente, sin que se lo diga, a poner las instituciones de enseñanza superior a servicio del mercado y de un sistema donde el capital monopolista detiene el poder y la precariedad en el trabajo se generaliza. De la declaración de 1998 destaca apenas un párrafo redactado de manera un poco ambigua sobre la cuestión de la financiación y que, sin duda, es uno de los pocos puntos no absolutamente coherentes de la declaración de 1998, que, en general, logró representar el consenso al cual ha podido llegar la comunidad mundial sobre el tema de la enseñanza superior.

<sup>65</sup> La UNESCO desde su creación, en 1946, desarrolló reflexiones que se profundizaron con el tiempo sobre las misiones de las universidades para la construcción de una sociedad mejor. Estas culminaron, en 1995, con el “Documento sobre Políticas para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior” y con la Conferencia Mundial sobre enseñanza superior de 1998.

**universidades a la sociedad”.** Se trata de reflexiones que valía la pena de actualizar y de ampliar con la aportación de ejemplos y el examen de casos en otras regiones del mundo, pues Shattock fundamenta sus análisis en experiencias exclusivas de Estados Unidos e Inglaterra.

Según Shattock, hay que diferenciar las contribuciones de la universidad al progreso social, al crecimiento económico y al desarrollo cultural. Se tratando del progreso social, tres elementos tienen que ser tomados en cuenta:

- a) el impacto sobre la igualdad social, **a través de una política de acceso democrático, que incluya los beneficios a minorías étnicas y a las mujeres, la educación de adultos** y la contribución de la educación superior a las escuelas (lo que la CMES amplió para contribución al sistema educativo en su conjunto);
- b) el impacto sobre la investigación y
- c) el impacto a nivel local y regional.

Cuando se examina la contribución al crecimiento económico, hay que ver también tres elementos:

- a) el impacto al nivel local y regional;
- b) el impacto sobre gastos que benefician una economía local;
- c) el impacto económico de las actividades de las universidades.

Finalmente **el impacto sobre el desarrollo cultural, según Shattock, es difícil de ser medido, pero está relacionado con la necesidad de formar no solamente especialistas pero ciudadanos.**

Hoy, hay que considerar también la evolución de la sociedad con el aparecimiento de nuevas prioridades en la orden social. Atenta a este fenómeno, las Naciones Unidas han promovido una reflexión que llevó a la elaboración de los objetivos del Milenio<sup>66</sup>, definidos por la Cumbre del Milenio realizada en el año 2000.

Esta lista de temas, de una cierta manera, refuerza lo que fue mencionado en la declaración de la CMES como necesidades de la sociedad y las acciones que debería de

<sup>66</sup> Son los siguientes los objetivos del milenio: Erradicar la pobreza extrema y el hambre; Lograr la enseñanza primaria universal; Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; Reducir la mortalidad infantil; Mejorar la salud materna; Prevenir el Sida, malaria y otras enfermedades; Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

emprender mencionadas en el documento "Marco de Acción Prioritaria para el cambio y el desarrollo de la educación superior".

Se puede entonces preguntar: **porque se ha hecho un silencio absoluto sobre la pertinencia desde 1998?** Por que cuando se habla de pertinencia, se ve que es para evitar críticas por la omisión, pero inmediatamente se pasa a otros temas y se deja de lado lo que es fundamental?

Además de esto, los que definen políticas relativas a la educación superior siguen actuando como si nada pasara en el mundo desde 2008. El modelo de globalización impuesto desde los tiempos de Thatcher y Reagan, para muchos economistas y políticos, sigue válido, a pesar de las catástrofes que provocó en el mundo, a pesar de beneficiar una minoría, a pesar de crear por todas las partes una **precariedad en el mundo del trabajo**, a pesar de provocar una guerra de civilizaciones.

Notemos también que, según la Organización Internacional del Trabajo, una organización internacional basada en Ginebra, que bajo la dirección de un chileno, Juan Samovia, que dejó el puesto de director general de esta organización hace algunos meses, en el informe elaborado para su conferencia general de 2003, señaló que **la riqueza de las naciones se basa cada vez más en el saber y la calificación de su fuerza de trabajo**. Una estrategia de educación y de formación que incluya tres elementos básicos permitirá que sean superadas las dificultades vinculadas a la globalización a través de una competitividad reforzada, combinada con la reducción de las desigualdades que existen en el mercado de trabajo. Los tres elementos son:

- 1- desarrollar el saber y las calificaciones necesarias para hacer el país competitivo internacionalmente;
- 2- orientar las políticas y programas de educación para que sirvan como reductores de los efectos negativos de la globalización;
- 3- remediar, a través de la educación y de la formación, la vulnerabilidad creciente de ciertas categorías de población: mujeres, jóvenes, trabajadores poco calificados que, por falta de instrucción y de calificaciones, se han hecho pobres o van quedando pobres.

La precariedad tiende a ser la regla<sup>67</sup>. Empleos de tiempo parcial, contratos por tiempo determinado o provisional, pasantías, trabajos independientes, trabajo informal o non

---

<sup>67</sup> El periódico inglés, "The Economist" (semana de 27 de abril al 3 de mayo de 2013) tenía como materia de cobertura en su primera página: "**Generation jobless- the global rise of youth unemployment**". Los datos son impresionantes. Alrededor de 300 millones de jóvenes no tienen trabajo, ni estudian, en el mundo entero. Es casi como la población de Estados Unidos. OECD cuenta 26 millones de jóvenes en los países ricos que no tienen trabajo ni estudian. El Banco Mundial menciona 260 millones en la misma situación nos países en vía de desarrollo. Entre los que están empleados, muchos consiguen solamente trabajos informales o intermitentes. En España y en Grecia, 1/6 de los jóvenes están inactivos. En los países de la OCDE, el número de desempleados desde 2007 aumentó de un tercio. Un estudio sobre Brasil e Argentina reveló que los jóvenes que llegaron a la fuerza de trabajo durante un período de recesión sistemáticamente empeoraron de situación cuando adultos. Sin embargo, entre las soluciones al problema, el periódico defiende la flexibilización de los contratos (lo que

registrado, todas formas que asocian precariedad y vulnerabilidad se multiplican. El modelo de empleo del pasado en tiempo completo o dedicación exclusiva, de duración indeterminada, y con un estatuto protegido por la legislación se debilita, y prácticamente desaparece en algunos sitios.

**Hoy en el mundo entero se habla de flexibilización del trabajo como fórmula para la creación de riquezas. En la práctica, flexibilidad significa aumento de la precariedad.** Mientras en los países occidentales, incluso en el reciente gobierno socialista francés, los gobernantes defienden con entusiasmo la flexibilización, que en la práctica significa precariedad, los chinos han aprobado una ley que vigora desde primero de enero de 2008, garantizando **más seguridad e estabilidad en el trabajo**. De hecho, su actitud con relación al mundo del trabajo es significativa de cambios profundos en el modelo económico y social.

En consecuencia, muchas multinacionales empezaron a abandonar China instalándose en otros países asiáticos, lo mismo haciendo grandes empresas chinas que empezaron a desplazarse para Asia del Sur y África (Etiopia, por ejemplo) en busca de mano de obra más barata. En contraste, en otros países y regiones, desde los últimos meses de 2009 e inicio de 2010, el ascenso del desempleo aumentó por todas las partes y en Estados Unidos alcanzó 10.2% y va “tocar más de 10% de la población activa de los países desarrollados o sea 57 millones de sin empleo, contra 5.6% en 2007” (Nicolas Baverez)<sup>68</sup> y<sup>69</sup>. No sin razón, el desempleo es un tema esencial en la campaña electoral para presidente de Estados Unidos en 2012.

**La precariedad se generaliza.** El modelo de empleo en tiempo completo o dedicación exclusiva, de duración indeterminada y con un estatuto protegido por la legislación se debilita, en algunos lugares llega a desaparecer. Como señala Martin Carnoy, los empleados no pueden más imaginar que van trabajar en la misma empresa o mismo ejecutar el mismo tipo de servicio por períodos muy extensos.

Empleos de tiempo parcial, contratos por tiempo determinado o provisorio, pasantías, trabajos independientes, trabajo informal o non registrado, todas formas que asocian precariedad y vulnerabilidad se multiplican. El desempleo, por su vez, es una realidad cada vez más presente en el mundo entero. En el informe sobre empleo en el mundo relativo a los años 1998-1999, la OIT informa que “el desempleo sigue elevado en el mundo entero” e señala que “el sub-empleo es grande: 25 a 30% de los trabajadores del planeta –entre 750 y 900 millones de personas- están sometidas a una situación de sub-empleo.

En Argentina, el aumento del desempleo fue de la orden de 6.3% en 1991, de 15% en 1993 y de 17.5% en 1995. En Francia, esto es más reciente, se anuncia que el desempleo de

significa aumentar la precariedad) y el abandono de la idea de salario mínimo, lo que implica hacer pagos más que simbólicos...

<sup>68</sup> -Nicolas Baverez, La reprise sans l'emploi- Le Monde Economie, 24.11.2009.

<sup>69</sup> Ver, sobre esto tema, las presiones del FMI de Strauss Khan con respecto a España y otros países europeos en Mayo de 2010 y, más recientemente, en 2011/2012, con Cristina Lagardère en varios países.

masa perdura a pesar de la retomada del crecimiento económico. En 2010 el aumento de 20% (Le Monde 28.01.2011) y alcanza más de 1.5 millón de personas. En Estados Unidos, la tasa oficial de desempleo actual corresponde a 9.4% de la población activa, pero esto porcentaje es contestado por muchos analistas, incluso los redactores de "The Economist". Por su vez, en este inicio de año 2011, la Organización Internacional del Trabajo informa la existencia de 205 millones de desempleados en el mundo, de los cuales 77.7 millones son jóvenes entre 15 a 24 años, lo que configura, según esta organización, la existencia de una generación sacrificada.

**Es necesario pues promover una reflexión sobre la relación necesaria entre la enseñanza superior y el mundo del trabajo que no puede de limitar a la visión e intereses de las empresas, mas que tiene que atender las aspiraciones de los trabajadores, acompañar críticamente la evolución de la organización del trabajo e aun analizar cuestiones vinculadas al trabajo y la cohesión social, beneficios sociales e económicos de la formación etc.** El modelo económico dominante desde 1990 responsable de la precariedad, del dominio del capital sobre el trabajo, y que condiciona la organización de una sociedad deshumana y que, en la práctica, beneficia las grandes empresas es el del consenso de Washington definido en 1989 por el economista inglés John Williamson que defendía las privatizaciones, la apertura de la economía el control de la inflación e del déficit público la desreglamentación de la economía.

**En síntesis, los que hacen un silencio sobre la pertinencia, siguen actuando como si no hubiera una crisis radical del modelo** de globalización que se ha impuesto a la humanidad. Siguen queriendo hacer creer que la crisis nada tiene que ver con las opciones que tomaron hace tiempo para la economía mundial y que, para la educación superior, son marcadas por la opción del abandono de la idea de servicio público y por la aceptación que lo que cuenta, en la definición de políticas, es el mercado y para esto los contenidos tienen que preocuparse con la competición y no con la formación de ciudadanos responsables.

Recientemente, el periódico inglés "The Economist" publicó un informe sobre el estado actual de la globalización reconociendo sus límites, pero insistiendo también que las fórmulas que ellos siempre defendieron y que coinciden con las del consenso de Washington son las buenas. Para la publicación británica, se trata de un fenómeno cíclico, de una pausa, pero no hay que temer las dificultades y es necesario insistir en el mismo camino<sup>70</sup>. Se prosigue como si los principios de la OMC tendrían que ser mantenidos como dogmas inmutables y no se da cuenta de las dificultades que tiene esta organización para incluso mantenerse viva. Se habla de la globalización en términos anteriores al de la crisis y no se toma en consideración que son los países ricos justamente los que ahora vuelven a defender el proteccionismo y a atacar el "laissez faire" de los ultra liberales. Sin embargo, siguen

---

<sup>70</sup> Una versión en portugués de esto documento con el título "Globalização entre barreiras" fue publicada por "Carta Capital", hebdomadario brasileño, en 30 de octubre de 2013.

solicitando a los países pobres así como a los emergentes que abran sus puertas en todos los dominios, incluso la educación, sin ninguna contrapartida. “Hagan lo que decimos”, parece que dicen. “No hagan lo que hacemos”.

Estas posiciones tienen un fondo ideológico que no es nuevo. En los años noventa, el Banco Mundial, de un lado, y la UNESCO, en aquel entonces dirigida por un español, Federico Mayor, analizaron la realidad de manera totalmente diversa. Las dos organizaciones partieron de diagnósticos semejantes: problemas de financiamiento generalizados, diversificación de las instituciones y de los programas, problemas de adaptación de los contenidos a las nuevas realidades mundiales, entre otros; pero sus conclusiones fueron absolutamente opuestas.

El Banco Mundial (acompañado por organizaciones como la OCDE, el FMI y, más tarde, la OMC), en términos prácticos, adaptó a la enseñanza superior los principios económicos del Consenso de Washington y, en consecuencia, pasó a defender:

- la reducción del monto de las inversiones en educación superior;
- el estímulo al desarrollo de la enseñanza privada como instrumento de equidad;
- la aceptación del principio según el cual la educación superior es vista como objeto comercial;
- la reglamentación de los sistemas según principios consolidados posteriormente en el marco de la Organización Mundial del Comercio<sup>71</sup>.

Por su parte, la UNESCO consideraba a la educación superior como un bien público, como un derecho en el marco de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, defendía la universalidad del acceso a este nivel de la educación, y consideraba que calidad y pertinencia eran conceptos que iban de la mano, que no podían existir separados.

En 1998, en la UNESCO los trabajos preparatorios de la Conferencia Mundial sobre enseñanza superior, cuando tuvo lugar una grande movilización, dejaron claro que “**antes de buscar el tipo de institución de educación superior que se quiere construir, es necesario definir el modelo de sociedad que se busca alcanzar**”, para que la educación superior pueda colaborar en la creación de una sociedad más justa.

---

<sup>71</sup> Estas son las aplicaciones del consenso de Washington a la enseñanza superior. El Consenso de Washington fue una creación del final de los años ochenta de tres instituciones basadas en la capital de los Estados Unidos: El Fondo Monetario Internacional, El Banco Mundial y El Tesoro americano. Sus principios fueron consolidados por un economista inglés, John Williamson. Defendía la **reducción de la intervención del Estado, la desreglamentación de la economía, la liberalización más extremada y la privatización, sin preocupación con las cuestiones de justicia social ni de empleo**.

## MODERNIZACIÓN Y PENSAMIENTO ÚNICO

Sin embargo, aún que adoptando estos principios en París, en 1998, muchos gobiernos, de todas las regiones, en la práctica siguieron los principios defendidos por el Banco Mundial y dieron caución a la Organización Mundial del Comercio, cuyos funcionarios decidieron desde 1999 que la educación superior tenía que ser tratada como mercancía y sr sometida a los principios del Acuerdo General de Comercio de Servicios.

Como resultado, lo que asistimos hoy, con los esfuerzos para hacer presente un pensamiento único es **una vuelta a la teoría de la modernización de los años 50 y 60**, que servía de fundamento a la acción de los “difusionistas”. En aquel entonces, los países en desarrollo eran invitados por expertos internacionales a adoptar modelos extranjeros en todos los campos, incluso en la educación.

Pasaron a estimular las teorías de desarrollo, que defendían el principio según el cual **el vínculo entre las culturas tiene que ser hecho a través de la dominación de las culturas más desarrolladas sobre las que consideraban primitivas o retrasadas**. El progreso solamente podía quedar efectivo a través la imitación de lo que se hacía en algunos países que controlaban los procesos de interacción social en nivel internacional. Los que defendían las teorías difusionistas creían que el vínculo entre las culturas pasaba necesariamente de la sociedad más desarrollada a las más primitivas. Estas, en consecuencia, eran incapaces de innovar y, para superar el retraso, la única solución sería la de vincularse a modelos ya testados y considerados exitosos.

Desde los inicios de los años 90, con el desarrollo de la globalización financiera de un lado y de los intentos de comercialización de la educación superior de otro, **se fuerzan los países en desarrollo a seguir modelos que nada tienen que ver con su cultura. Son estimulados a limitar sus inversiones educativas a la educación de base y, por veces, a la enseñanza secundaria, una manera de preparar mano de obra capacitada para las multinacionales que dominan la economía de estos países**. No necesitan hacer inversiones en enseñanza superior y en investigación. Otros países ya lo han hecho. Lo que tienen de hacer los países en desarrollo es comprar los productos que se encuentran en el mercado.

Es lo que hace la OCDE<sup>72</sup>, la organización que buscó alcanzar el liderazgo internacional en materia de educación. De hecho, el mensaje del Secretario General de la OCDE para los países en desarrollo es claro y puede interpretarse así en el contexto actual:

---

<sup>72</sup> Angel Gurría, secretario general de la OCDE, en 19.10.2005, afirmó durante una session especial paralela à la Conferencia general de la UNESCO: “I would still like to caution against letting investment in higher education run ahead of investment in elementary and secondary schools. Higher education is expensive. In OECD countries, a place in tertiary education can be up to 25 times as expensive as in primary education. Countries at earlier stages of development should take care of basics before investing heavily in higher education. For good reasons the Millennium Development Goals call for universal and equal access to primary and secondary education for boys and girls. Where primary education for all has not become a reality yet, it may, on balance, be less expensive and more efficient to focus on this area, given the resources at hand. Students moving on to higher education can have a range of choices and they may also want to take advantage of higher education offered by outside providers. All of this might be accomplished as part of development strategies. The

1. No hay que hacer inversiones en educación superior en los países que no han resuelto el problema de la educación básica y secundaria.
2. la solución a estos países se encuentra en estrategias de asistencia al desarrollo, es decir, deben buscar la solución en el extranjero;
3. los países en desarrollo deben tomar ventaja de la educación superior de proveedores extranjeros y, en esto caso, los guías para la calidad en educación trans-fronteras producidas por la OCDE hacen fácil la identificación de proveedores de alta calidad.

Faltó al secretario general de la OCDE decir que hay que comprar productos educativos que Reino Unido, Australia, Estados Unidos, Canadá y otros producen, pero esto estaba más que claro en su argumentación.

El modelo universitario norteamericano se tornó poco a poco el modelo dominante en todo el mundo. En Brasil, por ejemplo, esta tendencia se consolidó con la Ley 5540/69 y, ahora, con el Proceso de Bolonia, es toda Europa que se somete a las concepciones que vienen de Estados Unidos. Aceptar este modelo como único e ideal es ridículo, si uno confronta datos de la realidad, como lo ha hecho la revista “The Economist” en su edición de 01.12.2012 (“Higher Education: not what used to be”). Ni para Estados Unidos, este sistema puede hoy ser considerado bueno.

Para la publicación inglesa, a pesar de seguir con más de la mitad de las primeras 100 instituciones en los rankings, las universidades en Estados Unidos tienen problemas serios. Las preocupaciones surgen de varios elementos: aumentos en los derechos de escolaridad (fees), aumento en el nivel de la deuda de estudiantes y de las universidades, y la caída de la calidad de los graduados. Los fees aumentaron 5 veces con relación al crecimiento inflacionario desde 1983. La deuda de los estudiantes duplicó en los últimos 15 años. Los que concluyen el bachillerado en 2011 salieron con un promedio de débito de 26 mil dólares. Hoy, en Estados Unidos, hay una evidencia de declino de la calidad de los estudiantes y de los graduados.

Además, el concepto universitario dominante en Estados Unidos siempre implicó la idea **según la cual, la universidad irá a la comunidad, con la intención de extender sus actividades de enseñanza y de investigación y el fondo de cultura de que la universidad se considera poseedora.** La comunidad, según este concepto, era un objeto, tenía que actuar pasivamente en el proceso, siendo solamente un receptor de otro polo, exógeno y superior. La aproximación de la comunidad por las universidades era hecha a través de una posición elitista, en la cual la comunidad era considerada como elemento inferior. La universidad, con sus élites, sus sabios, su cultura sofisticada, llevaría, hacia la comunidad, el conjunto de su

sabiduría. Esta toma de posición no era inocente. Era ideológica e esto es el pecado original de muchos proyectos de cooperación entre los países ricos y los demás.

Para imponer el pensamiento único y la retomada de la teoría de la modernización de los años cincuenta y sesenta, varios procesos se desarrollan a nivel internacional. Aparentemente independientes, en realidad están interconectados. Son métodos sofisticados, como podremos ver a seguir, con una breve mirada en algunos en curso actualmente.

**1-El Acuerdo General de Comercio de Servicios –AGCS-** adoptado en 1994 y aplicado desde 1995 bajo orientación de la Organización Mundial del Comercio (OMC-WTO). Para esta organización, la enseñanza superior, en lugar de ser un derecho, estipulado por la ley de los Estados miembros, se redefine como producto – y de hecho es en esto que se convierte con celeridad - y se transforma **en un servicio comercial que se compra y se vende por medio de cualquier proveedor internacional.**

En la medida en que el comercio defina el criterio dominante de las políticas educativas, la educación ya no será para todos. Será para quienes pueden pagarla. No se respetará la cultura local, ni se dará prioridad a las necesidades nacionales y regionales. No existirá ninguna restricción a paquetes cerrados, que no tienen en cuenta las características culturales locales. **La definición de políticas educativas se hará** en el extranjero y no será definida soberanamente por las sociedades a través de gobiernos elegidos democráticamente, pero sí **por el juego del comercio**, restringiendo más la soberanía a veces ya debilitada de muchos países en desarrollo.

**2- El otro proceso** en curso, con consecuencias directas sobre los planes de las instituciones y sobre los programas de cooperación, **es el de Bolonia**<sup>73</sup>, cuyo objetivo es reformar la educación superior en los países europeos de forma coherente, consolidando un sistema único europeo con mayor competitividad. En 2012, una evaluación del proceso mostró que todos los países estaban implicados con interés y que sistemas de garantía de calidad fueron desarrollados y creados mecanismos para estimular la movilidad. Se considera un éxito la implementación del proceso<sup>74</sup>.

El proceso de Bolonia tiene por objetivos:

---

<sup>73</sup> - La declaración de Bolonia, que fue precedida por la declaración de la Sorbona de 25 de mayo de 1998, fue, inicialmente, una declaración política. Ella dio a luz al proceso de Bolonia Sobre algunos aspectos del Proceso de Bolonia, que pueden ser útiles a las instituciones y a los expertos de América Latina, ver: Alex Fiúza de Mello & Marco Antonio Rodrigues Dias: “Os reflexos de Bolonha e a América Latina: problemas e desafios”- In “Educação & Sociedade: Revista de Ciências da Educação/Centro de Estudos Educação e Sociedade- Vol 32, abril/junho de 2011- Campinas- Brasil páginas 413 a 435.

<sup>74</sup> Ver Nathalie Brafman- Le Processus de Bologne treize ans après sa signature, Le Monde 3.5.2012

- Adoptar un sistema que permita la lectura fácil de los elementos componentes de cada sistema nacional y la comparación entre los diversos sistemas europeos de enseñanza superior, implantando un modelo basado en dos ciclos: graduación y posgrado o, en la práctica, un sistema de tres ciclos (3+2+4) – graduación, maestría, doctorado);
- Facilitar la movilidad de estudiantes, profesores, investigadores y personal administrativo, establecer un sistema de créditos adquiridos por intermedio de cursos tradicionales o en la vida activa y estimular el aprendizaje durante toda la vida;
- Promover la dimensión europea<sup>75</sup> en la enseñanza superior y organizar y estimular la cooperación europea en el dominio de la garantía de la calidad.

**Un concepto básico en este proceso, no analizado suficientemente, es el de las competencias<sup>76</sup>.** Aparece vinculado a la idea de comparación y de equiparación entre estudios y a la importancia de la “empleabilidad” y del mercado de trabajo. Se busca la homogeneización de los títulos y certificados, cuyas competencias profesionales deben quedar estandarizadas y evaluadas de acuerdo con procedimientos semblantes en toda la parte. **Las competencias, en este caso, no engloban lo que propone el Informe Delors (1996), que enfatizó la importancia de competencias para la ciudadanía.** Ellas se refieren exclusivamente al mercado de trabajo actual. Se apuesta en una universidad que tenga sus raíces en el mundo empresarial.

Formar profesionales competentes no es lo mismo que formar a través de competencias. El elemento diplomado por la universidad tiene de ser competente, esto es obvio, pero para esto también **tiene que ser responsable**. Tiene que ser consciente de su función en la sociedad y no ser, simplemente, un instrumento para la producción de riquezas de las grandes empresas.

**La cooperación solidaria**, objetivo anunciado en el pasado por los países europeos se transforma en **competición feroz para la venta de productos educativos, principalmente a través de internet**. Esta realidad provoca una tensión permanente entre las dos concepciones de la educación ya mencionadas arriba: la que insiste en acompañar los objetivos tradicionales de la educación –formación de ciudadanos, educación como

<sup>75</sup> La dimensión europea puede interpretarse como la necesidad de responder a las necesidades del continente europeo en formación de personal de alto nivel y que tiene la capacidad de ser empleado ("employability" o "empleabilidad"). Por otra parte, es importante notar que es raro que alguien hable sobre la necesidad de desarrollar una Europa de los ciudadanos, basada en la tolerancia y en los principios humanistas.

**18- Ver Angulo, J.F.** - La voluntad de distracción: las competencias en la universidad. In: SACRISTÁN, J. G. (Comp.). *Educar por competencias ¿qué hay de nuevo?*. Madrid: Morata; Universidad de Cádiz, 2008. p. 176-205

instrumentos de promoción social – y otra, al contrario, que, estimulando la competición, sirve para promover la venta de productos educativos<sup>77</sup>.

**3- El tercero elemento** de este proceso interconectado es la posibilidad de **implementación de un sistema internacional de acreditación para la educación superior "transfronteriza"**, cuyos principios se intenta transmitir a todo el sistema de enseñanza superior. Hace algún tiempo, la OCDE fue la institución líder en los esfuerzos de producción de un documento relativo a las directrices para la acreditación “transfronteriza”, que es considerado el primer paso hacia el establecimiento de un sistema internacional de acreditación<sup>78</sup>.

Su producción duró un largo espacio de tiempo, y al final, los documentos presentados a los Estados miembros de la OCDE y la UNESCO podrían incluso considerarse políticamente correctos en muchos de sus elementos. Sin embargo:

- **La noción de relevancia rara vez se menciona**, y cuando esto se hace, uno tiene la impresión de que se trata de una formalidad para evitar críticas inevitables. La Asociación Internacional de Universidades –AIU- y 35 otras asociaciones de universidades lanzaron un documento alternativo sobre el mismo tema, con énfasis en la cuestión de la pertinencia y este documento simplemente fue ignorado;
- **El documento es euro-céntrico**. Se invita a los organismos de acreditación y a los centros de convalidación de estudios y de diplomas a aplicar principios que fueron producidos en el Consejo de Europa y en el CEPES (Centro europeo para la enseñanza superior)<sup>79</sup>, en particular el Código Europeo de buena práctica en la educación transnacional o “trans-frontera”;

---

<sup>77</sup> -Ver, a este propósito, Kent Rolin (1995) en “Dos posturas en el debate internacional sobre la educación superior: el Banco Mundial y la UNESCO” y Berit Olsson: “The power of knowledge: a comparison of two international policy papers on higher education” in Ceso- The Hague, 1995.

<sup>78</sup> Van Ginkel, Hans y Marco Antonio R. Dias (2007), “Retos institucionales y políticos de la acreditación en el ámbito internacional”, en *Educación superior en el mundo 2007*, Madrid/Barcelona/México, Ediciones Mundi-Prensa Libros, pp. 37-57 [versión electrónica en [www.mardias.net](http://www.mardias.net) , vol. 3, segunda parte, doc. 1].

<sup>79</sup> El CEPES era una unidad de la UNESCO, especializado en temas vinculados a la enseñanza superior en Europa. Fue creado en 1972 y cerrado en 2009 cuando era director general el japonés Matsuura, director de la División superior el Sr. Georges Haddad, portador de un pasaporte francés, y último director del CEPES el Sr. Jean Sadlak, polonés de origen y canadiense por naturalización. Desde septiembre 2003, el CEPES era miembro consultativo del Grupo de acompañamiento del Proceso de Boloña y ha obtenido fondos extrapresupuestarios de la Comisión europea y de Japón. Era considerado un asociado privilegiado de instituciones como la Comisión europea. Consta que el sr. Matsuura deseaba también cerrar el Instituto de Enseñanza Superior –IESALC- en Caracas, pero no lo logró por falta de apoyo político en América Latina para esta decisión.

- El mismo procedimiento se adopta con respecto a las instituciones consideradas suministradoras de programas educativos transnacionales;

Con respecto a los objetivos de este documento, se eliminaron todas las dudas con las declaraciones hechas sobre el tema por el secretario general de la OCDE, durante la Conferencia General de la UNESCO en octubre de 2005, ya mencionada anteriormente.

Lo que se intenta es establecer un sistema de equivalencia en lugar de reconocimiento. El sistema europeo pasaría a ser la base para las reformas que se busca introducir, por ejemplo, en los comités de aplicación de los convenios o convenciones sobre convalidación de títulos y diplomas de las diversas regiones del mundo.

Esta operación, este proceso, podrá llevar a la adopción universal del modelo europeo, adaptación del sistema de Estados Unidos, con la supresión de la perspectiva regional que se pretendía desarrollar hasta hace poco. En la práctica, más que firmar acuerdos sobre el reconocimiento de estudios, lo que se busca es una equivalencia con el modelo único estadounidense, con la imposición de un pensamiento único, generador de una identidad internacional también única. Este tercero elemento es asociado más profundamente al de número 4.

#### **4- El cuarto elemento de esto proceso, complementario al tercero, es el de la renovación y reforma de las convenciones sobre reconocimiento y convalidación de estudios y de diplomas de enseñanza superior promovidos por la UNESCO**

Aquí un histórico es necesario. De esto traté en un documento elaborado para la Conferencia regional sobre educación superior organizada por el IESALC, bajo el liderazgo de Ana Lúcia Gazzola, en Cartagena de Indias, Colombia, en 2008, y que fue publicado como capítulo del libro “La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial de 1998” (Carlos Tunnermann, organizador)<sup>80</sup>.

Allí yo recordaba que diversas actividades para lograr la equivalencia de estudios, considerada elemento esencial para el éxito de la cooperación interuniversitaria internacional, fueron lanzadas desde los primeros momentos de vida de la UNESCO, considerándose, en una primera etapa, que sería prematuro adoptar un convenio o una recomendación internacional (global) sobre la convalidación de los diplomas de enseñanza superior. Y proseguía diciendo:

---

<sup>80</sup> - Capítulo VII- La internacionalización y la cooperación interuniversitaria en la sociedad del conocimiento- pgs. 313 a 366.

“La dimensión regional fue considerada entonces un elemento de articulación entre los niveles nacional e internacional, pues se refiere a una realidad caracterizada por elementos culturales comunes. A partir de 1977, fueron adoptados los convenios sobre convalidación de títulos y diplomas en la enseñanza superior: 1977 – América Latina y Caribe; 1976- Países Árabes y Europeos del Mediterráneo; 1978- Estados Árabes; 1979- Europa; 1981- África; 1983- Asia y Pacífico.

“Los convenios regionales constituyeron instrumentos legítimos para este tipo de cooperación:

- Se desechaba la noción de equivalencia percibida desde el punto de vista de una correlación perfecta de contenidos, duración y calidad de los estudiantes. La equivalencia era considerada imposible dada la diversidad de los sistemas, siendo reemplazada por convalidación o reconocimiento;
- Se establecía la necesidad de tomar en cuenta los diplomas, pero también el conocimiento y la experiencia de vida, en particular en el mundo del trabajo;
- Se hacía hincapié en la necesidad de la comprensión, tolerancia y amistad entre las Naciones y se tomaba una clara posición en contra de las discriminaciones y en favor de los derechos humanos;
- Se lanzaba la idea de alternancia entre estudio y trabajo y se hablaba de etapas de estudio en lugar de ciclos;
- Se promovía la educación permanente, la democratización de la educación, la definición de políticas que tomaban en cuenta los avances tecnológicos, los cambios sociales y los contextos culturales.

“Desde 1998, cuando todas las regiones ya tenían su propio convenio y tomadas las iniciativas para la promoción de acciones comunes entre los comités de aplicación, se inició una operación con vistas a la elaboración de un convenio internacional a escala mundial, que una vez más fue considerada prematura. **Asimismo, los Estados Miembros de la UNESCO estimaron que una recomendación internacional sobre la convalidación de estudios, títulos y diplomas era oportuna.** Se trataría de un documento no vinculante que debería establecer principios que sirvieran de base a acuerdos entre las regiones, creara un marco teórico-práctico para acuerdos bilaterales y sirviera en un futuro indeterminado, como base para un convenio global. Esta recomendación fue adoptada en noviembre de 1993 por la Conferencia General de la UNESCO en París.

“Un análisis detallado del texto de la Recomendación muestra que **sus principios son compatibles con los que fueron adoptados más tarde, en 1998** por la Conferencia Mundial sobre enseñanza superior; se menciona a título de ejemplo:

- **La educación en todos los niveles es considerada un derecho humano,** el conocimiento es universal y el acceso debe de ser garantizado a cada individuo. La diversidad cultural debe ser respetada y los modelos únicos deben ser rechazados.
- Se da énfasis a la importancia de la contribución al desarrollo sostenible
- **La cooperación tiene que hacerse entre iguales,** siendo estimulada la dimensión internacional
- **Se considera necesaria la evaluación** y considerar la diversidad de las instituciones, incluso de las universidades abiertas.

“La Recomendación anticipaba cuestiones que hoy, en tiempos de globalización, se han mostrado cruciales como por ejemplo el reconocimiento o convalidación de certificados, **donde no se puede otorgar un derecho más amplio en otro país que aquel que es válido en el Estado de origen.** Además, se tienen que tomar en cuenta los resultados de la propia experiencia, del mundo del trabajo como así también los estudios parciales realizados.

**“Lo que faltó en la recomendación fue prever la existencia de un comité encargado de su aplicación.** Este comité debería tener representantes de todas las regiones y **naturalmente, de las universidades a través de sus asociaciones.** Como las universidades en muchas partes son

autónomas, no pueden dejar de participar en este tipo de decisiones. Una medida lógica a aplicar sería la de incluir con derecho a voto a las asociaciones universitarias en todos los comités de aplicación de los convenios existentes, como así también los que se crearían a partir de la recomendación.

“Esto ha sido uno de los puntos débiles en la implementación de los convenios regionales de convalidación de títulos y diplomas. Los comités son los encargados estatutariamente de su aplicación y en principio tendrían que reunirse cada dos años, lo que ocasionalmente ocurre. Los comités de los convenios y un eventual comité internacional para la aplicación de la recomendación, podrían tener como misión, examinar todos los aspectos inherentes al reconocimiento de títulos, incluso las implicancias de la acción de proveedores que actúen en la educación transfronteriza.

“De hecho **la recomendación de 1993 configura un marco político y establece principios para la prestación de la educación superior en todas circunstancias y en todas las regiones**. Puede notarse que en su artículo 16, el instrumento normativo de 1993 relativo a la condición del personal docente de la enseñanza superior ya sugería que la recomendación sobre la convalidación fuera utilizada “a fin de homologar títulos y credenciales expedidas en otros Estados”.

Sin embargo, la **recomendación sobre convalidación está prácticamente abandonada**. No es utilizada como directriz de comportamiento en las actividades de cooperación ni es el documento principal utilizado para la revisión de los convenios regionales y eventualmente para la elaboración de un convenio mundial, objetivo que jamás fue abandonado oficialmente por los Estados miembros de la UNESCO.

#### *¿Cual es la evolución de la situación actual de los convenios de convalidación?*

En 1997, posteriormente a la adopción de la recomendación universal, se firmó en Lisboa el convenio para Europa bajo los auspicios conjuntos de la UNESCO y del Consejo de Europa. El objetivo de un nuevo instrumento se justificaba como necesario para dar respuesta a los cambios provocados por la evolución producida en los antiguos países comunistas de Europa del Este.

Actualmente diferentes estudios están siendo elaborados para renovar y actualizar los convenios regionales adoptados entre 1975 y 1983 dentro del marco de la UNESCO, **tomando como modelo la convención de Lisboa de 1997**, que cubre los países de Europa. Estados Unidos, Canadá. Israel e Australia. En todos estos países, por supuesto, existen iniciativas que pueden servir de ejemplo a otras regiones. Pero, una cuestión que tiene de ser planteada es de la legitimidad de instrumentos de orientación para la evaluación que son resultado de trabajo de pequeños grupos ideológicamente muy marcados. Los principios normativos deberían estar reunidos en instrumentos como lo fue la Recomendación de 1993, objeto de consenso mundial y tendrían que recoger los resultados de los análisis realizados en el mundo entero por representantes de todos los intereses. **¿Por qué no pensar en transformar en convención la Recomendación de 1993, buscando hacer las cosas de manera a que las necesidades actuales de todas las regiones sean tomadas en cuenta?**

Esta manera de actuar, que implica la participación de todos los Estados miembros de la UNESCO, de todas las regiones, al igual que los diversos “partners” (“stakeholders”) sería más legítima que aquella que consiste en dar a un grupo de expertos, ideológicamente

comprometidos con la ideología neoliberal, el derecho de decir lo que es calidad en el mundo entero.

**En el pasado y hasta fines de los años 80, el gran obstáculo a estos convenios lo representaban algunos países, como la Unión Soviética, que deseaban la instauración de las equivalencias.** En otras palabras, buscaban solamente reconocer programas que pudieran ser considerados como iguales a los suyos. **¿Estaremos volviendo a una solución donde lo que se busca es la equivalencia con los sistemas europeos y norteamericanos y no el reconocimiento o la convalidación?** ¿Estaremos acaso viviendo la consolidación de un proceso de europeización/americanización de los sistemas nacionales de educación superior? La revisión de esta cuestión por la comunidad académica es de actualidad. En la UNESCO, se piensa en retomar la idea de examinar la idea de una convención mundial sobre la convalidación de estudios y de diplomas y están en curso, incluso en América Latina, estudios para la renovación de las convenciones regionales existentes.

**5- El quinto y, por ahora el último elemento** de este proceso, es, desde 2003, **lo de los rankings académicos**, que tiene la presunción de clasificar las universidades del mundo entero, utilizando criterios que son basados en los modelos anglo sajónicos. Hace pocas semanas, la Universidad Shanghai Jiao Tong, da China, en septiembre de 2013, divulgó los resultados de su décima versión de los rankings académicos de universidades en escala mundial.

**Una primera observación a hacer es que la clasificación de los rankings, en particular el de la Universidad Jiao Tong de Shanghai, tiene un gran impacto mediático.** Pero no es solo esto. Hoy tienen consecuencias en las políticas públicas<sup>81</sup>. Holanda y Dinamarca, por ejemplo, dan facilidades para la inmigración de estudiantes que vengan de las 300 primeras universidades en la clasificación. Rusia destina 9 mil millones de rublos (218 millones de euros) para que sus universidades tengan buenas notas y estimula la asociación con las 300 primeras clasificadas. Las universidades australianas contratan expertos para optimizar sus perfiles. Para neutralizar esta influencia, los europeos decidieron crear un ranking propio el U –Multirank que empezará a publicar los resultados en 2014.

Según el periódico francés Le Monde del 16.08.2013, los Estados Unidos dominan la edición 2013 de los rankings de 2013, en la cual emergen los establecimientos chinos. En 2003, solamente 16 universidades chinas, con la inclusión de establecimientos de Hong-Kong, Taiwan y Macau, aparecían entre las primeras 500 universidades. Hoy, son 42, de las cuales 5

---

<sup>81</sup> La sección que se ocupaba de la enseñanza superior en la UNESCO, en 2011, organizó, este año, entre los días 17 y 21 de mayo, un encuentro sobre los rankings en los establecimientos de educación superior, con la participación de más de 250 participantes provenientes de 70 países, explicando en pocas palabras: “First used as an information tool aimed at satisfying public demand for transparency, international university rankings have come to be regarded as measure of quality, and spurred intense competition between establishments. In a globalized world, where higher education has become a major export industry and where student mobility is increasing exponentially, **they have been transformed into policy-instruments that influence the decisions of institutions, academic staff, researchers, students and policy-makers**”.

están en el top 200. Para una comparación, Argentina tiene una universidad, México, una y Brasil, cinco.

La selección de Shanghái se concentra en la investigación universitaria, sin considerar la calidad de la enseñanza. Recésenla los laureados Nobel y Fields entre los enseñantes (20% de la nota), y antiguos diplomados (10%), da prioridad a las ciencias exactas y de la vida, al número de publicaciones en dos revistas anglófonas, Nature y Ciencia (20%), a las citaciones de estos artículos (20%), a los investigadores citados durante los últimos cinco años precedentes (20%) y a la performance alcanzada, teniendo en cuenta el número de enseñantes investigadores (10%).

De otro lado, negligencia las ciencias humanas y sociales, con excepción de la economía<sup>82</sup>.

El examen de esta cuestión revela una vez más que, para instituciones de enseñanza superior de países en desarrollo, el **importante es verificar los niveles de implementación de los principios que constituyen la misión de cada institución; es medir como las universidades, por ejemplo, colaboran para mejorar la sociedad, para construir la ciudadanía**, para hacer una integración entre las diversas regiones de un país y de diversas naciones en un continente; es medir como la acción de estas instituciones colaboran para la paz y la comprensión, para el vivir juntos. Qué sentido tiene, por ejemplo, para una universidad como la que Lula creó recientemente para estimular la cooperación con África medir el número de premios Nobel de una institución? O medir el número de publicaciones de sus profesores en revistas especializadas anglosajones?<sup>83</sup>

Recordemos que, en el plan de acción adoptado por los participantes de la CMES de 1998, la cuestión de las misiones era un punto fundamental al cual no se ha dado mucha importancia y que, sin embargo, es fundamental. Se trata justamente de la importancia para las instituciones de enseñanza superior de **definir misiones destinadas a ser naturalmente un instrumento importante para la evaluación de cada institución en función de su proyecto.**

---

<sup>82</sup> Criticados pero aceptados, los rankings para muchos tendrían que ser remplazados por acciones de “benchmarking”, o sea una prioridad tendría que ser dada a la comparación entre los diversos sistemas. Y, para completar el escenario, se habló de la necesidad de os rankings ellos mismos ser evaluados. Una institución anunció entonces el inicio, desde ahora, de la adopción de criterios y de métodos para tomar la iniciativa de proceder a este ejercicio, con base en criterios y métodos por ella establecidos. Con esto, es cierto, sin querer ser demasiado irónico o crítico, seguirán obteniendo contratos y viajando por toda parte para decir al mundo lo que es bueno y lo que es malo...

<sup>83</sup> En su edición de 26 de abril de 2012, The Chronicle of Higher Education, a través de un artículo con el título “In Brazil, a conference on internationalization debates its dangers”, relató lo que pasó en el Segundo Congreso de las Américas realizado en Rio de Janeiro y donde los temas de cooperación interuniversitaria y la cuestión del significado de los rankings fue discutido. Uno de los momentos más intensos del encuentro ocurrió cuando Sonia Laus, una experta en relaciones internacionales de Santa Catarina, en el Sur de Brasil, bajo aplausos entusiastas de la mayoría de los participantes, declaró: “We don’t want all universities to be all the same –we don’t want to be like them. What we want are good partnerships. We want our students to go to the best universities, but those are not necessarily the ones at the top of the rankings. For us, rankings aren’t important. Forming partnerships with universities that have something in common with us is what matters”

Si dispone de un documento de esta naturaleza, la institución podrá organizar, de manera más legítima y objetiva, procesos de evaluación interna y enfrentar una evaluación externa que también solamente tendrá sentido si se toma en cuenta el objetivo que, de manera autónoma, se ha atribuido cada institución. **En otras palabras, esta sería una salvaguarda a los intentos de los que buscan definir lo que es calidad para el mundo entero basados en sistemas que son propios a pocos países que dominan la producción del saber en escala mundial.**

En la sesión de cierre del encuentro que la UNESCO organizó sobre el tema en 2011, alguien mencionó Ernest L. Boyer<sup>84</sup>. De manera lúcida, el académico norte-americano ha hecho un comentario que podría servir de reflexión para todos los que se interesan por el tema de calidad y pertinencia en los establecimientos de enseñanza superior

“We need a climate in which colleges and universities are less imitative, taking pride in their uniqueness. It’s time to end the suffocating practice in which colleges and universities **measure themselves far too frequently by external status rather than by values determined by their own distinctive mission**”.

Fue una bella conclusión para la reunión. Irónicamente, aquellos que, en los últimos quince años, han hecho todo para provocar el olvido de las conclusiones de la Conferencia Mundial sobre enseñanza superior de 1998, acaban reconociendo, directa o indirectamente, que calidad y pertinencia no existen una sin la otra, y que sistemas de evaluación y de acreditación, tienen que tener como criterio no los modelos que nada tienen a ver con la realidad de las instituciones, pero si **tienen que intentar verificar como la acción de las instituciones de enseñanza superior están de acuerdo con las misiones que ellas se han atribuido de manera libre y autónoma.**

## EL POTENCIAL Y LOS DESAFÍOS DE LA TECNOLOGÍA

Todo esto pasa en el marco de la globalización, un fenómeno que, en el campo de la enseñanza superior, aprovechó de la irrupción de las nuevas tecnologías, especialmente Internet. **Hoy se habla del fin de la globalización, pero esta es una posición irrealista.** Es un hecho que el modelo de globalización aplicado desde el final de los años ochenta está fallido. Pero la sociedad de la información llegó para quedar.

Más que nunca, el control y la manipulación de la información y, en seguida del conocimiento son instrumentos esenciales para garantizar la hegemonía en el mundo globalizado. Dominar el conocimiento más que nunca es sinónimo de poder. El conocimiento ya era la pieza fundamental de la construcción y del control de la sociedad, lo que cambió en realidad, en los tiempos modernos, fueron la aceleración de la creación de conocimiento, el hecho que el mundo hoy es interconectado, y, más recientemente, el refuerzo político a la globalización financiera y el desarrollo de las tecnologías de la comunicación que han dado al

---

<sup>84</sup> Ernest L. Boyer fue presidente de la State University of New York y de la Carnegie Foundation. Recibió 92 títulos honoríficos de universidades y colegios de los Estados Unidos.

conocimiento un destaque más grande en la organización y el funcionamiento de las sociedades.

La sociedad del conocimiento es una etapa más avanzada de la sociedad de la información y tiene implicaciones sobre el contenido, los métodos, las estructuras de la educación superior. El conocimiento se basa en la información pero los dos conceptos no son sinónimos. La información es un conjunto de datos a los cuales uno tiene acceso. El conocimiento presupone una capacidad de aprendizaje y una capacidad cognitiva, bases para una acción sobre las estructuras y sobre la producción. La sociedad de la información es una realidad, la sociedad del conocimiento representa una etapa más avanzada<sup>85</sup>.

Las nuevas tecnologías son resultado del conocimiento, pero al mismo tiempo producen conocimiento. En la revolución industrial, el conocimiento producía las máquinas, pero las máquinas no producían conocimiento. Ahora las NTI son máquinas, resultan del, conocimiento pero al mismo tiempo, pueden favorecer la producción del conocimiento o, como dicen Jordi Vilaseca i Requena y Joan Torrent i Sellens (2005) la aplicación económica del conocimiento se utiliza más que nunca en la generación del propio conocimiento.

Gracias a esto, los países que quedan fuera de la revolución digital seguirán atrasados. Al mismo tiempo, o en consecuencia, el conocimiento pasa a ser considerado como una mercancía, o que también tiene implicaciones serias, en la organización de la educación superior y de la propia sociedad. En estas circunstancias, dominar el conocimiento más que nunca es sinónimo de poder. Por esto los países ricos y ahora algunos emergentes hacen grandes inversiones en educación, entrenamiento, investigación para el desarrollo.

Esto explica porque, con la colaboración de instituciones multilaterales, los países que detienen el poder financiero e económico en el mundo transforman la educación en servicio comercial, abandonan la cooperación solidaria remplazada por la venta de productos, estimulan los países en desarrollo a echar de lado la educación superior y la investigación, defienden una nueva distribución internacional del trabajo y de funciones, reservando para ellos el control de la tecnología, de los servicios, del saber, lo que incluye el desarrollo de la capacidad de formación e investigación en los más altos niveles.

Por su vez, desde hace un rato, el proteccionismo volvió a funcionar en todas las partes, incluso en los países más ricos que crecieron gracias al proteccionismo y, ahora, sienten los efectos negativos del modelo de globalización y vuelven a las recetas antiguas: subvenciones directas o disfrazadas, tajos sobre la importación, estímulos diversos a la producción nacional. Los cambios internos en China, donde gracias a la aumentación de los salarios y de la seguridad a los trabajadores, el costo del trabajo resulta más caro, están provocando la vuelta de la producción a los países ricos.

Sin embargo, las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información están cada vez más fuertes, dominando todos los segmentos de la sociedad y, por si so, impiden la

---

<sup>85</sup> Los MOOCs, de que se hablará adelante, ponen a la disposición de los usuarios un volumen enorme de informaciones. Sin embargo para que se transformen en conocimiento, será necesaria toda una metodología que no es nada simple.

vuelta a la situación anterior a los años ochenta. Se calcula que al final de este año de 2013, el teléfono móvil tendrá más de 7 mil millones de abonados en el mundo entero. Y es posible que 4 seres humanos sobre diez tendrán acceso a internet<sup>86</sup>. En educación es una realidad con el desarrollo en el mundo entero del e-learning y, en los últimos tiempos, con la irrupción de los MOOCs (massive open online courses).

La definición de e-learning, tema que es objeto de por lo menos dos cátedras UNESCO, una en Barcelona y otra en Helsinki, es generalmente aceptada como formulada por la Comisión europea en 2011: “the use of new multimedia technologies and the Internet to improve the quality of learning by facilitating access to resources and services as well as remote exchanges and collaboration” (EC, 2001).

En un documento elaborado en la Universidad de Stanford (<http://ncpi.stanford.edu>)<sup>87</sup>, se puede observar que varias cuestiones podrían ser mencionadas en este campo: como pueden ser identificadas estrategias para innovación en enseñanza superior y en e-learning? Qué factores son críticos para el éxito de estas estrategias?

En 1972, la Universidad de Stanford, en California, ya desarrollaba programas de teleducación con el objetivo de promover la actualización de ingenieros y técnicos de empresas ubicadas en la “San Francisco Bay Area”. Hace por lo menos dos décadas, universidades como la Federal de Santa Catarina, en Brasil, utilizando internet y sistemas de comunicación de doble vía, organizaban cursos de actualización a ingenieros y técnicos de alto nivel de empresas como la Petrobras, en sus lugares de trabajo, a miles de quilómetros de distancia de la sede de la Universidad, en Amazonia, en el Nordeste de Brasil, o en la plataforma marítima cerca de Rio de Janeiro. En Barcelona, la UOC –Universidad Oberta a Distancia- imparte formación a adultos, en su mayoría empleados en diversas áreas del conocimiento. Hace por lo menos 15 Años, el MIT ha puesto en línea la totalidad de sus programas, pero sin responsabilizarse por el seguimiento o acompañamiento de los que decidiesen asesar su site.

El auge de las tecnologías de la comunicación y de la información hace posible que las instituciones de enseñanza a distancia se afiancen en el panorama educativo, facilita la educación permanente para todos y, al mismo tiempo, se extiende a las universidades tradicionales que cada vez utilizan más los métodos de educación a distancia en sus actividades haciendo insignificantes las diferencias entre los dos tipos de instituciones. En

---

<sup>86</sup> Ver François Lenglet- “La fin de la mondialisation”- Paris, Fayard, 2013.

<sup>87</sup> (consulta en 30.11.2010) - How do reforms and innovations spread?; How are reforms and innovations adopted?; What commonalities do the various reforms and innovations share?; What are the unique aspects of each initiative?; How do reforms and innovations spread?; How are reforms and innovations adopted?; What commonalities do the various reforms innovations share?; What are the unique aspects of each initiative?; Types of Reforms and Innovations; Active Learning; Collaborative Learning; Cooperative Education; Critical Thinking; Cultural Pluralism; Examination Reform; Faculty Peer Review; First Year Seminar; General Education; International Education; K-16; Learning Communities; New Wave Calculus; Science Reforms; Service Learning; Student Peer Teaching; Standards; Technology; Undergraduate Research; Writing Across the Curriculum.

todo el mundo se multiplican las redes universitarias en este ámbito y aumenta el uso de ordenadores en el aprendizaje, y con él el acceso de los estudiantes a Internet como medio de auto aprendizaje, la enseñanza a distancia y las videoconferencias.

Los programas virtuales, cuando bien ejecutados, podrán presentar las ventajas siguientes:

- Aprendizaje sin restricción de tiempo ni de espacio
- Posibilidades de organizar los cursos según módulos y calendarios flexibles y que respondan a las necesidades individuales de aprendizaje
- Una más grande responsabilidad de los estudiantes en el proceso de aprendizaje. Se tornan más independientes, son más motivados a presentar
- Enseñantes que tienden a tomar conciencia de los cambios que todo esto afecta.

Hoy frecuentemente los niños manipulan mejor las nuevas tecnologías que sus padres o abuelos<sup>88</sup> y, en las universidades, es muy común que los estudiantes tengan más informaciones actualizadas que sus maestros. El desarrollo de la tecnología es fantástico<sup>89</sup>.

**Los profesores siguen necesarios pero su función cambia.** Tienen que conocer el contenido como en el pasado, pero ahora más que proveedores de información y de conocimiento, tienen que ser facilitadores orientando los estudiantes por donde ir en el medio de un volumen tan masivo de datos puestos a la disposición de cada uno, a todo el tiempo, y en todos los lugares<sup>90</sup>.

Un grupo de profesores originarios de varios países ha elaborado, con el patrocinio de la Comisión europea, un estudio que vale la pena examinar. Se trata de “Identifying innovation in Higher education e-learning strategies”<sup>91</sup>.

<sup>88</sup> En una ponencia en esto congreso, el profesor Ken Bain preguntó cuántos entre los participantes tenían contactos con niños entre cuatro y seis años. Esto me ha hecho recordar una conversación hace dos semanas entre una de mis nietas, Ilana (seis años) y su abuela, mi esposa, Sonia. En Francia, cuando un niño pierde sus primeros dientes, la tradición manda que él, durante la noche, los deje bajo su almohada, pues “une petite souris” (un ratón pequeño) pasará, los recogerá y dejará una moneda. La niña preguntó a su abuela si esto era verdad o si era el abuelo que dejaba la moneda. Vendo la abuela sorpresa con la pregunta, más que deprisa añadió: “no importa abuela, vamos ver esto en internet”...

<sup>89</sup> En 11.10.2012, Nathalie Bragman publicó artículo en Le Monde con el título “La mort programmée des cours en amphithéâtre”, buscando mostrar como la llegada de la generación nacida con internet empuja la formas tradicionales de enseñanza de la universidad. Michel Wiervioska, director de la Maison des Sciences de l’homme de Paris, por su vez (Le Monde de 4.1.2010) señala que la sociedad espera individuos que sepan reflejar”

<sup>90</sup> Gabriel Trip, en el New York Times de 04.11.2009, publicó un artículo “Learning in dorm, because class is on the web” en el cual contaba la historia de estudiantes que, a pesar de vivir cerca de las salas de clases, quedan en sus dormitorios porque las clases son transmitidas por Internet. Según el periódico, la enseñanza on line explota en Estados Unidos: 4.6 millones de Estudiantes acompañaron un curso on line en el nivel de college durante El otoño de 2008, con una aumento de 17% con respecto al año anterior. En la Universidad de Iowa, El diez por ciento de los 14 mil Estudiantes en El nivel de graduación (undergraduated course) en artes liberales siguen un curso online en cada semestre. En la Universidad Norte Carolina, los estudiantes de español del primer año ya no disponen de cursos presenciales.

<sup>91</sup> Los autores son: James Aczel (The Open University, UK); Olivier Cotinat (Institut National des Télécommunications, France); Pascale Hardy (The Open University, UK); Helen Iggulden (University of Salford, UK); László Komáromi (Számalk Education and Information Technology Ltd., Hungary); Katherine Maillet (Institut National des Télécommunications, France); Sara Medina (Sociedade Portuguesa de Inovação – SPI-

Cuáles fueron las conclusiones de esto trabajo?

Hay puntos comunes, según los autores, que se encuentran en todos los proyectos:

- Planos sustentados de negocio, con la inclusión de la evaluación del mercado (sic") estudiantil y del control de costos
- La búsqueda de procesos de garantía de calidad y de servicios de apoyo a los estudiantes
- El desarrollo de una tecnología que sea fuerte, disponible incluso en término de recursos, productiva y accesible ampliamente con buen apoyo técnico de calidad.
- la posibilidad de seguir unos cursos según módulos y calendarios flexibles y que atienden a las necesidades individuales de aprendizaje;
- una mayor responsabilidad del estudiante en el proceso de aprendizaje.

La Maison des Sciences de l'homme, una fundación dedicada a las ciencias humanas y sociales en París y la Universidad Oberta de Cataluña (UOC) - han decidido crear un programa conjunto de investigación sobre el impacto de las nuevas tecnologías en la educación dirigida por Imma Tubela, ex rectora de la UOC. El programa pretende centralizar su preocupación en los estudiantes, los jóvenes, partiendo de la constatación que vivimos una revolución cultural profunda. Como dice Imma Tubela, los jóvenes han integrado las TIC en su vida de la misma manera que nuestros antepasados y nosotros también hemos integrado, la electricidad, el teléfono, la televisión. En muchos países, ya no se habla del acceso a internet, pues esto ya es considerado universal y, en los países pobres, el acceso aumenta cada día.

Un dato interesante contó Imma Tubela en una intervención hecha recientemente durante un seminario internacional en la MSH, en París. Según investigaciones de Ipsos Mori (2007)<sup>92</sup> para Becta, la agencia británica de promoción de la utilización de los Tics en educación, muestra la división entre las prácticas pedagógicas de los profesores y las preferencias de los estudiantes. Las actividades más comunes en la sala de clase previstas por los profesores son: copiar de un cuadro o de un libro (52%), escuchar la lección del profesor (33%), debatir el curso (29%), o tomar notas sobre la lección del profesor (25%). El trabajo con el ordenador se limita a 16%. Ya los estudiantes, sus prácticas preferidas incluyen el trabajo de grupo (55%), las actividades prácticas (39%), el trabajo con amigos (35%), y la utilización del ordenador (31%) mientras copiar cosas del cuadro queda en solamente 8%. Los profesores necesitan pues ser conscientes que son necesarios cambios en su manera de actuar.

En los últimos tiempos, lo que llama la atención son los "MOOSC - Massive open online courses", o sea los cursos masivos en línea abiertos. En su edición del 20 de septiembre de 2013, The Economist, de Londres, menciona que desde el lanzamiento en el inicio del año pasado (2012) de Udacity y Coursera, dos start-ups de la Vale del Silicón que ofrecen educación libre a través de los MOOCS, las torres de marfil de la academia fueron sacudidas en sus fundaciones. Además de ofrecer cursos en línea para sus estudiantes (en general que

---

Portugal); Andreas Meiszner ( SPI – Portugal); Eva Obermueller (Vienna University of Technology, Austria); Mark Spinoglio (SPI – (Portugal); Karen Staniland (University of Salford, UK).

<sup>92</sup> Ipsos. M. (2007)- Great expectations of ICT: how higher education institutions are measuring up. Research study conducted for the Joint Information Systems Committee (JISC), Report, June 2008. Retrieved October 31, 2008, from [http://www.ipsos-mori.com/\\_assets/pdfs/jisx%20report.pdf](http://www.ipsos-mori.com/_assets/pdfs/jisx%20report.pdf)

pagan escolaridades), las universidades se sienten obligadas a asociarse a la revolución de los MOOCs para evitar ser decapitadas por ella.

The Economist señala que EDX, un proveedor MOOC (oficialmente) no lucrativo, fundado en mayo de 2012 pela Universidad de Harvard y por el MIT – Massachussets Institute of Technology y con base en 60 millones de dólares de fondos propios-, es ahora una red (consorcio) de 28 instituciones. El periódico inglés informa también que Future-Learn, un consorcio de 21 universidades inglesas, una irlandesa e una australiana, asociadas a otros organismos educativos, empezará a ofrecer MOOCs al final de este año. Coursera, por su vez, tiene ya más de 4 millones de estudiantes<sup>93</sup>.

The Economist advierte entonces –y esto es fundamental- que **los MOOCs pueden ser libres, pero los que están por detrás de ellos consideran que van tener un montón de oportunidades de beneficios**. Otro proveedor MOOC –Alison- está generando mucha plata vendiendo publicidad en su página

El periódico francés, Le Monde, también trató del tema en su edición del 30 de mayo de 2013, con un artículo con un título provocante: “**Todos diplomados de Harvard, es el fantasma de los MOOCs**”. El periódico francés indaga si se trata de moda o de una verdadera revolución. “Poner a la disposición el saber en línea no tiene nada de revolucionario. El MIT lo hace desde 15 años”. Pero añade la observación que hoy las cosas son diferentes, que ellas resultan más fáciles, además de las redes, los soportes de difusión como las tabletas, las web-tv, los smartphones, facilitan la utilización de la tecnología.

The Economist y Le Monde seguramente tienen razón. Y está claro –volvamos al título provocador de Le Monde- que si esto marcha, **será más un elemento para la consolidación de un modelo único de formación**. Las cosas no son simples, pues ya está probado que poner los cursos en línea solamente no resuelve los problemas básicos de formación, pero si los proveedores de MOOCs logran hacer acuerdos con las universidades de los países en desarrollo y organizan, en escala masiva, una buena recepción interactiva de los cursos, tendremos delante de nosotros un instrumento poderosísimo de formación, pero también dominio cultural. El neocolonialismo podrá estar más fuerte que nunca.

## **QUE TIPO DE GLOBALIZACIÓN MANTENER?**

Actualmente, en todas las partes, hay reacciones contra lo que, desde la Sra. Thatcher, se había transformado en dogma: el mercado es soberano y se auto-regula, o sea es

<sup>93</sup> El periódico francés “Le Figaro”, en su edición de 2 de octubre de 2013, informa que, con un retraso de dos años con relación a las universidades de prestigio como Stanford, MIT y Harvard, Francia se lanza también en lo que podrá se transformar en una importante iniciativa para la enseñanza superior. Y añadió que la ministra de enseñanza superior, Geneviève Fioraso, iba anunciar la creación de una plataforma nacional que contendría en una primera etapa alrededor de veinte cursos de nueva generación disponibles a partir de enero de 2015. Sin embargo, el periódico informa que lo que algunos grupos en Estados Unidos profetizan la muerte de los cursos magistrales, pero no dicen que solamente 10% de los matriculados legan a obtener el certificado... En el mismo día, en su edición vespertina que pone la fecha del día siguiente, 3 de octubre, Le Monde publica un artículo de Nathalie Braffman, anunciando que la universidad francesa pasa del anfiteatro a los cursos en línea.

un estado dentro del estado con influencia en todos los ramos de la organización de la sociedad, incluso en la educación<sup>94</sup>.

**La crisis económica actual revela que esto modelo que visa solamente a fortalecer el capital, que estimula el desempleo y la precariedad, no corresponde al interés de los países en desarrollo que, desde el inicio, fueron marginalizados del proceso de dirección de la gobernanza internacional.** Sin embargo, lo que hay de nuevo ahora es que el modelo, además de impedir el desarrollo sostenible de las regiones pobres, **afecta también la parte del mundo considerada opulenta.** Es el caso de varios países europeos, incluso España, cuyo crecimiento y desarrollo –ahora se sabe– era basado en premisas falsas y sostenido por un sistema financiero arrogante e incompetente<sup>95</sup>.

Durante las últimas dos o tres décadas, hubo una masacre psicológica sobre las poblaciones del mundo entero para probar que la globalización basada en el “laissez faire” era buena para todos. No era, pues fue una máquina de desigualdades, jamás las diferencias de salarios y de rentas fueron tan grandes en el mundo entero, el desempleo creció tanto, Estados Unidos y China juegan con el cambio en prejuicio de todo el mundo<sup>96</sup>.

España era una referencia para el mundo entero y, en particular para América Latina, que veía en esto país un pueblo diversificado capaz de superar sus diferencias y vivir en armonía, un país abierto e tolerante, una tierra donde la democracia se construyó internamente dejando para tras décadas de un régimen dictatorial opresivo y que además disponía de un sistema universitario, que desde la redemocratización, se perfeccionaba en permanencia y era capaz de renovarse como es prueba, por ejemplo, la acción de instituciones como la UOC – Universidad Oberta de Catalunya. Además, las instituciones españolas eran solidarias y la acción de cooperación eran estimuladas por la Conferencia de Rectores de las Universidades españolas –CRUE- por redes como GUNI (Global University Network for innovation) basada en Barcelona, por acciones en el campo social de universidades como la de Cádiz, la Autónoma de Madrid y otras que se transformaron en referencia mundial.

Sin decirlo, estas instituciones buscaban adaptar a los principios de la Conferencia Mundial sobre Enseñanza Superior de 1998 para la cual *calidad y pertinencia son conceptos complementarios que caminan juntos*. Además, los responsables por la definición de la acción de las universidades consideraban que la educación superior era un bien público, independientemente de quién fuera el prestador del servicio educativo.

<sup>94</sup> - Ver R. Díaz, Marco-Antonio (2010), “¿Quién creó este monstruo? Educación y globalización: sus relaciones con la sociedad”, en *Revista Iberoamericana de Educación Superior* (RIES), México, IISUE-UNAM/Universia, vol. 1, núm.2, <http://ries.universia.net/index.php/ries/article/view/62/educacion> [Consulta: fecha de última consulta: 30.09.2011).

<sup>95</sup> Hablamos del silencio sobre la pertinencia requerida por la CMES de 1998. Y que hablar del silencio sobre el “informe sobre el crecimiento – Estrategias para el crecimiento sostenido y el desarrollo incluyente” que una comisión de sabios presidida por el premio Nobel Michael Spence publicó en 2008, requiriendo que los gobiernos se organicen con una planeación a largo plazo, con funcionarios que cobren bien, y con inversiones públicas en las infraestructuras, en educación y en salud?

<sup>96</sup> -Ver, a este propósito El libro “Making globalization work”- W.W. Norton, New York- consultada la versión francesa Joseph E. Stiglitz – “Un autre monde – Contre le fanatisme du marché”- 2006- Librairie Fayard

Hoy, muchos dirigentes políticos como universitarios siguen actuando como si el modelo no estuviera fallido y, en lugar de hacer lo que han hecho países como Corea del Sur y China que para enfrentar los problemas económicos han decidido de invertir masivamente en la educación superior y en la investigación, fuentes de riqueza colectiva, resuelven disminuir salarios y reducir las capacidades de investigación. No se dan cuenta que, actuando de esta manera, van transformar sus países en tierras incapaces de comandar su proceso de desarrollo, en territorios cada vez más dependientes de otros países y otras regiones que, en lugar de criar, tendrán que limitarse a ser imitadores. **Es triste e es estúpido.**

Desde fines de los noventa, se ven funcionarios internacionales estimulando la tendencia a considerar que calidad y pertinencia no caminan unidas y muchos gobiernos aceptan esta orientación. Se habla de calidad vinculada a la competitividad, lo que significa que la calidad existe si las instituciones de enseñanza superior siguen produciendo expertos como los que han fabricado la crisis financiera que tocó al mundo entero desde 2008; la calidad existe si los establecimientos preparan técnicos para servir a los intereses prioritarios de los bancos y de las empresas que dominan el mercado global. Se olvidan de que lo que hoy solicita un empresario no será necesariamente lo mismo que exigirá mañana.

Por supuesto, **en un sistema universitario se impone la presentación de objetivos precisos, una estructura racional, una gestión eficaz, un entorno favorable.** Sin duda, los establecimientos de educación superior tienen que adaptarse a la realidad, toda forma de despilfarro tiene que ser echada, pero nada justifica el abandono de la idea de servicio público que implica el acceso abierto a todos, la permanencia de las prestaciones y la capacidad de adaptación.

## MOMENTOS HISTÓRICOS Y LOS INDIGNADOS

En el Siglo XX, podemos destacar tres momentos importantes en los cuales las universidades reaccionaron a políticas y a sistemas que deseaban utilizar la educación como instrumento para la manutención de privilegios. La reforma de Córdoba, Argentina, en 1918 es el primero a notar.

Córdoba mostró la importancia de sistematizar cuadros de referencia para acciones y para la definición de banderas capaces de servir de estímulo para mejorar el sistema universitario. A Córdoba debemos entre otros avances en la época:

- i) la consolidación de la idea de autonomía, lo que implicaba el derecho de la comunidad universitaria de seleccionar sus dirigentes y profesores y de organizar los programas de estudio, independientemente del gobierno u de otras entidades;
- ii) la insistencia en la formación integral del ser humano quedando claro que los estudiantes tienen que ser tratados como adultos, como sujetos y no como objeto de sus destinos. Para esto, se defendía el co-gobierno;
- iii) **la necesidad para las instituciones de educación superior de mantener vínculos con la sociedad, tratar de problemas de la sociedad, encontrar en la sociedad la justificación principal de su existencia;**

**IV) la necesidad de transferencia a la sociedad, a través de la extensión universitaria, de los conocimientos que los establecimientos de enseñanza superior tienen o producen, a través de la extensión universitaria;**

V) la modernización científica con cambios en los programas y currícula, con el rechazo a posiciones dogmáticas;

VI) la democratización con la gratuitud siendo considerada un instrumento para ampliar el acceso a las universidades;

**VII) la anticipación de los movimientos de integración en la región,** con la referencia que han hecho los estudiantes argentinos a sus compañeros de toda la América.

No fue una sorpresa ver la multiplicación de referencias a Córdoba que hacían líderes estudiantiles franceses en la Sorbona **en mayo de 1968, el segundo momento histórico a destacar.** A pesar de las frustraciones del movimiento, los estudiantes de 1968 han logrado abrir las sociedades, revolucionar las costumbres, provocar un gran impacto en la organización interna de las universidades particularmente en la relación entre profesores e estudiantes, estimular cambios profundos en el sistema universitario como son prueba reformas en América Latina y, en Francia, la ley francesa de reforma universitaria de 1968 y ejercer influencia en acciones de organizaciones como la UNESCO<sup>97</sup>

**En un proceso de reforma, al contrario de lo que dicen muchos expertos, no son las cuestiones técnicas las más importantes.** Calidad y pertinencia son conceptos complementarios que caminan juntos y esta fue una de las grandes lecciones del **tercer momento histórico, el de la CMES de 1998.** Además, la educación, incluso la educación superior, tiene que ser considerada un bien público, independientemente de quien sea el prestador del servicio educativo. Sin dudas, la sociedad cambió en profundidad desde 1998 y los establecimientos de educación superior tienen que adaptarse a esto. Recordemos que **el servicio público implica el acceso abierto a todos, la permanencia de las prestaciones y la capacidad de adaptación a los cambios de la sociedad.**

Para enfrentar la crisis económica provocada por un modelo fallido, ciertos gobiernos, entre ellos el de la provincia de Quebec en Canadá, el de España y de muchos otros países, en materia de enseñanza superior optan por la peor solución: reducen las inversiones en este nivel de educación, intentan reducir salarios de los docentes, toman medidas que llevarán necesariamente a la destrucción de la capacidad de investigación en las universidades y, en consecuencia, en sus países.

El resultado fue que por toda parte revueltas empezaron a explotar y, como bien indagaba la periodista francesa Sylvie Kauffman<sup>98</sup>, que hay de común entre los jóvenes de Tunisia y Egipto y los de España y Grecia? Son todos, dijo la periodista, productos de un sistema socio-

<sup>97</sup> El informe Edgar Faure (1972/1973) que resultó en el documento “Aprender a ser” es fruto de Mayo de 1968.

<sup>98</sup> Le Monde 24.6.2011- Sylvie Kauffman- Diplômés et indignés, une tendance mondiale-

económico, cuyas promesas se basan en el nivel de la educación. En efecto, **cada uno de estos países presentaba características específicas, pero tenían todos como punto común el hecho que desarrollaron un modelo basado en los principios de los adeptos de la globalización liberal.** La señora Kauffman señala también que los indignados de España y de Grecia quieren dejar de ser excluidos. En España, un joven sobre dos está desempleado”

Se da entonces el título de **movimiento de los indignados** a la serie de manifestaciones pacíficas y espontáneas que reunieron varias decenas de millares de personas en varias ciudades de España a partir del 25 de mayo de 2011, estimulada por las redes sociales y iniciadas por el sitio WEB “Democracia real ya”, con el apoyo de más de 200 asociaciones solidarias. Casi simultáneamente o poco tiempo después, protestos amplios que no se limitaban a la educación, llevaron la población de diversos países a salir a las calles para reclamar contra la situación económica y financiera, contra la corrupción y contra el modelo neo liberal que se implantó prácticamente en todo el Occidente. **Además de España, se ha visto esto en países tan distintos como Grecia, España, Francia, Islandia, Reino Unido, Chile, Portugal, Turquía, Santo Domingo, Brasil, países árabes del Mediterraneo, Estados Unidos y Canadá<sup>99</sup>** etc.

En **Quebec**, Canadá, en el inicio de junio de 2012, la revuelta estudiantil duraba desde febrero, un record para un país frio y comportado. Como resultado, la ministra de la educación, incapaz de comprender el movimiento, renunció. El cerne de la cuestión eran los derechos de escolaridad, multiplicados varias veces por el gobierno liberal de la Provincia.

En **Israel**, representantes de diversas categorías sociales han organizado, el año pasado, 2012, manifestaciones contra la organización económica y financiera del país como jamás se ha visto en la historia desde la creación de este país en 1948. El gobierno no cambia nada, pero desvía la atención del público con las amenazas de guerra contra Irán.

En **Estados Unidos** los estudiantes protestan contra la deuda impagable que se les ha impuesto. El hebdomadario francés, Le Nouvel Observateur, en su edición de 09.05.2013 publicó un artículo con el título de “Atención a la deuda estudiantil” donde dice: “Estados Unidos despiertan con 1.000 billones de dólares de deuda estudiantil (monto alcanzado en abril de 2013). Una amenaza para el sueño americano y para el crecimiento futuro”.

En **Reino Unido**, donde pendiente de la escuela maternal que siguen los niños, se puede prever con exactitud si el llegará a una de las instituciones de elite como Oxford o Cambridge (donde la referencia al sistema Oxbridge), los estudiantes fueron a las calles en 2011 para protestar contra los aumentos en las escolaridades (tuition fees) y en **Turquía**, más recientemente, contra la crisis y contra el apoyo del gobierno a una intervención armada en Siria.

En **Alemania**, ya en 2009, los estudiantes fueron a las clases protestar contra la “degradación” de la universidad. La contestación alcanzó el país entero y los motivos anunciados eran la aplicación brutal del Proceso de Bolonia (Licencia, maestría y doctorado). Muchos estudiantes partieron en Austria, donde el movimiento también llegó. Los estudiantes

---

<sup>99</sup> Ver Perrine Leblanc – Nuits blanches à Montreal - Le Monde, 28.05.2013

denuncian el aumento de los derechos de escolaridad y piden más recursos públicos para la educación<sup>100</sup>.

**En Francia**, el gobierno Sarkozy adoptó una ley de autonomía que ha provocado muchos e inflamados debates. Aun sin entrar en el mérito de la cuestión, pues los gobiernos franceses por lo menos han mirado la enseñanza superior y han decidido de invertir en ella, el periódico Le Monde de 17.07.2013, mostró preocupación con la situación de la mayoría de los establecimientos de enseñanza superior. Según los datos que publicó, las universidades multiplican sus planes de rigor y, en 2013, 16 establecimientos sobre 76, serán deficitarios.

Desde el principio, quedó claro que los indignados no aceptan que la educación quede reservada exclusivamente para aquellos que pueden pagar. Hay que respetar la cultura local y tomar en cuenta las necesidades regionales y nacionales. La definición de las políticas educativas no puede venir de fuera, tiene que ser obra soberana de gobiernos elegidos democráticamente y que las discutan con la sociedad. Aceptar en la economía y también en la educación una política basada en la precariedad, en la arrogancia, en el autoritarismo es promover un suicidio colectivo.

El movimiento de los indignados se inspiró en el manifiesto “Indignez vous” escrito por el ex diplomático y ex resistente francés Stéphane Hessel. Indignados pasaron a ser todos los que se manifestaban contra el sistema financiero internacional en varios países, pero fue en España que los manifestantes se denominaron ellos mismos “los indignados”.

## ESPAÑA

España hoy vive momentos difíciles. No voy masacrar los lectores con números, pues todos los días la prensa habla de las amenazas de falencia total del estado español y de los niveles absurdos de paro. Prefiero hablar de lo que se ve y que se siente cuando se encuentra la gente española. España es un país que conozco relativamente bien, que visité decenas de veces, en cual he tenido y tengo la ocasión de colaborar con diversas instituciones.

En 2012, estuve en España, principalmente en Barcelona y Madrid, unas cuatro veces. La diminución de actividades era visible, la falta de moral de los ciudadanos era más que clara, la alegría se transformó en angustia y preocupación.

Se sabe que hoy, en la Unión europea, España es el país con el mayor porcentaje de desempleados y con un déficit enorme en sus presupuestos. En la educación, los fondos para investigación se han reducido, programas fueron eliminados, la cooperación internacional se reduce, los profesores ven sus salarios reducidos. (El País- Madrid- 7 de agosto de 2013)- La Universidad pública pierde un 9% de su plantilla en cinco años. Los rectores denuncian que el recorte afecta a la calidad educativa, las líneas de investigación y el reemplazo generacional.

---

<sup>100</sup> Marie de Vergès – Les étudiants allemands contre la “dégradation de l'université” - Le Monde 19.11.2009.

Y los jóvenes formados parten para Estados Unidos, Alemania, e incluso América Latina, reinvertiendo la línea inmigratoria.

En el último lustro, a falta de trabajo, el alumnado de la universidad ha crecido un 7% (93.000 estudiantes) pero, en vez de ser atendido por más personal, ha visto como el número de profesores se empequeñecía y las tasas ascendían (un 16%, con picos en algunas comunidades del 67%). En cinco años, se han perdido al menos 13 200 puestos de trabajo....

¿Al mismo tiempo que pasa en otras partes del mundo?

## **ISLANDIA**

**El caso de Islandia llama la atención por su excepcionalidad.** Pequeño país localizado en el extremo noroeste de Europa, cuyo territorio abarca la isla homónima y algunas pequeñas islas e islotes adyacentes en el océano atlántico, entre el resto de Europa y Groelandia. Cuenta con una población de cerca de 331 000 habitantes y un área de 103 000 km<sup>2</sup>.

Hasta la crisis de 2008, a pesar del frío inaceptable para quienes vienen de los trópicos, era considerada un paraíso. El bienestar del conjunto de la población era una realidad, los sistemas de salud y de educación eran considerados del más alto nivel, no existía problema de alimentación, los niveles de empleo eran considerados muy buenos dentro del panorama mundial.

Desde el inicio del siglo XXI, el gobierno abrió las puertas a las multinacionales les autorizando a crear fábricas de aluminio y a explorar sus fuentes naturales geotérmicas y hidroeléctricas. El gobierno además de esto, privatizó los principales bancos del país y estos inmediatamente empezaron a adoptar políticas especulativas emprestando el equivalente a 120 mil millones de dólares, lo que correspondía a diez veces la economía del país.

El resultado sorprendió el mundo pues el país fue considerado, en cinco años, como en estado de falencia y, creo que por la primera vez, Islandia tuvo que recurrir al Fondo Monetario Internacional.

El pueblo en gran mayoría sale entonces a las calles el gobierno renuncia y ya en 2009 un nuevo gobierno de coalición es formado. El pueblo sale de nuevo a las calles porque los políticos han anunciado la intención de pagar una deuda de 3.500 millones de euros a bancos de Reino Unido y de Holanda, durante 15 años con intereses de 5.5%. Las manifestaciones requieren que la cuestión sea sometida a un referendo en el cual 93% de la población dice no al pago de esta deuda. Hecho raro el mundo entero, varios directores de bancos y políticos son condenados, muchos escapan del país, algunos quedan en las prisiones. En seguida, nuevas elecciones se organizan para que se elabore una nueva constitución.

## CHILE

Chile es un país atípico en América Latina pero lo que pasa en el sur de América del Sur interesa a toda la región. Chile, desde hace décadas, es presentado como ejemplo a ser seguido para toda América Latina y mismo para todo el mundo en desarrollo<sup>101</sup>. En mayo de 2011, el mundo se sorprendió con las revueltas estudiantiles y con el liderazgo de una jovencita, Camila Callejo, bella, inteligente y dotada de gran capacidad de argumentación en los debates entre estudiantes, con la prensa, con el gobierno.”Pedimos que la educación sea un derecho y una inversión social” fue el lema de Camila y de sus compañeros. Camila se declaró próxima de los estudiantes de Mayo de 68 y de los indignados actuales. Notemos que los recursos para la universidad provenientes del estado representaban 80 a 90% en los años setenta, hoy solamente 15%.

En septiembre de 2009, citemos un ejemplo, Sylvain Bellefontaine del banco BNP Paribas publicó un documento con el título “Chile: un modelo de desarrollo bajo examen con la crisis” (Chili: un modèle de développement à l'épreuve de la crise).

El autor, aun que reconociendo puntos negativos en el modelo, no esconde su entusiasmo por lo que fue hecho en este país, donde los economistas y políticos que vinieron después de la dictadura de Pinochet, dejan claro que este dictador era malo por sus actitudes con respecto a la libertad, pero, según ellos, en materia económica, ha trabajado bien. Los que se intitulan demócratas hicieron todo para mantener el sistema económico implantado por la dictadura. Y esto no solamente en la economía pero también en otros sectores, incluso y particularmente en la educación. **Un profesor chileno de que hablaremos a seguir, Alberto Mayol define esta situación diciendo que “el modelo económico chileno nació en la oscuridad” y aun: “brillantemente, los economistas dividieron la obra de Pinochet en dos: la obra económica y los derechos humanos”.**

Para Sylvain Bellefontaine, como para muchos analistas en el mundo entero, Chile es un ejemplo de éxito en el programa de estabilización macroeconómica combinando a liberalización comercial y financiera y profundas reformas estructurales. Sin embargo, el propio representante del PNB Paribas reconoce que al final de los años 80, los gastos sociales por habitante eran inferiores de 20% al nivel de 1970. Durante los años 1980, el nivel medio de los salarios reales bajó de más de 6% mientras la riqueza nacional progredía en 20%. En resultado de esto fue un empobrecimiento importante. La parte de la población que vivía abajo del límite de pobreza pasando de 24% en 1970 a 45% al final de los años 80, con un aumento visible de las desigualdades de renta. Un dato importante señalado por Sylvain Bellefontaine es que **la flexibilización del mercado de trabajo se operó a través una reducción substantiva de los gastos de licenciamiento y de la supresión de los derechos**

---

<sup>101</sup> Los redactores de “The Economist” son entusiasmados com el modelo chileno. Sin embargo en la edición de 14 de abril de 2012 (“Chile: lessons from the students”), afirma: “As Chile’s middle class has grown, so has a sense that the benefits of prosperity are unfairly distributed”. La revista añade que Chile no puede seguir dependiendo de la exportación de las minas y que un cambio de modelo va requerir gente más calificada. La publicación reconoce también que el sistema favorece los que ya son privilegiados.

**de huelga de los sindicatos (1973-79)** que más tarde fueron restablecidos de manera absolutamente restrictiva tras el restablecimiento de las convenciones colectivas.

Los que desean ver una reacción a esto tipo de situación, os consejo a ver una entrevista de Camilla Vallejo, la joven líder de la Federación de Estudiantes de Chile, para quien las manifestaciones callejeras de Chile en 2011 fueron un instrumento para la consolidación del movimiento estudiantil y un catalizador de las inquietudes ciudadanas en el país. A pesar de la Cámara de los Diputados haber rechazado un informe especial sobre el lucro en las instituciones de enseñanza superior de Chile, como solicitaban los estudiantes, Camilla cree de un lado que los que se dicen representantes del pueblo en realidad están burlando de el y que todo esto, **las manifestaciones en particular con apoyo de la población y la reacción negativa de algunos políticos, llevan a la necesidad de reformas radicales en el modo operandi de la vida política en este país**. Desde ya, señala, hay una manera diferente de ver la sociedad chilena, problemas que antes quedaban censurados ahora son debatidos públicamente y se desarrolló una conciencia según la cual el mercado no puede ser el regulador de la vida de los ciudadanos (ver <http://www.cnnchile.com/nacional/2012/07/22/camila-vallejo-el-ministro-beyer-nos-ha-dado-la-espalda/>).

Hay organismos que siguen defendiendo el modelo chileno sin restricciones. Uno de ellos es la OCDE. Hay un estudio que fue muy utilizado producido por esta organización. Es verdad que su fecha es 2007, o sea anterior a la crisis internacional actual acelerada a partir del año 2008. Pero es reveladora de una visión que se intenta imponer en toda la región. Allí se dice que “Chile sigue mostrando buenos resultados”, **con mejoras en la protección social**, incluso en las pensiones, lo que provoca una diminución de las diferencias entre Chile y los países de la OCDE”.

La visión de la OCDE que sigue siendo compartida por muchos soi disant demócratas chilenos en particular los que dominaron la política de esto país desde la dictadura hasta las últimas elecciones presidenciales, no es compartida por la población como quedó claro para el mundo entero con las manifestaciones públicas del año 2011.

Para los que se interesan por un análisis diferenciado, la lectura de un libro reciente lanzado en Santiago –“El derrumbe del modelo – la crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo”, de Alberto Mayol Miranda es indispensable (LOM ediciones, primera edición, junio de 2012). Mayol defiende la tesis según la cual el modelo chileno no está en crisis. Para este autor, **el modelo chileno acabó**.

Defiende, citando estadísticas y hechos:

“El modelo de sociedad que en Chile se inspiraba en la economía de mercado fracasó; que no es capaz de relacionarse con la sociedad adecuadamente en su funcionamiento; que muestra una crisis de legitimidad enorme; que su operación acabó con las instituciones que le sostienen; que el fracaso de legitimidad del modelo arrastra a la clase política y al ciclo político actual de Chile (lo que termina con la transición política y nos lleva a la transición social); que la crisis del modelo es la crisis del empresariado y que todo ello

se representaba muy bien en la crisis del presidente Sebastián Piñera, empresario, político y hombre ícono del modelo”.

En su documento, Mayol busca demostrar que el modelo chileno ha producido una trampa en la vida social, **la precariedad del trabajo es un elemento esencial en esto, pero también en la educación.**

“El modelo educacional tiene como base el entendimiento de la educación como una inversión individual que rentará a futuro, lo que fundamenta la necesidad de pagarla individualmente, entendiendo que hay una utilidad económica asociada a la educación. Se asume así que la educación es un asunto individual, no un problema de la sociedad”.

Y aun “el sistema educacional chileno es una máquina de producir acreditaciones” y “lo cierto es que el modelo educacional actual no comprende que la educación es un bien público que renta socialmente. Tampoco asume que la función de la educación es integrar a los ciudadanos en las distintas dimensiones de una sociedad (valores, conocimiento, trabajo, en fin) y no es solo una forma de integrarse en el mercado de trabajo”.

Mayol termina sus análisis con una visión optimista. Con las manifestaciones de 2001, piensa que jamás Chile será lo mismo, que como el modelo acabó, nuevas fórmulas de organización de la sociedad tendrán que surgir. El futuro dirá si el, como la Camila, tienen razón, como lo deseamos todos, pero una cosa es cierta, las manifestaciones estudiantiles luego apoyadas por el conjunto de la población, muestran que **el modelo chileno no tiene nada para ser copiado, particularmente en el sector de educación.**

## **BRASIL- REALIDAD COMPLEJA**

En el pasado, la imagen de Brasil era estandarizada. El país era asociado a futbol, carnaval, floresta y violencia. En los últimos tiempos, la tendencia se ha invertido y hoy día lo que se ha puesto en destaque fue el hecho que Brasil se transformó en un país exitoso, el más grande exportador de café, de jugo de naranja, caña de azúcar, de pollos, de carne de vaca, de hierro. Es un gran exportador de soya (en 2012, fue considerado el más gran productor), de algodón etc. Es un país donde en pocos años millones de gente salieron de los límites de la pobreza, en el cuál el nivel de desempleo es mucho mejor que en varios países industrializados de Europa, y que está presente en los grandes fórum internacionales, que habla de igual con los grandes, que es uno de los cuatro miembros de los BRICS y que podrá transformarse, dentro de poco tiempo, en gran exportador de petróleo. Brasil construye y vende coches y aviones. Para terminar, es ahora un país democrático con elecciones limpias para presidente, cosa no muy común en los días de hoy cuando se tienen en cuenta las dudas sobre elecciones similares en Estados Unidos, por ejemplo.

Pero, hay el otro lado de la moneda. La diferencia de nivel entre las clases sigue demasiado grande. Brasil quedó más rico, hubo un incremento de la clase media, pero la separación entre clases aumentó y el país es considerado uno de los más injustos del planeta. Los servicios públicos de base, educación, salud, transportes, son todos deficientes. La violencia es endémica o pandémica, la seguridad individual es limitada. La corrupción es permanente en todos los niveles de la administración pública y la burocracia impide el desarrollo normal de los negocios y el

lanzamiento de nuevas iniciativas. El nivel de la deuda pública interna es altísimo. En enero de 2009, alcanzara el valor de 1600 mil millones de reais, o sea más de 680 mil millones de dólares, el equivalente a tres veces las reservas en divisas del país, representando 30% del presupuesto federal contra menos de 3% aplicados en salud y 2.5% en educación.

Hay brasileños que hasta recientemente acreditaban que la crisis no afectaba el país y, en esto, eran acompañados por la prensa internacional. Brasil, en realidad, cada vez más vuelve a ser un país exportador de “commodities” pendiente de las compras de los grandes, en particular de China. Su industria dejó de ser competitiva y los críticos señalan el desaparecimiento o debilitación de industrias tradicionales como las de los textiles y zapatos. En agosto de 2012, los periódicos brasileños informaban que la economía brasileña en el primer semestre de 2012 tuvo su peor desempeño desde 2009. El aumento fue solamente de 0.6%. Las inversiones, principalmente industriales, se redujeron significativamente. Ahora, de repente, en función de las revueltas, la prensa internacional toma conciencia que, en Brasil, a pesar de las mejorías en la condición social de millones de personal, los problemas siguen graves. **El dossier reciente de The Economist (Special report- Brazil- September, 28th 2013- “Grounded) no presenta nada de nuevo, pero es sintomático.** Con las manifestaciones populares, se descubrió que el milagro brasileño era lleno de defectos humanos...

Ahora bien, porque hablamos de todo esto: ¿de crisis, de países en estado de falencia, de efectos de la crisis internacional?

Si lo hacemos, es porque, en esto caso, **lo que se aplica a los modelos adoptados en el campo económico, social y financiero, es válido también para la educación.** En el principio de este siglo, a partir de una denuncia hecha en 2002 en el Fórum Social Mundial de Porto Alegre, asociaciones universitarias de América Latina han empezado una movilización contra los intentos de la Organización Mundial del Comercio de transformar la educación y en particular la enseñanza superior y la educación a distancia en mercancía reglamentada por el Acuerdo General de Comercio de Servicios- AGCS (GATS en inglés).

En Brasil, las asociaciones universitarias han solicitado al gobierno de Fernando Henrique Cardoso una toma de posición. Su ministro de educación, un ex rector de una de las más importantes universidades públicas, Paulo Renato Sousa informó entonces que la OMC no era una amenaza para la educación. Tenía razón. **En el caso específico de Brasil, la OMC no era la amenaza. La amenaza era el gobierno brasileño...**

En diciembre de 1996, el congreso brasileño aprobó la “Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional”, donde la educación superior era tratada como servicio público. Sin embargo, en 19 de agosto de 1997, a través de un decreto no discutido en el Parlamento, el gobierno brasileño ha reconocido la enseñanza superior como un bien de servicio comercial, objeto de lucro o acumulación. **Y esto antes que la OMC intentase transformar la enseñanza superior en mercancía lo que empezó a hacer efectivamente, de manera organizada, a partir de 1998.**

**El resultado de esto fue inmediato.** En 1999, 48% de las instituciones de enseñanza superior ya eran privadas/mercantiles, contra 34.5% privadas sin fines lucrativos y 17.5%

instituciones públicas. Antes de 1997, existían universidades públicas y privadas. Teóricamente, todas participaban de la implementación de un servicio público. El estado, a través del sistema de delegación de competencias principalmente permitía a instituciones privadas participar en la ejecución de los servicios educacionales. A partir del decreto 2 306, esto cambió. El objetivo ya no es el servicio público. El compromiso no es con la calidad vinculada a la pertinencia, a la solución de los problemas de la sociedad. El compromiso es con el lucro, con los beneficios, con el capital.

**El resultado de esto** es que, aparentemente, hoy (2013), alrededor de **78% de las instituciones de educación superior en Brasil son comerciales con fines de lucro, 12% son públicas y 8% comunitarias o confesionales. Las instituciones privadas sin objetivo de lucro eran 34% en 1995 pasaron a 8% en 2010.** El monto de recursos financieros movilizados por las instituciones lucrativas, muchas extranjeras, es impresionante. Recientemente, en abril de este año (2013) un grupo educativo brasileño, FMU, fue vendido al grupo Laureate de Estados Unidos por un precio que se calcula equivalente a mil millones de dólares. Poco antes, dos grupos, Krotton y Anhanguera, se asociaron y, poco antes de hacerlo, Krotton comprara Unopar por 1 billón y 20 millones de reais y Anhanguera por su vez adquiriera la Uniban por 530 millones de reais. Estos dos grupos, ahora asociados, tienen alrededor de 1 millón de estudiantes y, según Paulo Kliass<sup>102</sup>, se transformaron en el más grande gigante de la enseñanza superior en el mundo con un valor de 12 billones de dólares de Estados Unidos. Por supuesto, estas instituciones se interesan por la rentabilidad máxima, no hay que pensar en calidad vinculada a la pertinencia ni al desarrollo de la investigación social o científica. Por su vez, el periódico brasileño, “O Globo” basado en informaciones de “The Economist”, afirmó, 14.09.2012, que “algunas de estas universidades son poco más que fábricas de diplomas de calidad dudosa”.

**El resultado de esto** es que, como nada impide estas universidades de ser propiedad de grupos financieros extranjeros, cada vez más instituciones brasileñas son compradas por extranjeros y que fondos de inversiones internacionales aplican recursos en redes universitarias lucrativas y hoy, redes basadas en São Paulo empiezan a contestar el liderazgo de los grandes grupos internacionales de Estados Unidos. **Empresas “educacionales” que tienen participación en redes brasileñas, pero con capital extranjero, empezaron a penetrar en países como Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay, Colombia.**

**El resultado de esto** entonces es que cuando se hace una evaluación como la de conocimientos hecha por el Ministerio de Educación, muchas instituciones son reprobadas. No es la enseñanza que interesa. No es la investigación. No es la sociedad. Es el lucro.

**El resultado de esto** es que en educación a distancia, en 1999, existían 2 instituciones “credenciadas” o acreditadas por el MEC. En 2007, eran 104. En 2006, casi un millón de matrículas eran ofrecidas, siendo alrededor de 97% por el sistema privado.

**El resultado de esto** es el desaparecimiento o por lo menos la reducción drástica de las universidades comunitarias, una experiencia que tantas esperanzas despertó en los años 70 y 80 de

---

<sup>102</sup> - Klias, Paulo- “Ensino Superior e mercadoría” en Brasil de Fato, no. 548- semana de 29 de agosto a 04 de setembro de 2013. La misma información fue publicada por “Caros Amigos” no. 159, de octubre de 2013.

instituciones privadas pero comprometidas con los intereses de la comunidad. No pueden subsistir a la competición<sup>103</sup>.

**El resultado de esto** es lo que una investigación hecha hace unos dos años por la Federación de Industrias de Rio de Janeiro que consultó más de 600 empresas en todo Brasil, concluyendo que 53% no han logrado encontrar gente calificada para los puestos de trabajo creados en los últimos seis meses del momento en que la investigación fue hecha. Los candidatos revelaban falta de capacidad en la comprensión de contenidos, falta de liderazgo y de iniciativa. Es decir, el modelo que dice servir a los intereses de las empresas, no es capaz de fornecer a esta una mano de obra cualificada.

El modelo que se ha impuesto en Brasil es de naturaleza a “implodir” sea donde sea aplicado. No tiene tampoco como subsistir.

## COOPERACIÓN PARA QUÉ Y PARA QUIÉN?

Ahora, se vuelve a hablar de cooperación como instrumento para mejorar la situación de los países desfavorecidos y, en el campo universitario, las instituciones ubicadas en regiones del mundo sin condiciones de fornecer una enseñanza considerada de calidad y, en consecuencia de formar los recursos humanos de alto nivel necesarios. Sin embargo, el verdadero objetivo de la cooperación es cada vez más la venta de productos. Organizaciones lanzan documentos que aparentemente son políticamente correctos, la solidaridad y el respeto de las culturas es mencionado, pero lo que se busca es la utilización de la formación como fuente de renta y la promoción, por diversas maneras, de una política de selección con la promoción de políticas de inmigración que visan, en realidad, el pillaje de los mejores cerebros del mundo entero.

Recientemente, la Asociación de Universidades Europeas, una entidad que reúne instituciones en 46 países europeos, decidió examinar, según anunció, lo que sería necesario hacer para mejorar la confianza necesaria en los actos de intercambio universitarios entre Europa y África. Se organizaron diversos seminarios y encuentros con la participación de europeos y africanos. Al final, un libro Blanco, con los resultados y recomendaciones fue publicado en inglés y francés con El título de “Cooperación universitaria para el desarrollo entre África y Europa: enfrentar los desafíos regionales y globales”. Toda esta operación fue financiada por Campus Mundo<sup>104</sup>.

<sup>103</sup> Datos más precisos, incluso estadísticos, sobre estas cuestiones, se pueden encontrar en el trabajo publicado en 2012 por Maria de Lourdes Albuquerque Fávero y Valdemar Sguissardi: “Quantidade/qualidade e educação superior” en la “Revista Educação em Questão”, v. 42, no. 28, p. 61-68, jan./abril 2012.

<sup>104</sup> En una nota de explicación, la Asociación de Universidades europeas informa que El proyecto “Acceso al éxito” (2008-2010) financiado por El programa Erasmus Mundus de la Unión europea tenía por objetivo llamar la atención sobre los problemas vinculados al acceso y al éxito en la enseñanza superior en África e en Europa, examinando como los establecimientos de enseñanza superior de las dúas regiones administran las exigencias de sus entornos socio-económicos respectivos. El proyecto tenía como objetivo contribuir con una discusión más

Nadie podrá oponerse a la constatación según la cual, en el intercambio entre Europa y África, hay un perdedor, África, que pasó a ser un objeto de un verdadero pillaje de cerebros. Brasil, siguiendo el ejemplo de China, adoptó un programa para enviar al Exterior hasta 101 mil becarios para perfeccionar su formación. Los responsables por el programa en Brasil son muy optimistas con relación a sus primeros resultados. En Francia, se considera que la experiencia está siendo positiva a nivel de grado o primer ciclo, pero hay dudas sobre los programas de post-grado porque algunas universidades francesas parecen más interesadas en dejar para tras sus competidoras que de fornecer la mejor opción para los estudiantes. Si universidades de países como Inglaterra y Australia no pasan a mirar con prioridad los intereses de los becarios brasileños, no es cierto que la iniciativa tendrá los resultados esperados por la Presidente Dilma.

En su visita a Brasil en el inicio de este año de 2013, el primer ministro de **Reino Unido** estaba acompañado de por lo menos 15 vice-“chancellors” de universidades inglesas. Miraban los recursos del gobierno brasileño<sup>105</sup>. En abril de 2012, treinta presidentes de universidades **canadienses**, dos ministros y el gobernador general del país participaron del Segundo congreso de las Américas que fue utilizado como punto de partida para contactos con universidades brasileñas<sup>106</sup>. El objetivo era aumentar el número actual de 500 estudiantes brasileños en Canadá a 12 mil. **Francia**, por su vez, anunció estar lista a recibir, hasta 2015, 10 mil becarios brasileños para cursos de grado y 2 500 en nivel de posgrado. En la misma ocasión, abril de 2012, representantes de 18 universidades de **Estados Unidos** visitaron universidades brasileñas y representantes del gobierno para tratar del mismo tema. Se sabe que, durante su última visita a Brasil, el Presidente Obama manifestó interés en tener más brasileños en las universidades de su país.

Teniendo en cuenta la experiencia de las últimas décadas, es difícil creer que la preocupación de todos estos visitantes sea la de colaborar con la formación de recursos humanos para Brasil o de dividir el conocimiento. Lo que se ve de inmediato es una corrida en búsqueda de los fondos de Ciencia sin Fronteras. Y además, si, entre los becarios,

amplia sobre la cooperación interinstitucional entre África y Europa, principalmente en lo referente a los programas de movilidad académica, a los acuerdos de asociación para El desarrollo de la enseñanza superior y al apoyo de los gobiernos y donadores. Los mensajes fundamentales del proyecto son presentados en un libro blanco, que incluye también recomendaciones a las diferentes partes involucradas con El objetivo de hacer avanzar la agenda de cooperación África-Europa sobre el ensino superior. As mensagens fundamentais do projeto são apresentadas no livro branco, que inclui também recomendações às diferentes partes envolvidas com o objetivo de fazer avançar a agenda da cooperação África-Europa sobre o ensino superior.

<sup>105</sup> -En “The Observer”, periódico inglés, del 10 de Julio de 2011, Daniel Boffey publicó um artículo com el título “British BID to attract 10 000 Brazilian students”, informando que el Ministro David Willets había organizado un viaje a Brasil para reclutar estudiantes que pudieran pagar las escolaridades, en un desesperado estratagema para equilibrar las cuentas de las universidades inglesas. Según Boffey, el gobierno brasileño estaba listo a pagar 12.700 libras por estudiante. 13 vice chancellors de universidades inglesas acompañaban el ministro.

<sup>106</sup> Este congreso fue organizado por varias instituciones bajo el liderazgo de la Asociación Interamericana de Universidades que tiene sede en Quebec, Canadá.

encuentran alguna perla rara, no hay dudas que los países ricos harán todo el posible para mantenerla con ellos, como siempre lo hicieron. Para evitar esto, será necesario hacer como China: garantizar condiciones excelentes para los que retornan al país tras obtener una formación considerada positiva.

**Los países o regiones que más se benefician con el éxodo de cerebros son Europa donde viven 48.3% de los diplomados africanos, los Estados Unidos con 31.8%, El Canadá con 12.4% y Australia con 6.8%. Los países desarrollados sacan todos los beneficios del fenómeno del éxito de cerebros.** Un país, como Estados Unidos ha aprobado una ley del 29 de noviembre de 1990 (Ley 101.649) definiendo categorías de preferencia para la concesión de autorizaciones de trabajo en aquel país. El artículo 121 de esta ley autoriza la inmigración por año de hasta 40 mil “profesores y investigadores eméritos” por encima de las cuotas previstas inicialmente cada país. Este tipo de inmigración es actualmente estimulado oficialmente por países europeos. La Unión europea, por su vez, no esconde que financiamientos generosos a programas del tipo “Erasmus Mundus” tienen como uno de sus objetivos principales el reclutamiento de los mejores cerebros de otras partes del mundo.<sup>107</sup>

La Unión europea intenta, por todos los medios, reclutar los mejores cerebros provenientes de todos los continentes. Para alcanzarlo, estimula la creación de doctorados compartidos, que vienen acompañados de programas ambiciosas de becas. El objetivo de Erasmus Mundus, según Sarah Piovezan, en un artículo publicado en Le Monde, en el día 29 de enero de 2008, es explícitamente el de reclutar los mejores cerebros extranjeros.

Se observa pues una aceleración de la inmigración de personal altamente cualificado en dirección de los países de la OCDE que concentran alrededor de 90% de inmigrantes altamente cualificados en el mundo. Hubo un crecimiento de alrededor de 800 mil cada año entre 1990 y 2000.

Buscando ser más concretos, los autores del libro blanco, en su parte final, proponen medidas como:

- dispositivos incitativos como mejoría de las infraestructuras de investigación y de las condiciones de reclutamiento de los investigadores y de los estudiantes.
- programas de movilidad y de cooperación que tengan por objetivo la reducción de la fuga de los cerebros.

---

<sup>107</sup> En su edición de 29 de enero de 2008, el periódico francés Le Monde publicó un artículo de Sarah Piovezan ("Avec le Programme Erasmus Mundus, l'Europe cherche à attirer la crème des étudiants étrangers"), en el cual informa se: **“Hace cuatro años, Bruselas estimula las universidades a criar programas de maestría compartidos de alto nivel, acompañados de programas ambiciosos de bolsas. Objetivo: reclutar los mejores cerebros extranjeros. El artículo refiere se a ciertos “masters” compartidos implementados inclusive en Brasil.”**

- Medidas que permitan una participación activa de la diáspora científica en enseñanza superior, como son ejemplo los dispositivos incitativos al regreso de los investigadores expatriados.

Reflexiones sobre el tema han llevado la UNESCO a lanzar, en 1991, el programa UNITWIN/Cátedras UNESCO, que tenía como objetivo “favorecer la constitución de redes entre establecimientos de enseñanza superior en los niveles intrarregional, regional y sub-regional, con la finalidad de promover el desarrollo institucional y la distribución de recursos y de facilitar los intercambios de conocimiento especializados y de datos de experiencia como de personal y de estudiantes”. El programa se basaba en el espíritu de solidaridad universitaria indispensable para lograr el avance de un proceso que llevaría al establecimiento de lazos fuertes y permanentes entre instituciones de enseñanza superior y científicas de todo el mundo. En el plano académico, el programa estimulaba la promoción y el refuerzo de programas innovadores e interdisciplinarios de formación y de investigación que tengan una incidencia directa sobre el desarrollo humano sustentable.

En 1998, los participantes de la CMES consideraron la cooperación tan importante que, en el documento que adoptaron para establecer un cuadro de acción prioritaria para el cambio y el desarrollo de la enseñanza superior, han señalado que “la cooperación tendrá que ser concebida como parte integrante de las misiones institucionales de los establecimientos de educación superior.

Según Jorge Brovetto, ex rector de la Universidad de la República en Montevideo, ex-ministro de la educación y cultura, y, hasta recientemente, presidente del Frente Amplio en Uruguay, la cooperación académica tendría que fundamentarse en los principios siguientes:

- compatibilidad de intereses y objetivos
- transparencia y participación de las partes en su formulación;
- simetría de sus características
- con-participación de las partes en el esfuerzo
- pluralidad en el enfoque

### **ALLENDE: UNA VISIÓN SIEMPRE ACTUAL**

“No hay querella de generaciones: **hay jóvenes viejos y viejos jóvenes, y en éstos me ubico yo**”.

Me hubiera gustado haber sido el autor de esta declaración que yo comparto totalmente. Pero quien la ha hecho, en México, pocos meses antes de ser asesinado (oficialmente de su suicidio...), fue Salvador Allende.

En un discurso memorable en la Universidad de Guadalajara, en diciembre de 1972, Allende expirió, de manera clara, lo que tendría que ser dicho en discusiones como las que ustedes tienen aquí el día de hoy y que confirman que, en cuestiones vinculadas a la enseñanza superior, **calidad y pertinencia tienen que ir mano en la mano, una no existe sin la otra.**

Me permitan seguir citando Allende, que diciendo que hay jóvenes viejos afirmó:

“Esos jóvenes viejos creen que la universidad se ha levantado como una necesidad para preparar técnicos y que ellos deben estar satisfechos con adquirir un título profesional. Les da rango social y el arribismo social, caramba, qué dramáticamente peligroso, les da un instrumento que les permite ganarse la vida en condiciones de ingresos superiores a la mayoría del resto de los conciudadanos.”

Allende indagaba si estos jóvenes viejos, si son arquitectos, “no se preguntan cuántas viviendas faltan en nuestros países y, a veces, ni en su propio país. Hay estudiantes que con un criterio estrictamente liberal, hacen de su profesión el medio honesto para ganarse la vida, pero básicamente en función de sus propios intereses”.

Asimismo, recuerda Allende, “hay médicos que no comprenden o no quieren comprender que la salud se compra, que hay miles y miles de hombres y mujeres en América Latina que no pueden comprar la salud”. De igual manera, insiste, hay maestros “que no se inquietan en que haya también cientos y miles de niños y de jóvenes que no pueden ingresar a las escuelas”.

Estoy seguro que si hiciera este discurso hoy, Allende no se limitaría a dar como ejemplos los casos de los estudiantes de Arquitectura, de Medicina y de educación. Con todo lo que pasó en el mundo en las últimas décadas y con el dominio de la economía liberal o neo liberal sobre la educación, hablaría seguramente de la economía. Lo han hecho estudiantes de economía franceses que, en el inicio de abril de este año (2013), han lanzado un manifiesto para decir que la enseñanza que “recibemos es desconectada de la historia que se escribe bajo nuestros ojos. Según los estudiantes franceses, en los programas de sus universidades, hay : 1) una falta de visión crítica; 2) una concentración del programa en una parcela insuficiente de la disciplina económica; 3) un aislamiento con relación a las otras ciencias sociales. Los estudiantes señalan también que se da prioridad a la escuela neoclásica, no tratando convenientemente de cuestiones vinculadas a la regulación economía ecológica, complejo economía-postkenesiana etc.

Y esto nos lleva a lo que pasó en Brasil por ocasión de la reforma universitaria de 1968. Los militares han decidido de modernizar la enseñanza universitaria y han adoptado una serie de medidas que antes habían sido objeto de campañas de los estudiantes revolucionarios y de líderes progresistas como Darcy Ribeiro: el fin de la cátedra vitalicia, la non duplicación de medios, la creación de departamentos etc. Pero, han designado una comisión para establecer las “ementas” con el contenido de los programas y, en esta comisión, la mayoría

era compuesta de expertos de Estados Unidos nombrados en función de un acuerdo MEC-USAID.

Me pregunto si esto no pasó también en otros países de América Latina. La orientación de los cursos de economía en Brasil fueron entonces, orientados en dirección de la economía liberal, basados en modelos matemáticos rígidos. Esto sirve a formatear los economistas de los países anglo sajónicos, responsables por la crisis de 2008, pero también los de nuestros países, como es ejemplo los jóvenes economistas que asesoraron el gobierno de Pinochet. La verdad es que gran parte de los economistas latino americanos de nuestra generación fue formateada de manera a someterse a los dogmas de la economía liberal como promovida en Estados Unidos.

Una apertura de los estudiantes de economía a las ciencias sociales, a la historia, al medio ambiente tal vez sea un camino para dar a esta importante carrera, la posibilidad de contribuir para dar a ellos pero también a nuestras universidades la posibilidad de una visión más social de la construcción del mundo.

En su discurso, analizando datos de la época que no son los mismos de hoy, pero representaban una realidad que sigue la misma, Allende hablaba de la existencia, en América Latina, de cien millones de analfabetos y semianalfabetos, de 30 millones de cesantes absolutos, número que se elevaba a 60 millones cuando se contaban aquellos que tenían trabajos ocasionales. Recordaba el hecho que en nuestros países más de 50% de la población se alimentaba en condiciones por debajo del normal en una región donde faltaban más de 26 millones de viviendas. Con datos y estadísticas mostró como “somos países ricos potencialmente y vivimos como pobres.

“Los países poderosos viven y fortalecen su economía de nuestra pobreza”, añadió Salvador Allende, que recordaba que “a ello se agrega que los países poderosos fijan las normas de la comercialización, controlan los fletes, imponen los seguros, dan los créditos ligados que implica la obligación de invertir un alto porcentaje en esos países”. Señaló también, una afirmación terriblemente actual, delante de la crisis financiera mundial y en particular la de Europa, que “si tiembla el mercado del dinero en los países industrializados, las consecuencias son mucho más fuertes, mucho más duras y pesan más sobre nuestros pueblos. Si el precio de las materias primas baja, el precio de los artículos manufacturados, y aún los alimentos, suben”.

¿Cuáles eran las implicaciones de todo esto para la universidad?

De manera magistral, en una especie de herencia que nos dejó, hablando en el gran paraninfo de la Universidad de Guadalajara, Salvador Allende enfatizó que “tenemos que entender que cuando hablamos de una universidad que entiende que para que termine esta realidad brutal que hace más de un siglo y medio pesa sobre nosotros, en los cambios estructurales económicos, **se requiere un profesional comprometido con el cambio social**”.

## Bibliografía

1. **Angulo, J. Félix** (2008), “La voluntad de distracción: las competencias en la universidad”, en José Gimeno Sacristán (comp.), *Educar por competencias ¿qué hay de nuevo?*, Madrid, Morata/ Universidad de Cádiz, pp. 176-205.
2. Anuies – Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (2000) – Cooperación, Movilidad Estudiantil e Intercambio académico – Líneas estratégicas para su fortalecimiento en las instituciones de educación superior.
3. Atherton, Peter J. (1988) - Point de vue canadien: commentaires sur “Financing Education in Developing countries”, une publication de la Banque Mondiale- Bulletin de l’Association des Universités et Collèges Canadiens-
4. **Bartoli, Annie** (2005), *Le management dans les organisations publiques*, 2a. ed., Paris, Dunod.
5. Béchard, Jean-Pierre (2001) – L`enseignement supérieur et les innovations pédagogiques: une recension des écrits – Revus des sciences de l`éducation, volume 27, no. 2, 2001- <http://www.erudit.org/revue/rse/2001/v27/n2/009933ar.pdf>
6. Bernal, Marcelo (2007) – Internacionalización de la educación superior – El debate global de los años noventa hasta el presente y sus futuras implicaciones – EDUCC – Editora Universidad Católica de Córdoba – Argentina
7. Carnoy, Martin (2000)- Sustaining the new economy – work, family and community in the information age- Russel Sage Foundation, New York, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, London, England;
8. Castells, Manuel (1991) – The University system: engine of development in the new World economy, paper prepared for the World Bank Seminar on Higher education and development, Kuala Lumpur, June 30-July 4, 1991
9. Castells, Manuel (2001) – La galaxia internet – reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad- Areté- Barcelona
10. CES/CNE (2010) – Desafios e perspectivas da educação superior brasileira para a próxima década – Documento de referência para a Oficina de Trabalho CES/CNE, dezembro de 2010, Brasília.
11. Chitoran and Dias (1998) – “the relevance of international cooperation in higher education for graduate employment” in “Graduate prospects in a changing society- Unesco Publishing – Inter American Organization for Higher Education
12. CIEP – Centre International d`études pédagogiques (2009)- Hélène Beaucher documentaliste- Dossier Documentaire – Innovations pédagogiques dans l`enseignement supérieur.
13. **Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas** (CRUE) (2002), Perspectivas de la educación superior en el siglo XXI. Lecciones de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior, Madrid, CRUE/Fundación Universitaria para la Cooperación Internacional.
14. Courrier International – no. 765- 30 juin au 6 juillet 2005- En Espagne, plus de richesse et plus d'inégalités (El Periódico de Catalunya- Anton Costas) y pas d'emploi stable pour un tiers des travailleurs – Lúcia Abellán- El País).
15. CRESALC (1997) – Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe con AIPU, AIU, AUGM, CIID, CSUCA, OUI, UDUAL, UNAMAZ, UNICA,

SUM- – La educación superior en el siglo XXI – Visión de América Latina y el Caribe- Documentos de la Conferencia Regional Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, realizada en la Habana, Cuba, del 18 al 22 de noviembre de 1996 -

16. Cunha, Luiz Antônio (1980) “A Universidade temporâ – o ensino superior da Colônia à era de Vargas”- Civilização Brasileira e UFC.
17. De Ketelle, Jean Marie- (1998) Conferencia Mundial sobre la educación superior – La educación superior en el siglo XXI – Visión y Acción- Paris 5-9 de octubre de 1998- Documento de Trabajo- ED-98/CONF.202/5, Paris agosto de 1998, original: francés
18. -Dias, Marco Antonio Rodrigues – Volume electrónico número 1- World Conference on Higher Education- [www.mardias.net](http://www.mardias.net)
19. Dias, Marco Antonio Rodrigues (2007) – Globalization and dialogue of civilizations: the role of China- International Conference on “Excellence with or without a soul: the cultivating of mindful university graduates” – GUNI-AP- Hangzhou – China- 2 and 3th December 2007- Ver también [www.mardias.net](http://www.mardias.net)
20. Dias, Marco Antonio R. (2005) versões: Português e inglês “Compromisso social das universidades face às investidas da comercialização” – “Social Commitement of the universities against the commercialization attempts” Documento elaborado para a **Segunda Conferência de Barcelona de Titulares de Prêmios Nobel** sobre o Compromisso Social das Universidades, organizada pela rede GUNI - Global University Network for Innovation - e Fundação para a Cultura da Paz – Universidade Politécnica de Catalunha - Barcelona, 2 de dezembro de 2005 – Publicado em português pela Revista Estudo & Debate – Editora Univates- Lajeado, Rio Grande do Sul, Brasil – Publicado em inglês em Guadalajara, Jalisco, Mexico, em 2006, em “Global Education”. Ver também [www.mardias.net](http://www.mardias.net) – electronic book no. doc no.
21. Dias, Marco Antonio R. (1995) “L'exode des cerveaux: les responsabilités de la communauté internationale» -Conseil de l'Europe- Conférence parlementaire sur la coopération scientifique et technologique avec les pays d'Europe centrale et orientale – Prague 5-7 juin 1995- (Comptes rendus et documents- Strasbourg 1995) – [www.mardias.net](http://www.mardias.net) – electronic book no. 6 doc. no. 27
22. Dias, Marco Antonio Rodrigues (2008) – “La internacionalización y la cooperación interuniversitaria en la sociedad del conocimiento” – Documento elaborado en preparación a la Conferencia Regional sobre Enseñanza Superior, en Cartagena de Indias, Colombia, 2008. La versión original en español fue revisada por Verónica Gandini – Fue publicado como capítulo del libro “La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial de 1998” – pgs 313 to 366 – Editor: Carlos Tünnermann Bernheim- Colombia 2008- Pontificia Universidad Javeriana y IESALC- UNESCO- pgs. 313 – 366 – ISBN 978-958-8347-09-07. El texto también es encontrado en [www.mardias.net](http://www.mardias.net), electronic book number 14, document number 13.
23. Fávero, Maria de Lourdes de A.; Sguissardi, Valdemar. Quantidade/qualidade e educação superior. *Revista Educação em Questão*, Natal, v. 42, n. 28, p. 61-88, jan./abr.2012 <<http://incubadora.ufrn.br/index.php/req/article/view/577/490>> (2012)
24. Hayton, Annette and Paczuzka, Anna (editors) (2002) – Access, participation and higher education – Policy and practice- Kogan Page, London.
25. Kent, Rollin (1995), "Debate: Dos posturas en el debate internacional sobre la educación superior: el Banco Mundial y la UNESCO", en Universidad Futura, México, Universidad Autónoma Metropolitana, vol. 7, núm. 19, invierno, pp. 19-26.
26. Lenoir, Yves (2009), "L'interaction instruction-socialisation dans le cadre d'une globalisation néolibérale: quelles finalités de l'éducation scolaire?", comunicación

- presentada en el Coloquio “L’interaction instruction-socialisation: quels enjeux pour une décolonisation du savoir, du pouvoir et de l’action dans le cadre d’une globalisation néolibérale?”, en el XII Congreso de la Asociación para la Investigación Intercultural, 1-2 de julio organizado en la Universidad Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil.
27. Martínez Peinado, Javier i Vidal Villa, José María- Economía mundial, segunda edición (2000) Mc Graw Hill
  28. Mayor Zaragoza, Federico. “Hacia una nueva educación superior”. Discurso de clausura de la Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, realizada en La Habana, Cuba, del 18 al 22 de noviembre de 1996. En: “Hacia una nueva educación superior”. Colección Respuestas. Caracas, Venezuela: Ediciones Cresalc/UNESCO, 1997.
  29. OCDE (1998) – "Redéfinir l'enseignement tertiaire", Paris, pg. 43
  30. OIT – Organização Internacional do Trabalho (2000)- Rapport sur l'emploi dans le monde 1998-1999- <http://www.ilo.org>
  31. OIT – Organização Internacional do Trabalho (2002) – Conférence Internationale du Travail- 91e. session – 2003- Rapport IV – Apprendre et se former pour travailler dans la société du savoir- Genebra, Suiça- ISBN 92-2-212876-1 ISSN 0251-3218 (primeira edição);
  32. Pirró e Longo, Waldimir (2010), Reflexões de um engenheiro sobre ciência, tecnologia e educação, Revista de Ensino de Engenharia, v. 29. n.1, pg. 40-50, ISSN 0101-5001 (Ver [www.waldimir.longo.nom.br](http://www.waldimir.longo.nom.br))
  33. Idem – Alguns impactos sociais do desenvolvimento científico e tecnológico – [www.waldimir.longo.nom.br](http://www.waldimir.longo.nom.br) baixado em 14.02.2011
  34. Olsson, Berit (1995), “The power of knowledge: a comparison of two international policy papers on higher education”, en Lene Buchert and Kennet King (eds.), Learning from experience; policy and practice in aid to higher education, CESO Paperback núm. 24, pp. 235-246, La Haya, Centre for the Study of Education in Developing Countries (CESO).
  35. R. Dias, Marco-Antonio (2010), “¿Quién creó este monstruo? Educación y globalización: sus relaciones con la sociedad”, en Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES), México, IISUE-UNAM/Universia, vol.1, núm. 2, <http://ries.universia.net/index.php/ries/article/view/62/educacion> (Consulta: 30.09.2013).
  36. Rogers, Everett (editor) (1976) – “Communication and development – critical perspectives”- Saga Contemporary, Social Sciences Issues 32- Saga Publications- Beverly Hills/London,
  37. Salmi, Jalmi (2003) – “Construire les sociétés du savoir: nouveaux défis pour l’enseignement tertiaire – Enseignement supérieur en Europe, Cepes (Unesco) Bucarest, vol. XXVIII no. 1.
  38. Sguisardí, Valdemar (2002) – Educação superior no limiar do novo século: traços internacionais e marcas domésticas. Revista Diálogo Educacional, Curitiba, v 3, n. 7, p 121-144- set/dez 2002
  39. The World Bank- (2002) Constructing knowledge societies, Washington
  40. Tilak, Jandhyala B.G. (2008) – Higher education: a public good or a commodity for trade? – Prospects (2008) – 38:449-466 – Published online: 2 April 2009, UNESCO, IBE.
  41. Tubella I Casadevall, Imma y Vilaseca I Requena, prólogo de Manuel Castells – Sociedad del conocimiento: cómo cambia el mundo ante nuestros ojos (2005)- Eureca Media e UOC

42. Tünnermann Bernheim, Carlos, editor (2008) – La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial de 1998, Bogotá, . Pontificia Universidad Javeriana e IESALC (UNESCO)-
43. UNESCO (1995) – Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior –ED-94/WS/30- Encontrado en inglés (original), francés, castellano y portugués en [www.mardias.net](http://www.mardias.net)- volumen electrónico no. 7 “Policy Paper for change and development in higher education”.
44. UNESCO (1998), La educación superior en el siglo XXI. Visión y acción. Informe Final, Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, 5 a 9 de octubre, París, UNESCO disponible en [www.unesco.org/educprogram/wche/declaration\\_eng.htm](http://www.unesco.org/educprogram/wche/declaration_eng.htm) y también en [www.mardias.net](http://www.mardias.net), volumen 1, anexo 1, texto de la declaración y del marco de acción en inglés, francés, español y portugués.
45. UNESCO (2009), 2009 World Conference on Higher Education: the new dynamics of higher education and research for societal change and development, París, UNESCO [5-8 July 2009 - ED. 2009/Conf/402/2, disponible en [www.unesco.org/en/wche.2009](http://www.unesco.org/en/wche.2009).
46. Van Gingel, Hans e Dias, M.A.R (2003) - **Institutional and political challenges of accreditation at the international level** (2006) [Texto publicado en inglés \(original\)](#) [como capítulo del libro “Higher Education in the world 2007”](#)– Palgrave Macmillan- pgs. 37 to 57 y en español “Retos institucionales y políticos de la acreditación en el ámbito internacional”, in “La Educación Superior en el Mundo 2007” - Madrid/Barcelona/México, Ediciones Mundi-Prensa Libros, pp. 37-57 (versão eletrônica em [www.mardias.net](http://www.mardias.net) , electronic book no. 3, segunda parte, doc. 1).
47. Van Ginkel, Hans (2001)- Dialogue of Civilizations: Finding common approaches to promoting peace and human development – United Nations University, Tokyo.
48. Vessuri, Hebe (1998) – La pertinencia de la enseñanza superior en un mundo en mutación- pgs 417 a 434 in "Perspectivas- Revista Trimestral de educación comparada" no. 107- Dossier – La educación superior en el Siglo XXI- vol. XXVIII, no. 3, septiembre 1998, Ginebra.
49. Vilaseca i Requena y Torrent i Sellens – Principios de economía del conocimiento – Hacia una economía global del conocimiento- Pirámide-2005- Madrid
50. Williams, G. – Section I – Higher education and society- Introduction- in Clark, Burton K. Y Neave, Guy – The Encyclopedia of higher education- volume 2- Analytical Perspectives-
51. Yépez del Castillo (direction) – 2003- L’Amérique latine et l’UCL – Quelle coopération interuniversitaire dans un monde globalisé ? – UCL Presses Universitaires de Louvain.

## **DOCUMENTO NÚMERO 7**

**BRASILIA, C'EST QUOI CETTE  
VILLE: UN RÊVE OU UN MYTHE?**

**BRASILIA, O QUE É ESTA CIDADE:  
UM SONHO OU UM MITO?**

-Um depoimento sobre a vida nos primórdios de Brasília -<sup>108</sup>- original em francês, versão para o português por Aluísio Paiva. Seminário: “Regards sur Brasilia – Olhares sobre Brasília” - Maison de l’Amérique Latine – Paris, 19 de Janeiro de 2015. Versão em português publicada pela Revista CAU/Universidade Católica de Brasília.

---

<sup>108</sup> - O original deste texto de Marco Antonio Rodrigues Dias, Ex-diretor da Divisão do Ensino Superior da UNESCO, em Paris (1981-1999), “C'est quoi cette ville: un rêve ou un mythe?”, em francês, foi elaborado para apresentação no Seminário “Regards sur Brasilia – Olhares sobre Brasília” realizado na Maison d’Amérique Latine, em Paris, no dia 19 de janeiro de 2015. O original em francês foi revisado por Michel Hospital, diretor da Aliança Francesa em Brasília, nos anos setenta. A tradução em português é de Aluísio Paiva -

**Documento número 7- A – versão em português****OLHARES SOBRE BRASÍLIA: O QUE É  
ESTA CIDADE: UM SONHO OU UM MITO?**

O original deste texto de Marco Antonio Rodrigues Dias, Ex-diretor da Divisão do Ensino Superior da UNESCO, em Paris (1981-1999), “C'est quoi cette ville: un rêve ou un mythe?”, em francês, foi elaborado para apresentação no Seminário “Regards sur Brasilia – Olhares sobre Brasília” realizado na Maison d’Amérique Latine, em Paris, no dia 19 de janeiro de 2015. O original em francês foi revisado por Michel Hospital, diretor da Aliança Francesa em Brasília, nos anos setenta. A tradução em português é de Aluísio Paiva – **O texto em português foi publicado em Brasília pela Revista CAU/(UCB (Universidade Católica de Brasilia) 2017- pgs. 28 a 45**

## INTRODUÇÃO

Para falar de Brasília na Maison d'Amérique latine, em Paris, os organizadores do seminário “Regards sur Brasilia” queriam ouvir alguém que tivesse vivido na capital brasileira inaugurada em 1962, em seus primeiros anos de existência. Na ausência de melhor opção, recorreram a mim, não sem antes me advertirem de que não desejavam em absoluto um estudo sociológico repleto de números e de dados estatísticos. Tratava-se, deixaram claro, de dizer se Brasília era um mito ou uma realidade e de contar como viviam os primeiros habitantes desta capital inaugurada no dia 21 de abril de 1960.

Para começo de conversa, devo dizer que tive o privilégio de conhecer pessoalmente os criadores de Brasília, em primeiro lugar o Presidente Kubitschek, quando era jornalista em Minas Gerais no início dos anos sessenta e, mais tarde, o urbanista Lúcio Costa e o arquiteto Oscar Niemayer, na UNESCO, em Paris, onde fui diretor da Divisão do Ensino Superior, de outubro de 1981 a fevereiro de 1999.

Um dia, nos anos oitenta, tive, inclusive, a honra de receber Niemayer em meu escritório. Na véspera deste encontro, indaguei de meu superior imediato, o sub-diretor geral de educação se ele estaria disponível, no dia seguinte, para receber uma importante personalidade brasileira. O personagem em questão é, até hoje, considerado por muitos um dos melhores senão o melhor sub-diretor geral de que dispôs a organização durante toda sua história. Estava sempre muito ocupado e, em consequência, o acesso a ele não era tão fácil.

'Desconfiado, o sub-diretor geral me perguntou: "uma personalidade brasileira, está bem, mas trata-se de quem? Quando o soviético armênio, Sema Tanguiane, ouviu o nome de Oscar Niemayer, sua face se iluminou, abriu um largo sorriso e exclamou surpreso e alegre: "Mas é um prêmio Lenine da Paz!". No dia seguinte, em lugar de esperar por Niemayer em seu escritório, ele veio à minha sala para conhecer o arquiteto de Brasília, porém mais que isto o prêmio Lenine da Paz.

'Cheguei a Brasília, em minha primeira estadia nesta cidade, pouco tempo após sua criação. Jovem jornalista em Belo Horizonte, 24 anos de idade, tinha sido convidado, em 1963, pelo ministro Paulo de Tarso Santos, um democrata-cristão de esquerda, para ser seu assessor parlamentar, encarregado dos vínculos entre o Ministério e o parlamento. Paulo de Tarso queria revolucionar o sistema educacional brasileiro e reuniu uma equipe dinâmica da qual faziam parte, entre outros, os educadores Paulo Freire e Lauro de Oliveira Lima, e personalidades como Herbert José de Souza (Betinho), Roberto Freire (o teatrólogo e psicanalista, não o político...), Luis Alberto Gomes de Sousa, Ferreira Goulart, Lauro Bueno de Azevedo, Ney Paiva Chaves e outros. **Paulo Freire era o sábio do grupo.** Diretor de

serviços de extensão<sup>109</sup> da Universidade Federal de Pernambuco, no Nordeste do Brasil, fora convidado por Paulo de Tarso para vir a Brasília presidir uma campanha nacional de alfabetização.

Os analfabetos constituíam grande parte da população brasileira naquela época. Não dispunham de direito de voto. Os grupos que se opunham ao Presidente João Goulart consideravam que a utilização do método Paulo Freire poderia servir para multiplicar os eleitores de esquerda, favoráveis às reformas de base, o grande tema político do início da década de sessenta. A oposição conservadora e a imprensa atacaram violentamente o ministro e sua equipe (“O Globo” falava dos “meninos” do Ministro da educação). Nossa tarefa não era fácil. Do ponto de vista pessoal, aquela situação me permitiu desenvolver contactos com personalidades que viriam a exercer, nas décadas seguintes, papéis importantes no desenvolvimento político do país. Era o caso, por exemplo, de Darcy Ribeiro, José Sarney, José Aparecido de Oliveira, Rubens Paiva, Neiva Moreira, Ney Braga e muitos outros).

O Uso do método Paulo Freire e a transformação política que ele poderia provocar serviram de pretexto para uma enorme mobilização contra o governo Goulart, acusado, então, de tentar implantar um regime comunista no país através da renovação do eleitorado. A semelhança de 1963/1964 com o que ocorreu no Brasil após a reeleição de Dilma Rousseff é impressionante. Inexperiente, sem me dar conta, tinha sido lançado no epicentro de uma crise política que iria resultar no golpe de estado de 1964, o qual interrompeu, brutalmente, os sonhos de toda uma geração voltada para a construção de um mundo melhor.

Era um mundo novo o que se elaborava na Universidade de Brasília criada em 1962 por Darcy Ribeiro, Anísio Teixeira, Frei Mateus Rocha e tantos outros. Esta instituição, ao lançar seus programas, rompeu com a tradição acadêmica da época, simplesmente porque não bucava formatar consumidores, mas sim formar cidadãos. Isso fazia parte dos sonhos que foram estilhaçados em 1964.

Mas retomemos o fio da meada! Estou claramente me afastando do tema que me deram para desenvolver neste encontro...

## UM SONHO?

Já na década dos 70, quando me perguntavam, dentro ou fora do Brasil, como era a vida em Brasília, sempre respondia que era um sonho e acrescentava que, para alguém que tivesse um bom emprego e um salário razoável –o que era o meu caso e também o de minha esposa- e que vivesse no Plano Piloto, a vida na nova capital brasileira podia ser considerada

---

<sup>109</sup> Desde a Reforma de Córdoba, Argentina, em 1918, as atividades de extensão foram incorporadas às funções essenciais das universidades juntamente com as atividades de ensino e de pesquisa. Elas se constituem pelas ações que dizem respeito aos vínculos com a sociedade e à responsabilidade social das instituições de ensino superior.

um paraíso. Os críticos da cidade diziam, ao contrário, que a decisão de se construir esta cidade tinha sido um erro, porque teria provocado uma inflação sem controle e estimulado uma corrupção em grande escala. Acresentavam que viver em Brasília em condições normais, era impensável e que "homo brasiliensis", o ser humano de Brasília, era composto de cabeça, tronco e quatro rodas.

'A cidade foi planejada para acomodar um máximo de 500 mil habitantes ao final do século XX. Em 2000, já havia ultrapassado a casa dos 2 milhões, hoje são mais de 3 milhões, mas atenção: no Plano Piloto, onde o sonho é sempre possível, residem apenas cerca de 300 mil habitantes!.. O tráfego era muito fácil. O transporte público era pobre, mas o sistema de caronas entre amigos, o que os franceses hoje chamam de "covoitage", fazia-se tranquilamente, pois os funcionários públicos proprietários de um automóvel eram numerosos e havia grande solidariedade entre os moradores da nova cidade que sentiam estar participando da construção de algo grandioso para o país. Os ministérios tinham ônibus especiais que transportavam os funcinários, pela manhã e ao final da tarde, servindo os eixos principais do aglomerado urbano e as primeiras cidades satélites como Taguatinga e Gama. Este sistema deveria permitir a todos, em princípio e ao contrário do que se passava nas demais grandes cidades do país, viver intensamente a vida familiar e aos pais de ver crescerem seus filhos. A psicologia de botequim imediatamente concluiu que proximidade em grande escala despertava as contradições e diferenças entre os elementos de cada casal e podia ser destruidora para a estabilidade do casamento... Constatou-se logo que era grande o número de separações entre casais que se transferiam para Brasília.

Para um grande número de funcionários, incluindo entre eles os professores universitários, o acesso à propriedade era relativamente fácil. Quando cheguei em Brasília, em março de 1970, com um mês de salário, poderia ter comprado dois lotes de 800 metros quadrados cada um, na Península do Norte, hoje um dos pontos mais valorizados da cidade, na época quase desabitada. Em 1972, com um montante equivalente a dois meses de meu salário, comprei nesta parte da cidade um lote a fim de construir uma casa. Creio que, hoje, um professor universitário que disponha apenas de seu salário de professor, não terá condição alguma de comprar um terreno nesta área de Brasília.

Finalmente, se alguém quer transmitir uma ideia do que era viver em Brasília, não poderá esquecer o pôr do sol, deslumbrante em todas as épocas do ano; nem a sensação de espaço que se tinha quando se vivia no Plano Piloto em quadras construídas numa escala humana; o fato de que não se levar mais mais de quinze minutos para se ir do escritório para a residência, seja qual fosse o horário do deslocamento. Até meados dos anos 70, em Brasília não existiam semáforos. Não eram necessários. A temperatura média era de cerca de 24 graus no verão e de vinte graus no inverno. No verão, no decorrer do dia, alguém que tomasse um avião no Rio, a quarenta graus, desembarcava em Brasília com uma temperatura de 30 graus. Nessa época do ano, havia quase sempre uma diferença de 10 graus entre as duas cidades. Hoje, às vezes, faz mais calor em Brasília que no Rio e ainda há quem diga, mesmo nesta cidade, que o aquecimento climático é uma mistificação de ecologistas desocupados...

Em 1972, fui convidado para visitar as principais universidades dos Estados Unidos a fim de discutir eventuais acordos de cooperação com a Universidade de Brasília. Em Minneapolis, depois de três dias, numa reunião de síntese com o diretor e o conjunto de professores da Faculdade de Comunicação local, declarei estar impressionado com a qualidade dos programas que acabara de conhecer, mas acentuei, enfaticamente, que dificilmente tomaria a iniciativa de enviar algum de meus colegas da UnB para fazer um doutorado ali. Chocado, o diretor me perguntou o porquê desta decisão. A temperatura local naquele momento em Saint Paul de Minneapolis era de pelo menos 25 graus abaixo de zero e a população, com o famoso fator vento, sentia como se fosse de 35 graus negativos. Expliquei qual era a temperatura média em Brasília. Todos compreenderam onde estava o problema...

Em Brasília, considerava-se que não existiam problemas de segurança. Crianças podiam brincar com seus amigos nas áreas verdes que estavam à sua disposição. As mulheres podiam sair sós à noite e voltar tarde sempre desacompanhadas. Hoje, já não é o caso. Segundo se sabe, até mesmo os estacionamentos da UnB tornaram-se perigosos. Brasília atraiu pessoas de todo o Brasil e também muitos estrangeiros, sem se notar, naquela fase inicial, problema algum de coexistência entre habitantes provenientes de regiões as mais diversas. A população de origem árabe, particularmente oriunda do Líbano, da Síria, e da Palestina era significativa. O engenheiro que construiu minha casa na Península Norte, chama-se Brasil Helou, o reitor da Universidade de Brasília de 1971 a 1976 era Amadeu Cury, o presidente da Associação Comercial também era de origem libanesa. Na década de 70, Brasil Helou construiu uma mesquita financiada pela Arábia Saudita, no setor norte da cidade. Na mesma área, há uma sinagoga. O assentamento judaico não era muito visível, mas na verdade, era importante. Em Brasília, o diálogo de civilizações era parte da normalidade da cidade.

A experiência da Universidade de Brasília mostrou que para os jovens, também, a cidade era atrativa. Por lei, a Universidade, tivesse ou não lugar disponível era obrigada a matricular funcionários ou seus parentes transferidos para Brasília de outras cidades, inclusive do Rio de Janeiro. Todo ano, muitos se beneficiavam deste dispositivo, o que era um elemento complicador para os administradores da UnB. Os funcionários chegavam a Brasília trazendo seus filhos e esposas, muitas delas estudantes universitárias também. Mais tarde, quando muitos deles eram de novo transferidos seja para a cidade de origem, seja para outros locais, os filhos preferiam permanecer em Brasília, principalmente para não perderem a vaga na UnB.

**A primeira escola primária de Brasília** foi inaugurada em outubro de 1957, em Candangolândia, um acampamento para trabalhadores que construíram a cidade. Desde o início, colocou-se como objetivo que o nível da educação básica na capital deveria ser alto. Foi o educador Anísio Teixeira quem lançou o conceito de escolas-parque, onde os alunos seguiam, pela manhã, cursos clássicos e, na parte da tarde, participavam de atividades que podiam selecionar em acordo com suas tendências e motivações. **O nível do ensino público**

**na década de 70 era, em geral, considerado muito bom.** Meus dois primeiros filhos fizeram o curso primário na Escola Normal de Brasília. Chegando à França em 1981, foram matriculados no Colégio Internacional de Sèvres. A diretora exigiu que fossem submetidos a um teste de conhecimento. Ficou surpresa com os resultados considerados excelentes. Em suma, constatou que o nível de aprendizagem dos meninos, pelo menos da Escola Normal de Brasília, não era em nada inferior ao das crianças de uma área privilegiada da região parisiense.

Lúcio Costa estimava que o conceito de superquadra deixaria de ter significado, se elementos complementares não fossem a ele adicionados. Para a validade da proposta, fazia-se necessária a instalação de escolas, de um clube de lazer, esportes e jogos para a vizinhança, de um centro de saúde, de lojas locais, incluídos aí a padaria, a lavanderia, supermercados, açougues, bistrôs, restaurantes etc. Aqueles que analisam o estado atual da cidade, em 2015, indagam justamente onde e como estas ideias se perderam. Não tenho condições de fazer uma análise detalhada da questão. Noto, no entanto, que as críticas são virulentas no que diz respeito aos serviços públicos. Há que se notar um dado positivo: existe sempre uma movimentada área comercial vizinha às superquadras

## UMA CIDADE QUE SURGE DO NADA

Obviamente, todos sabem ou pelo menos ouviram falar que Brasília é uma cidade que surgiu do nada no final dos anos cinquenta e que foi inaugurada no dia 21 de abril de 1960. Todos podem se informar, sem muita dificuldade, sobre a situação atual da cidade transformada em uma grande metrópole com problemas de trânsito, de violência, de serviços públicos ineficientes, de exclusão, semelhantes aos da maioria das grandes cidades do mundo e especialmente do Brasil.

No entanto, os construtores da capital brasileira tinham projetado uma cidade jardim que pareceria surgir de uma floresta e dispondo de um plano para seus edifícios que favoreceriam a existência de uma espécie de microclima nas quadras. Esta cidade deve seu sucesso a uma determinada organização do espaço, mas, pouco a pouco, a especulação imobiliária pôs em questão o plano inicial e é daí principalmente que surgem as principais dificuldades atuais. Voltaremos a esta questão.

O plano piloto, que todos conhecem, é a área nobre da cidade e seus limites coincidem com os do Distrito Federal. Nos anos sessenta, como nos anos setenta, era muito comum para qualquer um encontrar ministros e outras autoridades em supermercados e em restaurantes que, ao contrário de hoje, não eram muito numerosos na época. As autoridades viviam em belíssimas residências que os ministérios tinham construído na Península dos Ministros, à beira do Lago Paranoá, ligada ao centro da cidade pela primeira ponte edificada sobre o lago artificial. A situação era tranquila e as autoridades podiam fazer “jogging” ou andar de bicicleta sem serem importunadas.

As superquadras foram concebidas como espaço aberto. Os edifícios tinham 5 ou 6 andares, foram construídos sobre pilotis que deixavam o ar circular e criavam uma sensação de abertura, rara nas cidades tradicionais. Em outras palavras, no piso térreo não havia paredes, nem espaços fechados. Entre os edifícios, previam-se verdadeiros jardins (na década de sessenta, os trabalhos de urbanização não tinham sido completados, em lugar dos jardins

havia muita terra, muito barro). Entre as quadras, tinha sido planejada a existência de lojas, onde os moradores poderiam encontrar o essencial para a sobrevivência de uma família. Como já assinalado, espaços também eram reservados, entre as quadras, para a construção de escolas, de modo a permitir que as crianças se deslocassem a pé para ir estudar.

Para encorajar os funcionários a instalar-se em Brasília, deixando suas cidades de origem, em particular o Rio de Janeiro, o governo federal lhes concedeu uma "dobradinha", ou seja, uma gratificação equivalente a seu salário. Em outras palavras, recebiam, na prática, o dobro de seu salário nas cidades de origem. A essa vantagem, adicionavam-se facilidades para se obter um apartamento e financiamento mais tarde para a compra de um carro. Alguns serviços, como telefone local eram gratuitos. Isto durou até o início dos anos setenta. De "orelhões" instalados em toda a parte, os cidadãos podiam se comunicar com qualquer pessoa no Distrito Federal, bastando, para isso, ligar os aparelhos postos à disposição do público.

A cidade, inicialmente, especialmente na década de sessenta, era limitada na área do lazer e, à noite, o número de pessoas que se reuniam para jogar cartas na residência de um ou de outro era de impressionar. Mas, desde o início, clubes de lazer foram construídos, a maioria à beira do lago, destinados a categorias especiais como a dos funcionários do Congresso, jornalistas, militares, funcionários do Banco do Brasil etc. Tornou-se, então, para os moradores de classe média mais fácil praticar esportes em Brasília do que em qualquer outra grande aglomeração brasileira.

## **UMA UNIVERSIDADE CIDADÃ**

Em 1962, insistimos neste ponto, desde sua abertura, a UnB –Universidade de Brasília- desenvolveu programas considerados progressistas com o objetivo de formar cidadãos, não se limitando a treinar técnicos ou formar consumidores. A universidade criada por Darcy Ribeiro, ocupava um espaço enorme dentro do Plano Piloto, às margens do lago, no início da Asa Norte. Desde o início, deu a todos, na cidade, a oportunidade de obter uma formação de alto nível ou mesmo de obter uma segunda formação. Isto sem contar com o desenvolvimento de uma forte atividade de extensão, com cursos fornecidos à noite, e que beneficiavam funcionários que preferiam melhorar sua qualificação do que jogar cartas...

Em seu início de vida, em lugar de quatro, Brasília dispunha de duas estações bem distintas: a das chuvas (setembro a março) e a seca (final de março a início de setembro). Lembro-me de que, em 1963, do gabinete do ministro da educação, podia-se apreciar o grande espetáculo de redemoinhos de poeira avermelhada, lançada e espalhada pelos ventos. Saia-se de casa pela manhã com uma camisa branca, ao meio-dia ela já estava amarela ou mesmo vermelha...

Viver em Brasília, no final da estação seca no final de agosto, início de setembro, era extraordinariamente penível, às vezes desagradável. Lembro-me de um dia, nos anos setenta, quando tive de interromper um curso após meia hora de aula. Os estudantes estavam nervosos, agitados. expressando todos o desconforto que os atingia. Tinha-se que beber muita

água para sobreviver à seca. Os jardins secavam, os gramados verdejantes tornavam-se marrons, parecia que tudo estava morto. No entanto, em setembro, três dias após a primeira grande chuva, o verde reaparecia com força total. Era uma verdadeira ressurreição.

Em 1963, durante a minha primeira estadia em Brasília, havia apenas duas superquadras totalmente urbanizadas. Eram as que tinham sido construídas pelo Banco do Brasil na Asa Sul, uma delas a 114, uma das melhores. A Asa Norte tinha o aspecto de savana ou cerrado, muitas das construções, sobretudo as comerciais na Avenida W-3 Norte, eram, até o início dos anos setenta, de madeira. Parecia filme de far-west. Na Asa Sul, entre a Avenida L-2 e o lago, os planejadores previram a existência de um setor nobre, o diplomático. No início, poucos países ocuparam o espaço que lhes fora reservado. Os diplomatas estrangeiros não tinham pressa alguma em deixar o Rio, onde países como a França e os Estados Unidos tinham suas embaixadas instaladas no centro, em edifícios magníficos, situados em frente à Baía de Guanabara, e os diplomatas viviam confortavelmente na zona sul carioca...

No início dos anos setenta, o governo brasileiro, através do chanceler Magalhães Pinto, lançou um ultimatum. As representações diplomáticas que, num espaço de tempo bastante curto, não tivessem sido transferidas para Brasília perderiam todas suas imunidades. No dia marcado, os embaixadores estavam todos em Brasília, em lugares também bonitos. A Embaixada da França, por exemplo, ocupa uma grande área com um complexo de edifícios atribuídos a Le Corbusier, mas que, na realidade, foram projetados por um arquiteto catalão que se inspirou, é verdade, em desenhos corbusianos. Em 1970, recebemos, na UnB, a visita do Prof. Abraham Moles, um grande especialista da comunicação e arquitetura da Universidade de Estrasburgo, que, depois de visitar o setor diplomático, disse: "Eu vou voltar e fotografar todos esses prédios para um teste com meus alunos. Presumo que, depois de ver a foto dos edifícios, eles vão ser capazes de identificar que países cada um deles abriga". Segundo o Professor Moles, a diversidade dos edifícios correspondia à diferença entre os países. Sem má intenção alguma, observo que o Professor Moles identificou, sem dificuldade alguma, a Embaixada da República Federal da Alemanha, um magnífico edifício que lembra imediatamente um "bunker"...

Mesmo no início dos anos 70, a cidade ainda estava em construção. Quando foi inaugurada, em 1960, os ministérios estavam prontos assim como as sedes da Presidência e do Parlamento, mas o essencial ainda estava por se fazer. O sonho dos construtores, especialmente de Niemeyer, era criar uma cidade democrática. Em um mesmo edifício, coabitariam funcionários de alto escalão, diretores de unidades administrativas por exemplo, com vizinhos mais humildes, os contínuos. A realidade foi mais forte que o sonho e, logo, os servidores dos escalões inferiores venderam seus apartamentos e se mudaram para as cidades satélites, onde se juntaram a imigrantes e ex-trabalhadores que construíram a cidade. Esperava-se que estes retornassem a suas regiões, o que, de fato, jamais ocorreu.

Desta forma, desde o início, a cidade real seguiu o modelo do conjunto do país: uma área reservada para os mais favorecidos, com serviços públicos de qualidade, e bairros afastados ocupados pelo menos afortunados, setores que, logo, transformaram-se em verdadeiros guetos. A renda per capita em Brasília é bastante elevada, a do Plano Piloto situa-se entre as primeiras do país, mas este fato revela simplesmente que a diferença entre o

nível de vida de um grupo de funcionários do projeto-piloto e o de moradores de cidades satélites é também um dos mais significativos do país.

## A CIDADE NA FLORESTA

Lúcio Costa, o urbanista de Brasília, dizia desejar criar um espaço onde os edifícios pareceriam sair de uma floresta. Em que medida este voto tornou-se realidade?

Uma pesquisadora da Universidade de Brasília, Adriana Bustos Marta Romero, comparou a situação de duas superquadras vizinhas, a 308 e a 309 da Asa Norte, descobrindo que, entre elas, havia uma diferença de temperatura de 2 a 5 graus. A 308, construída no início dos anos 70, respeitou o plano original de Lúcio Costa e manteve a idéia de pilotis livres. O espaço entre os edifícios é importnte, o número de apartamentos por edifício é reduzido, no centro da Superquadra há um vasto espaço verde com árvores. Na 309, os edifícios são mais próximos uns dos outros, o número de apartamentos por edifício é maior, o ar não circula da mesma forma, o calor acumula-se e logo, os moradores dos apartamentos se viram obrigados instalarem aparelhos de ar condicionado.

Em seus estudos, a pesquisadora revela que hoje, quando se examina o conjunto da cidade, observa-se que 40% dos edifícios não aplicam as diretrizes do Plano Piloto de Lúcio Costa e, em particular, os espaços entre os pilotis, que deveria permanecer livre e aberto, é ocupado por construções destinadas à guarda de bicicletas, ao trabalho dos porteiros, a salões de festas e até a estacionamentos. Os pedestres já não dispõem da possibilidade de circular livremente ali. O espaço público foi privatizado. Em 1998, o Código de Obras de Brasília aumentou a largura máxima de blocos residenciais de 12,5 a 18,5 metros, os edifícios que eram limitados a 48 unidades passaram a 96. Em muitas quadras, as árvores foram substituídas por plantas ornamentais muito menores e o resultado é que há menos sombra e, em consequênciia, menor atenuação do calor e da poluição.

Em novembro de 2014, voltei a Brasília, ficando hospedado com um de meus irmãos que vive, há quatro ou cinco décadas, na Asa Sul, na Superquadra 210. Quando ele se instalou neste apartamento, havia uma vista muito ampla podendo-se ver o lago Paranoá e, mais além, o aeroporto. Na década de 70, um avião foi sequestrado e, de apartamento de meu irmão, podia-se ver o avião bloqueado numa das pistas do aeroporto. Nesta minha volta a Brasilia, em 2014, duas coisas particularmente me impressionaram:

- -A exuberância da vegetação no interior da superquadra. Viam-se árvores frutíferas de diversas espécies, inclusive mangueiras e jaqueiras carregadas de frutas ainda verdes.
- -Das janelas do apartamento, podia-se ainda avistar o lago, mas, no meio da vegetação abundante. As árvores cresceram e aí sim podia-se ter a impressão de que a cidade emergia da floresta, como havia sonhado o urbanista Lúcio Costa.

Esta impressão é confirmada pelos dados que mostram que em Brasília contam-se:

-150 milhões de metros quadrados de áreas verdes

-5 milhões de árvores

-150 mil árvores plantadas a cada ano

-mil jardineiros

-20 caminhões cisternas para a irrigação diária

-700 rotundas.

Foi o governador Cristovam Buarque, um antigo reitor da Universidade de Brasília, quem instalou essas rotundas floridas e é também graças a ele que Brasília tornou-se uma das cidades latino-americanas onde os carros respeitam os pedestres. Este resultado foi obtido com a combinação eficaz da utilização dos meios de comunicação de massa para conscientizar a população e uma política de repressão rigorosa contra motoristas que não respeitam as passagens marcadas para os pedestres.

## PATRIMÔNIO MUNDIAL

A cidade foi sempre considerada como uma obra-prima da arquitetura moderna, o que justificou a decisão da UNESCO de incluí-la na lista do Patrimônio Mundial da Humanidade, em 1987. Na época, eu era diretor da Divisão de Ensino Superior da UNESCO, em Paris, tinha boa relação pessoal com o governador José Aparecido de Oliveira que me contatou para iniciar o processo de reconhecimento de Brasília como patrimônio mundial. Não era minha área de atuação. Limitei-me a colocar membros da equipe de José Aparecido em contato com colegas do Setor de Cultura da UNESCO.

As características essenciais de Brasília são amplamente conhecidas. O autor do plano piloto foi Lucio Costa, que deu à cidade a forma de um avião, rodeado por um lago artificial, o Paranoá. A cidade é dividida em diferentes setores: administrativo do governo federal, administrativo do Distrito Federal, residencial, comercial, bancário, militar, hoteleiro, industrial, esportivo e de lazer e a Universidade de Brasília. Áreas residenciais foram projetadas para serem funcionais e autossuficientes, com unidades comerciais, escolas, parques e igrejas.

Os principais edifícios foram projetados pelo arquiteto Oscar Niemeyer: a Catedral, a Biblioteca Nacional, o Teatro Nacional, o Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado), o Ministério das Relações Exteriores, o Supremo Tribunal Federal, os Palácios da Presidência, O Instituto Central de Ciências da UnB, conhecido popularmente como “minhocão”, dado o seu tamanho e sua extensão. Os poderes judiciário, executivo e legislativo são agrupados ao redor da Praça dos Três Poderes. Como Lucio Costa permaneceu no Rio e só ia a Brasília de vez em quando durante a construção, foi Niemeyer quem assumiu também a gestão prática da urbanização. Por isso, quando se fala de Brasília é o nome de Niemeyer que aparece em primeiro lugar.

A cidade é organizada em torno de dois eixos perpendiculares: o Eixo Monumental e Eixo rodoviário, o primeiro na direção leste-oeste corta a cidade em duas partes simétricas. Alguns argentinos dizem que a monumental e bela Avenida 9 de Julio, em Buenos Aires, com 140 metros de largura, é a avenida mais larga do mundo. O livro Guinness dos recordes tem outro ponto de vista. Diz que este recorde pertence ao "Eixo monumental" de Brasília, com seus 16 km de comprimento e 250 m de largura. Este eixo monumental lembra a fuselagem de um avião. A Praça dos Três Poderes e a Esplanada dos Ministérios estão localizada numa de suas extremidades.

O Eixo rodoviário cruza a cidade de norte a sul. Representa as asas de um avião. A Asa Sul e Asa Norte se compõem de superquadras situadas ao longo do eixo. Tudo isto é enorme. O eixo rodoviário central que tem três vias em cada sentido é acessível a partir dos eixos secundários que os brasilienses chamam de eixinhos. O Eixão (eixo rodoviário) permite cruzar o Eixo monumental sob um túnel, passando-se da Asa Sul para a Asa Norte. Foi concebido para servir exclusivamente à circulação de veículos, passagens subterrâneas foram instaladas para a travessia de pedestres, mas parece que, hoje, muitas delas são ocupadas por pessoas sem abrigo fixo, o que leva os pedestres a atravessar esta via sem nenhuma proteção. Dois outros eixos cruzam de norte ao sul o plano piloto. São a W3 e a L2. Em suas margens, estes eixos tinham inicialmente lojas e residências. Mais tarde, especialmente na L-2, ali se instalaram clínicas, faculdades e escolas. No cruzamento dos dois eixos principais, o rodoviário e o monumental, encontra-se a rodoviária para os ônibus, mas ali se instalou também a estação central de metrô. Apesar da existência do metrô, que entrou em serviço na década de 1990, os transportes públicos são ainda considerados insuficientes.

O número de habitantes, como já assinalado, aumentou muito mais que o previsto. As cidades satélites se multiplicaram, algumas sem qualquer forma de planejamento. Foram, em grande parte pelo menos, resultado da vontade demagógica de alguns políticos de deslocar para a periferia de Brasília habitantes provenientes de setores desfavorecidos do país. A intenção clara era a de aumentar o curral eleitoral destes políticos, trazendo eleitores que lhes seriam fieis até o final da vida.

A rede rodoviária no Brasil era considerada insuficiente, afirmação que é válida ainda nos dias de hoje. Mas, até o final dos anos cinquenta, antes de Kubitschek, o presidente que decidiu criar Brasília, uma cidade da importância de Belo Horizonte, a terceira do país em população, não era sequer ligada a Rio ou São Paulo por uma estrada pavimentada. Após a construção de Brasília, novas estradas foram traçadas: Brasília-Cuiabá, Fortaleza-Brasília, Brasília-Salvador, iniciativas que provocaram uma dinâmica extraordinária. Quando Kubitschek anunciou a abertura da rodovia Belém-Brasília na Amazônia, Carlos Lacerda, o derrubador de presidentes, disse que a estrada iria ligar "o nada com coisa nenhuma". Hoje, milhares de carros usam esta estrada e muitas novas cidades surgiram em lugares onde, em 1960, havia apenas o cerrado ou a floresta.

Brasília também provocou um desenvolvimento das telecomunicações, considerado naquela época totalmente inesperado. Na véspera da inauguração da capital, Gustavo Corção, um engenheiro do Rio de Janeiro, muito conhecido sobretudo como escritor, autor do best-seller "Tres alqueires e uma vaca", escreveu artigos violentos contra Brasília, contra Kubitschek, contra a idéia da transferência da capital. Em um de seus textos mais virulentos, afirmou que Brasília permaneceria isolada, que não se poderia administrar o país a partir da nova capital porque as comunicações seriam impossíveis. Na véspera da inauguração, um

repórter de um jornal popular que apoiou a transferência, "Ultima Hora", chamou Gustavo Corção pelo telefone e pediu-lhe para confirmar que a comunicação com Brasília seria impossível. Corção empolgou-se e confirmou sua opinião.

"O senhor sabe de onde eu o chamo", indagou o jornalista? "Estou falando desde nossa sucursal em Brasília. Então: a comunicação funciona, sim ou não"?

Ignoro qual tenha sido a reação de Corção, alguém que, segundo constava, não era pessoa de bons humores. O que se sabe é que esta conversa entrou para a história de Brasília

## **SONHO, MITO OU PESADELO?**

O início dos anos sessenta foi um tempo de sonhos e ilusões, o país debatia as reformas de base que iriam modernizar o país ao mesmo tempo que se consolidaria a democracia. Em 1964, um golpe militar estabeleceu uma ditadura que durou 25 anos. Ela sufocou da Universidade de Brasília, alguns quiseram fechá-la. Mudou a orientação do plano piloto e a cidade começou a se afastar inexoravelmente de seu projeto inicial. O aeroporto da cidade é um exemplo típico desta mudança. O projecto de Niemeyer foi abandonado em favor de um monstrengº concebido por um arquiteto militar.

No início dos anos 70, a preocupação de Brasília era de se afirmar como cidade e como capital. Naquela época, a taxa de crescimento da cidade era da ordem de 10% ao ano. Com a transferência de todos os ministérios, das administrações do governo federal e, além disso, do corpo diplomático, Brasilia tornou-se de fato uma cidade e uma capital.

Tudo isto poderia ser parte do sonho, mas os pesadelos estavam lá e em grande número. O caso da Universidade de Brasília é emblemático a este respeito. Em 1964 e em 1968, a universidade foi ocupada por forças militares, laboratórios foram destruídos, professores foram demitidos, estudantes perseguidos e seu líder, Honestino Guimarães, foi eliminado. Seu corpo, até hoje, não foi localizado.

Em 2012, como parte da comemoração do 50º aniversário de criação da UnB, solicitaram-me que escrevesse um livro depoimento sobre os anos setenta. O título do livro é “UnB e Comunicação nos anos 70 - Acordo tácito, Repressão e Credibilidade Acadêmica”, publicado em 2013 pela Editora da UnB.

Era um período de contradições. No interior desta instituição, estabeleceu-se um acordo tácito. Professores competentes foram recrutados, apesar do passado político comprometedor de muito deles aos olhos das autoridades militares. O acordo permitiu o rápido desenvolvimento de disciplinas como Economia, Geologia, Arquitetura e Comunicação.

Mas a instituição não era democrática. Funcionava sob tutela e era controlada por elementos vinculados aos órgãos de repressão. Quem se atrevia a exceder os limites toleráveis era eliminado. Até 1976, um certo equilíbrio se manteve, mas, a partir desta data, a instituição sofreu uma repressão em grande escala, professores foram novamente punidos, dezenas de estudantes foram expulsos e, em 1977, as forças militares e policiais, mais uma vez ocuparam a universidade. Tudo estava sujeito aos princípios da doutrina de segurança nacional, importada dos Estados Unidos, mas com sua aplicação no Brasil tendo sofrido a influência

francesa de militares que tinham se notabilizado nas guerras da Argélia e da Indochina. Por volta de 1973, o governo Pompidou enviou a Brasília, como adido militar, o General Paul Aussaresses, conhecido como grande torturador durante a guerra da Argélia, morto em 2013 aos 95 anos, depois de ter sido rejeitado por suas três filhas. Antes de morrer, ele se orgulhou publicamente de ter transmitido a militares latino-americanos suas técnicas anti-subversivas.

O Estado, segundo os partidários da doutrina de segurança nacional, deve difundir uma ideologia antisubversiva, mas, antes, prioritariamente, deve identificar os inimigos internos, capazes de propagar uma ideologia hostil ao poder estabelecido. Para descobri-los, vale tudo, em especial a prática de atos arbitrários, entre eles incluídas a censura e a tortura. O importante é eliminar aqueles que são favoráveis à subversão: elementos ativos e seus eventuais colaboradores, em particular os que, com sua ação, pudessem ter um efeito multiplicador. No caso brasileiro, isso provocou a perseguição de professores e de estudantes, assim como de membros do clero envolvidos em lutas sociais. Existia, na opinião dos adeptos da doutrina de segurança nacional, um estado permanente de guerra isto justificava a adoção de medidas duras e o estabelecimento do "estado de segurança nacional"

A repressão a tudo o que pudesse deixar pensar que a Universidade de Brasília iria continuar a agir no espírito dos seus fundadores e colaboraria com o retorno da democracia, funcionou de maneira permanente de 1976 até a restauração da democracia em 1985. A falta de visão social, a não-observância dos princípios essenciais do plano piloto do Distrito Federal abriu caminho à comercialização das construções e dos serviços, inclusive da educação. E isto continuou mesmo após o fim do regime ditatorial. É o que leva alguns a dizerem que Brasília não é mais um sonho, que Brasília tornou-se um mito, e mesmo, em alguns casos, um pesadelo. Os motoristas presos em engarrafamentos entre o Plano Piloto e cidades satélites, especialmente no final do dia e aqueles que, no final de 2014, foram surpreendidos por uma inundação inimaginável dada a configuração da cidade estarão certamente de acordo com esta constatação.

No início desta década, sob a presidência do arquiteto Professor Geraldo Nogueira Baptista, da Universidade de Brasília, o Instituto de Arquitetos do Brasil, seção Distrito Federal, aprovou um documento estabelecendo novas regras para o planejamento em Brasília. ("Diretrizes Urbanísticas para Brasília"), com a participação de Gilson Paranhos, Gunter Roland Kolsdorf Spiller, Jorge Guilherme Francisconi José Carlos Córdoba Coutinho, Luis Alberto Cordeiro, Otto Toledo Ribas, Sonia Helena Camargo Cordeiro. A análise deste documento ultrapassa a missão que me foi dada pelos organizadores do seminário "Regards sur Brasilia".

Pediram-me um depoimento sobre a vida em Brasília nos seus primeiros anos de existência. Por certo, não se pode falar do passado, sem olhar para o presente e imaginar o futuro. O documento dos arquitetos merece ser analisado por aqueles interessados nesta aventura humana que representou a criação e desenvolvimento de Brasília, que foi o tema deste depoimento. O sonho de Kubitschek, Niemeyer e Lúcio Costa deve ser defendido em seus valores fundamentais. Sem dúvida, adaptações à realidade atual são necessárias, como indicam os documentos de orientação do IAB-DF. É necessário tomar-se em consideração os interesses de toda a população e tentar reduzir as lacunas escandalosas entre os habitantes do Distrito Federal. É necessário que se alcance o objetivo de uma cidade sem guetos. Adaptações são necessárias e aberrações eliminadas, como defende o ex-diretor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, José Carlos Córdoba Coutinho.

DOCUMENTO NÚMERO 07 - B

**Texte original**

**BRASILIA, C'EST QUOI CETTE VILLE?  
UN RÊVE OU UN MYTHE**

-Un témoignage sur la vie à Brasilia dans ses débuts-

Professeur Marco Antonio Rodrigues Dias,  
Professeur retraité de l'Université de Brasilia  
Ancien directeur de la Division de l'enseignement  
Supérieur de l'UNESCO (1981-1999)

Cette version française de ce texte a été revue par Michel Hospital, ancien directeur de l'Alliance Française à Brasília. Séminaire : Regards sur Brasilia – Maison de l'Amérique Latine – Version originale

Paris, le 19 Janvier 2014

## INTRODUCTION

Pour parler de Brasilia les organisateurs de cette rencontre ont souhaité entendre quelqu'un qui avait fait partie des premiers habitants de cette ville. Ils n'ont pas trouvé mieux **ils m'ont donc invité par défaut** en me signalant qu'ils ne souhaitaient pas une étude sociologique pleine de chiffres et de statistiques. Il s'agissait - m'ont ils précisé- de dire si Brasilia était un mythe ou une réalité et de raconter comment vivaient les premiers habitants de cette capitale inaugurée le 21 avril 1960.

**Je dois dire tout de suite que j'ai eu le privilège de faire la connaissance des créateurs de Brasilia, d'abord de l'ancien Président Kubitschek, quand j'étais journaliste et, plus tard, à l'UNESCO, de l'urbaniste Lucio Costa et de l'architecte Oscar Niemeyer.** Un jour j'ai même eu l'honneur de recevoir Niemeyer dans mon bureau et à ce propos je ne peux m'empêcher d'évoquer une anecdote. Quand on m'a annoncé cette visite j'ai demandé au sous-directeur général de l'éducation si cela l'intéressait de faire la connaissance d'une personnalité brésilienne que j'allais accueillir le lendemain et je lui ai proposé de venir dans mon bureau où je serais heureux de faire les présentations. Cet homme très compétent mais toujours très occupé n'aimait pas les mondanités et un peu agacé il m'a demandé : «Une personnalité brésilienne mais laquelle?» Quand ce soviétique arménien a entendu le nom d'Oscar Niemeyer, son visage s'est éclairé d'un large sourire et il s'est exclamé : «**Mais c'est un prix Lénine de la paix!**» Le lendemain il venait dans mon bureau saluer l'architecte de Brasilia

**Je suis allé à Brasilia quelques mois après son inauguration en 1960, j'y ai travaillé pendant trois à 4 mois en 1963.** Plus tard dans le cadre d'une tentative pour relancer l'essentiel du rêve de l'université de Brasilia **je m'y suis installé avec ma famille** (mon épouse, mon fils né à Belo Horizonte et deux de mes filles nées à Brasilia dans les années 70) comme professeur à l'Université **en mars 1970** et j'y suis resté une douzaine d'années, de mars 1970 à octobre 1981. Le responsable de mon arrivée à Brasilia, je tiens à lui rendre hommage, c'était le médecin et professeur universitaire Caio Benjamin Dias mort (fin 2013), il y a trois semaines, à Belo Horizonte, à l'âge de 102 ans.

En 1963, un ministre démocrate chrétien de gauche, Paulo de Tarso Santos, décide de révolutionner le système éducatif brésilien et il demande au Professeur Paulo Freire, directeur des services d'extension<sup>110</sup> à l'Université Fédérale de Pernambuco, dans le Nordeste brésilien, de venir à Brasilia pour lancer une méthode nouvelle d'alphabétisation. J'étais un jeune journaliste de 24 ans quand le Ministre m'a invité à faire partie de son équipe (avec Paulo Freire, Betinho, Roberto Freire, Luis Alberto Gomes de Sousa, Ferreira Goulart, Lauro Bueno

---

<sup>110</sup> Depuis la réforme universitaire de Córdoba (Argentine), en 1918, les activités d'extension ont été incorporées aux fonctions essentielles des universités avec les activités d'enseignement et de recherche. Elles englobent toutes les activités qui ont rapport aux liens avec la société et aux responsabilités sociales de ces institutions.

de Azevedo, Ney Paiva Chaves et d'autres) comme attaché parlementaire, chargé des relations entre le Ministère et le Parlement.

**Les analphabètes** –une grande partie de la population adulte du pays en ce temps-là n'avaient pas le droit de vote. Les groupes qui s'opposaient au Président João Goulart considéraient que la méthode Paulo Freyre servirait à multiplier les électeurs de gauche favorables à la mise en œuvre de ce qu'on présentait comme les réformes de base. A l'époque l'opposition de droite et la grande presse ont attaqué violemment le ministre et son équipe (on parlait des 'meninos' -les enfants- du Ministre Santos) Nous n'avions pas la tâche facile, mais sur le plan personnel cela m'a permis d'être en contact direct avec plusieurs personnalités qui, à cette époque, comme dans les décennies à venir, joueraient un rôle politique important dans le pays (Darcy Ribeiro, José Sarney, José Aparecido de Oliveira, Rubens Paiva, Neiva Moreira, Ney Braga et tant d'autres).

**L'utilisation de la méthode Paulo Freire et la transformation politique qu'elle était susceptible d'entraîner ont servi de prétexte à la mobilisation contre le gouvernement Goulart accusé de vouloir implanter un régime communiste dans le pays en renouvelant le corps électoral. La similarité de ce qui s'est passé en 1963 avec ce qu'on voit au Brésil de nos jours est frappante. J'avais donc été propulsé à l'épicentre d'une crise politique à laquelle le coup d'Etat de 1964 allait mettre un terme, en même temps qu'il interromprait brutalement les rêves d'une génération tournée vers la construction d'un monde nouveau.**

C'était bien ce monde nouveau qui se préparait à l'Université de Brasilia créée en 1962 par Darcy Ribeiro, Anisio Teixeira, Frei Mateus Rocha et d'autres . Cette institution lançait alors ses premiers programmes considérés à l'époque comme révolutionnaires car il ne s'agissait pas de former des consommateurs, mais des citoyens. Cela faisait partie des rêves qui ont été brisés en 1964.

Mais je m'écarte du sujet....

## UN RÊVE?

Dans les années 70, quand on me demandait ce qu'était la vie à Brasília, je répondais toujours que c'était un rêve et j'ajoutais que pour quelqu'un qui avait un bon travail et un salaire raisonnable –c'était mon cas et celui de ma femme- et qui habitait dans le Plan Pilote, Brasilia était un paradis. Les détracteurs de la ville disaient, au contraire, que Brasilia avait été une erreur, que la construction de la ville avait provoqué l'inflation et avait instauré un système faramineux de corruption. Ils ajoutaient que la vie à Brasilia, était impensable et que "l'homo brasiliensis" –l'homme de la capitale brésilienne- se réduirait très vite à une tête, un tronc et quatre roues.

La ville avait été planifiée pour accueillir un maximum de 500 mille habitants à la fin du XXème siècle. En 2000, elle avait déjà dépassé les 3 millions, mais attention: dans le plan pilote, où le rêve est toujours possible, il n'y a pas plus de 300 mille habitants... La

circulation était très facile. Les transports publics étaient médiocres, mais le covoiturage se faisait tranquillement et les fonctionnaires publics qui disposaient d'une voiture de fonction étaient très nombreux. Pour chaque ministère, des bus spéciaux , transportaient les fonctionnaires le matin et le soir, en desservant les axes principaux et les premières villes satellites comme Taguatinga et Gama. Tout cela devait permettre à tous, en principe, au contraire de ce qui passait dans d'autres grandes villes du pays, de mener une vie familiale intense, et aux parents de voir grandir leurs enfants. Dans les années 70, les données statistiques montrèrent que le nombre de divorces à Brasília était plus élevé que dans les autres villes. La psychosociologie du café du coin en a immédiatement conclu que trop de proximité réveillait les contradictions et les différences du couple et pouvait être délétère pour le mariage...

Pour un grand nombre de fonctionnaires, y compris les enseignants universitaires, l'accès à la propriété était relativement facile. Quand je suis arrivé à Brasilia, en mars 1970, avec un mois de salaire, j'aurais pu acheter deux terrains de 800 mètres carrés dans la Péninsule Nord, à l'époque presque inhabitée, devenue, aujourd'hui, une des zones les plus recherchées de Brasilia. J'y ai acheté un terrain en 1972 que j'ai dû payer l'équivalent de deux mois de salaire. Aujourd'hui, je présume qu'aucun professeur universitaire, disposant de son seul salaire, ne pourrait acheter un pareil terrain.

Enfin si l'on veut donner une idée de la vie à Brasilia, on ne peut pas oublier les couchers de soleil, magnifiques presque tous les jours de l'année, la sensation d'espace qu'on avait quand on habitait dans le plan pilote dans des quadras construites à une échelle humaine, le fait qu'on ne mettait pas plus d'une quinzaine de minutes pour aller du bureau à son domicile, quelle que soit l'heure. Jusqu'à la moitié des années 70, Brasilia ne connaissait pas les feux de signalisation, ils n'étaient pas nécessaires. La température moyenne en été tournait autour de 24 degrés et en hiver de vingt degrés. En été, au milieu de la journée, on prenait un avion à Rio ou la chaleur atteignait les 40 degrés, on descendait une heure et demie plus tard à Brasilia, où il faisait à peine 30 degrés. En été, il y avait toujours entre les deux villes une différence de 10 degrés, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui, où il peut faire plus chaud à Brasilia qu'à Rio. Ceux qui nient l'existence du changement climatique dans le monde, n'ont pas fait cette expérience....

En 1972, j'ai été invité à me rendre dans de grandes universités des Etats Unis pour établir des liens avec l'Université de Brasilia. À Minneapolis, au bout de trois jours, j'ai déclaré au directeur et aux professeurs de la Faculté de Communication locale que j'étais impressionné par la qualité de leurs programmes, mais que je n'enverrais aucun de mes collègues pour faire son doctorat chez eux. Etonné, le directeur m'a demandé pourquoi. Il faisait alors moins 20 degrés, moins 35 ressentis, et je leur ai dit qu'à Brasilia la température moyenne était de 24° en été et de 20° en hiver. Tout le monde avait compris...

À Brasilia, il n'y avait pas de problèmes de sécurité, les enfants pouvaient aller jouer avec leurs copains dans les espaces verts qui leur étaient réservés. Les femmes pouvaient sortir seules le soir et rentrer tard dans la nuit sans être accompagnées, aujourd'hui ce n'est

plus le cas. Même les parkings de l'Université de Brasilia sont devenus dangereux, dit-on dans la ville. Brasilia, a attiré des gens venus des quatre coins du Brésil sans qu'on ait à noter le moindre problème de cohabitation. Le nombre d'habitants d'origine arabe, en particulier du Liban, de Syrie, de Palestine était significatif. L'ingénieur qui a construit ma maison s'appelait Brasil Helou, le recteur de l'Université de Brasilia à partir de 1971 était Amadeu Cury, le président de l'Association commerciale était également d'origine libanaise. Dans les années 70, Brasil Helou a construit une mosquée financée par l'Arabie Saoudite, dans le secteur Nord de la ville. Dans le même secteur, il y a une synagogue. La colonie juive était peu visible, mais, en fait, elle était importante. A Brasilia, le dialogue des civilisations se poursuivait normalement

L'expérience de l'Université de Brasilia montrait que, pour les jeunes aussi, la ville avait son attrait. Selon la loi, l'Université, qu'elle ait ou non des places disponibles, était obligée d'inscrire les fonctionnaires ou leurs proches transférés d'autres villes, notamment de Rio, vers Brasilia. Ils étaient nombreux tous les ans à bénéficier de ce dispositif, ce qui compliquait la planification de l'Université qui recevait toujours plus d'étudiants que ce qui avait été prévu au départ. Les fonctionnaires arrivaient avec leurs enfants, mais si par la suite les parents étaient mutés dans une autre ville les étudiants préféraient rester dans la capitale

**La première école primaire de Brasilia** a été inaugurée en octobre de 1957, dans la Candangolândia, un campement pour les ouvriers qui construisaient la ville. Dès le début, on a voulu que le niveau de l'enseignement de base dans la capitale soit élevé. C'est, le spécialiste de l'éducation, Anísio Teixeira qui a lancé les écoles-parc, où les élèves avaient pendant la matinée des cours classiques et dans l'après midi des activités qu'ils pouvaient choisir selon leurs tendances et motivations. **Le niveau de l'enseignement public dans les années 70 était en général considéré comme très bon.** Mes deux ainés ont suivi les cours de l'école primaire à l'École Normale de Brasilia. En arrivant à Paris en 1981 je les ai inscrits au Lycée Internationale de Sèvres et, à la surprise de la directrice qui a considéré qu'ils devraient être soumis à un test de connaissances, leur niveau a été considéré comme excellent.

Lúcio Costa considérait que le concept de superquadra n'avait de sens que si des éléments complémentaires étaient installés: les écoles, un club de voisinage pour les loisirs, les sports et les rencontres, un centre de santé, des commerces locaux, boulanger, blanchisserie, superettes, boucheries, bistro et restaurants etc. Ceux qui analysent l'état actuel de la ville, en 2015, se demandent justement où beaucoup de ces idées se sont perdues. Je ne suis pas en mesure de faire l'analyse de la situation, mais les critiques sont acides en ce qui concerne tous les services publics. Cependant, il faut le dire, il y a toujours un secteur commercial de proximité très actif à côté des superquadras

## UNE VILLE SURGIE DU NÉANT

Il est évident que tout le monde ici sait ou a entendu dire que Brasilia est une ville surgie du néant à la fin des années cinquante et **inaugurée le 21 avril 1960.** On peut s'informer sans grande difficulté sur la situation actuelle de la ville transformée en une grande

métropole avec des problèmes de circulation, de violence, de services publics incompétents, d'exclusion, similaires à ceux de la majorité des grandes villes dans le monde et, en particulier au Brésil. Pourtant, les constructeurs de la capitale brésilienne avaient conçu une ville jardin qui surgirait d'une forêt et un plan pour les bâtiments qui favoriserait l'existence d'une espèce de microclimat dans les quadras. Cette ville a dû son succès à une certaine organisation des espaces mais petit à petit la spéculation immobilière a remis en question le plan initial et c'est de là que découlent les difficultés actuelles. Nous reviendrons sur cette question

Le plan pilote que tout le monde connaît est la région noble de la ville, et ses limites se confondent avec celles du Distrito Federal. Dans les années soixante comme dans les années soixante dix, il était très courant de rencontrer des ministres et d'autres autorités dans les supermarchés et dans les restaurants qui contrairement à aujourd'hui n'étaient pas très nombreux à l'époque. Ils vivaient dans de superbes villas que les ministères avaient fait construire dans la Péninsule des Ministres au bord du Lac Paranoá, reliée au centre ville par le premier pont construit sur le lac artificiel. La situation était tranquille et ces personnalités pouvaient faire du jogging ou du vélo au bord du lac sans être importunées

Les superquadras étaient conçues comme des espaces ouverts. Les immeubles avaient 5 ou 6 étages, ils étaient construits sur des pilotis qui laissaient circuler l'air et donnaient une impression d'ouverture assez rare dans les villes traditionnelles. En d'autres termes, les rez-de-chaussée ne comprenaient pas de murs. Entre les édifices, on trouverait des jardins (dans les années soixante, pas encore «urbanisés»). Entre les quadras, on avait prévu des commerces de proximité où les habitants pourraient se procurer l'essentiel. On avait aussi prévu de réservé des espaces pour la construction d'écoles entre les quadras, pour que, en principe, les enfants puissent s'y rendre à pied.

Pour inciter les fonctionnaires à suivre le déménagement de leur administration à Brasilia **le gouvernement leur avait attribué une "dobradinha"** c'est à dire une gratification égale à leur salaire en d'autres termes ils touchaient le double de ce qu'ils percevaient dans leur ville d'origine (Rio pour la majorité) à quoi s'ajoutaient des facilités pour obtenir un appartement et plus tard des financements pour l'achat d'une voiture. **Certains services comme le téléphone local étaient gratuits.** Je me souviens que cela a duré jusqu'en 1970. A partir de cabines installées partout, les citoyens pouvaient communiquer avec n'importe qui dans le Distrito Federal il suffisait de décrocher l'appareil et d'appeler son correspondant.

La ville, au départ, surtout dans les années soixante, était limitée en matière de loisirs, le soir le nombre de gens qui se réunissaient pour jouer aux cartes chez les uns et chez les autres, était remarquable. Mais dès le début, des clubs ont été construits, la majorité au bord du lac (club des fonctionnaires du congrès, club de la presse, club des militaires de l'Armée de l'Air, club de Banco do Brasil etc) et il était plus facile pour ceux qui travaillaient de faire du sport à Brasilia que dans les autres grandes villes du pays.

## UNE UNIVERSITÉ CITOYENNE

En 1962, dès son inauguration l'Université de Brasilia a proposé un programme révolutionnaire dont l'objectif était de former des citoyens et non de simples consommateurs. Cette université créée par Darcy Ribeiro, occupait un espace énorme à l'intérieur du Plan Pilote, au bord du lac. Elle a commencé à offrir aux fonctionnaires l'opportunité d'une formation de niveau supérieur, ou d'une deuxième formation. Sans compter, surtout au départ, une forte activité d'extension<sup>111</sup>, avec des cours le soir, ouverts à des fonctionnaires qui préféraient améliorer leur situation que jouer aux cartes...

A l'époque Brasilia connaissait deux saisons bien marquées, la saison des pluies (septembre à mars) et la saison sèche (de fin mars au début septembre). Je me souviens qu'en 1963, du cabinet du ministre, on voyait des tourbillons, de poussière rougeâtre emportés par le vent. On partait de chez soi le matin avec une chemise blanche à midi elle était déjà jaune voire rouge .....

Et là il faut le reconnaître, vivre à Brasilia à la fin de la période sèche, fin août, début septembre, était dur. Je me souviens, un jour, d'avoir interrompu un cours au bout d'une demie heure. Les étudiants étaient nerveux, s'agitaient, exprimant comme une sorte de malaise. Il fallait boire beaucoup d'eau pour survivre à la sécheresse. Les jardins étaient secs, et on avait l'impression que tout était mort. Cependant, en septembre, trois jours après la première grande pluie, tout était redevenu vert. C'était la résurrection.

En 1963, lors de mon premier séjour à Brasilia, il n'y avait que deux superquadras urbanisées, celles qui avaient été construites par Banco do Brasil, la 114 et une autre, toutes les deux côté Sud. Du côté Nord, c'était toujours la savane et beaucoup de constructions en bois qui ont duré au moins jusqu'au début des années soixante dix. Quand je suis revenu à Brasilia, pour la deuxième fois, en mars 1970, l'avenue W3 Nord, principal axe commercial du secteur Nord ne comprenait que des bâtiments en bois. Dans le secteur diplomatique Sud, un vaste espace noble réservé aux ambassades, entre l'avenue W3 Sud et le lac artificiel qui entoure toute la ville, peu de pays occupaient l'espace qui leur avait été attribué. Les diplomates étrangers n'étaient pas pressés de quitter Rio de Janeiro, où des pays comme la France et les Etats Unis disposaient de bâtiments magnifiques en face de la baie dans le centre de l'ancienne capitale.

Au début des années 70, le gouvernement brésilien a lancé un ultimatum les représentations diplomatiques qui n'auraient pas été transférées dans un délai assez court perdraient toutes leurs immunités. Le jour fixé, les ambassadeurs étaient tous à Brasilia, dans des endroits par ailleurs magnifiques. L'Ambassade de France, par exemple, occupe une vaste surface avec un ensemble de bâtiments qu'on attribue à Le Corbusier, mais qui, en réalité, ont été conçus par un architecte catalan, qui s'était inspiré, il est vrai, de dessins de Le Corbusier. En 1970, nous avons reçu la visite du Professeur Abraham Moles, un grand expert de la communication et de l'architecture de l'Université de Strasbourg, lequel, après avoir visité le

---

<sup>111</sup> Voir note 1 page 3

secteur diplomatique, a affirmé: «Je vais revenir et photographier tous ces bâtiments pour faire un test avec mes élèves. Je pars du principe qu'après avoir regardé la photo des bâtiments, ils seront capables d'identifier quel est le pays abrité par chaque édifice». Selon lui, la diversité des bâtiments du secteur correspondait à la différence entre les pays. Sans aucune mauvaise intention, je signale que le Professeur Moles a identifié l'Ambassade de la République Fédérale de l'Allemagne, un édifice magnifique donnant l'impression d'un grand bunker...

Même au début des années 70, la ville était encore en chantier. Quand elle a été inaugurée en 1960, les ministères étaient prêts ainsi que les édifices de la Présidence et du Parlement, mais l'essentiel restait à faire. Le rêve des constructeurs, de Niemeyer en particulier était de créer une ville démocratique. Dans un même édifice, des fonctionnaires du plus haut rang auraient comme voisins les employés les plus humbles. Pourtant, la réalité a été plus forte que le rêve et, dès le début, les employés les plus humbles ont vendu leur appartement et se sont installés dans les villes satellites, où ils ont rejoint les immigrants et les anciens ouvriers qui avaient construit la ville et qui, en principe, étaient censés rentrer plus tard dans leur région, ce qui, évidemment, ne s'est jamais réalisé.

De cette façon, dès le début, la ville réelle a suivi le modèle de l'ensemble du pays, un secteur pour ceux qui étaient les plus favorisés, avec des services publics de qualité, et des quartiers éloignés occupés par les moins lotis et assez souvent transformés en ghettos. Le revenu par habitant est très élevé, celui du Plan Pilote est le premier ou le deuxième dans le pays, mais ceci montre simplement que l'écart entre un grand groupe de fonctionnaires dans le plan pilote et les habitants des villes satellites est aussi un des plus significatifs du pays.

## LA VILLE DANS LA FORÊT

Lúcio Costa, l'urbaniste de Brasilia, disait qu'il voulait créer un espace, où les édifices sembleraient sortir d'une forêt. Dans quelle mesure est-ce devenu une réalité ?

Une chercheuse de l'Université de Brasilia, Marta Adriana Bustos Romero, a comparé récemment deux superquadras voisines, les 308 et 309 Nord, et a constaté, entre elles, une différence de température de 2 à 5 degrés. La 308, construite au début des années 70, a suivi le plan original de Lúcio Costa et gardé l'idée de pilotis libres. L'espace entre les bâtiments est significatif. le nombre d'appartement par édifice est réduit, au centre de la superquadra il y a un vaste espace vert planté d'arbres. Dans la 309, les édifices sont plus rapprochés, le nombre d'appartements par bâtiment est plus grand, l'air ne circule pas de la même façon, la chaleur s'accumule et, très vite, les habitants ont éprouvé le besoin d'installer des climatiseurs.

Dans ses études, la chercheuse révèle qu'aujourd'hui si l'on examine l'ensemble de la ville 40% des édifices ne respectent pas les directives du plan pilote de Lucio Costa et en particulier l'espace des pilotis qui devait rester ouvert, a été occupé par des constructions réservées à la garde de vélos, au travail des gardiens, à des salles de fêtes et même à des stationnements, et les piétons n'ont plus la possibilité d'y circuler librement. L'espace public

a été privatisé. En 1998, le règlement d'urbanisme (*código de obras*) de Brasilia a porté la largeur maximum des blocs résidentiels de 12.5 à 18.5 mètres, les édifices qui étaient limités à 48 unités sont passés à 96. Dans beaucoup de quadras les grands arbres ont été remplacées par des arbres d'ornement plus petits, et le résultat est qu'il y a moins d'ombre et donc moins d'atténuation de la chaleur et de la pollution.

En novembre de 2014, je suis retourné à Brasilia et j'étais logé chez un de mes frères qui vit depuis plus de quarante ans dans la Asa Sul, l'aile Sud, dans la Superquadra 210. Quand il s'est installé dans cette appartement on avait une vue très dégagée jusqu'au Lac Paranoá et, au delà jusqu'à l'aéroport. Dans les années 70, un avion avait été piraté et on apercevait par delà le lac, l'avion bloqué sur une des pistes de l'aéroport. Je suis revenu récemment chez mon frère en novembre 2014, et deux choses m'ont particulièrement frappé. La luxuriance de la végétation à l'intérieur de la superquadra, on voyait en particulier des manguiers et des jaquiers, (Jack plants) chargés de fruits pas encore mûrs. Des fenêtres de l'appartement, on pouvait toujours apercevoir le lac, mais au milieu d'une abondante végétation. Les arbres avaient grandi et on pouvait avoir l'impression que la ville émergeait de la forêt comme l'avait rêvé l'urbaniste Lucio Costa.

Et cette impression est confirmée par les chiffres ainsi à Brasilia on compte :

- 150 million de mètres carrés d'espaces verts
- 5 million d'arbres
- 150 mille arbres plantés chaque année
- Mille jardiniers
- 20 camions citerne pour l'arrosage quotidien
- 700 ronds points

C'est le gouverneur Cristóvam Buarque, un ancien recteur de l'Université de Brasilia qui a installé ces ronds points fleuris c'est aussi grâce à lui que Brasilia est une des rares villes d'Amérique latine où les voitures respectent les piétons. Il a obtenu ce résultat en conjuguant une utilisation efficace des moyens de communication de masse et une politique coercitive rigoureuse contre les automobilistes qui ne respectaient pas les passages piétonniers

## PATRIMOINE MONDIAL

La ville a toujours été considérée comme un chef-d'œuvre d'architecture moderne, ce qui a justifié la décision de l'UNESCO de l'inclure dans la liste du patrimoine mondial de l'humanité en 1987. J'étais à l'UNESCO à l'époque, je connaissais le gouverneur de Brasilia, José Aparecido de Oliveira, qui m'a contacté, ce n'était pas mon secteur dans l'organisation mais j'ai servi d'intermédiaire pour le premier contact de l'équipe de Brasilia avec les collègues de l'UNESCO. Les caractéristiques essentielles de Brasilia sont largement connues. L'auteur du Plan Pilote était Lucio Costa, qui a donné à la ville la forme d'un avion, entouré par un lac artificiel, le Paranoá. La ville est divisée en divers secteurs: résidentiel,

commercial, bancaire, militaire, l'administration fédérale et celle du Distrito Federal, le secteur hôtelier, industriel, sportif et de loisirs et l'Université de Brasilia. Les quartiers résidentiels ont été conçus pour être fonctionnels et autosuffisants, avec des centres commerciaux, des écoles et des parcs.

Les bâtiments principaux ont été conçus par l'architecte Oscar Niemeyer: la cathédrale, la Bibliothèque nationale, le Théâtre national, le Congrès national (Chambre des députés et Sénat), le ministère des Affaires étrangères, la Cour Suprême, le Palais de la présidence, l'Institut Central de Sciences de l'Université qu'on appelle le «minhocão» (grand ver de terre) étant donnée son format et son extension. Les pouvoirs judiciaire, exécutif et législatif sont regroupés autour de la Place des Trois Pouvoirs. Comme Lucio Costa, restait à Rio et ne venait à Brasilia que de temps en temps, c'est Niemeyer qui a assumé également la direction pratique des travaux d'urbanisation, c'est pourquoi, lorsqu'on parle de Brasilia c'est le nom de Niemeyer qui vient en premier.

La ville s'organise autour de deux axes perpendiculaires: l'Eixo Monumental et l'Eixo rodoviário, le premier dans le sens est-ouest coupe la ville en deux parties symétriques. Certains argentins disent que la monumentale et très belle Avenue 9 de Julio est, avec ses 140 mètres de largeur, l'avenue la plus large du monde. **Le livre Guinness des records a un autre point de vue et il affirme que c'est l'"Eixo monumental" de Brasília, avec ses 16 kilomètres de long et une largeur de 250 mètres qui détient le record. Cet axe monumental représente le fuselage de l'avion.** À sa pointe est située la place des trois pouvoirs ainsi que l'esplanade des ministères.

L'Axe autoroutier traverse la ville du nord au sud. Il représente les ailes de l'avion. L'aile sud et l'aile nord sont organisées en superquadras le long de l'axe. Tout cela est énorme. L'axe autoroutier qui compte deux fois trois voies, est accessible à partir des axes secondaires que les brésiliens appellent eixinhos, (petits axes). L'Eixão (grand axe) permet de traverser l'Eixo monumental sous un tunnel. L'Eixão est exclusivement réservé à la circulation des véhicules, des passages souterrains sont aménagés pour la traversée des piétons, mais il paraît qu'aujourd'hui plusieurs d'entre eux sont occupées par des SDF –les sans domicile fixe-, ce qui amène les piétons à traverser cet autoroute sans la moindre protection. Deux autres axes traversent du nord au sud le Plan Pilote, respectivement à l'ouest et à l'est de l'Eixão: W3 et L2. Ces axes étaient bordés au départ de commerces et de résidences, plus tard de cliniques, de collèges et d'écoles. Au croisement des deux axes, se trouve la *rodoviária*, (gare routière) qui accueille la station centrale du métro et qui est aussi la gare du réseau d'autobus. Malgré l'existence du métro, qui n'est entré en fonction que dans les années 90, les transports collectifs restent insuffisants.

Les constructeurs avaient prévu qu'à la fin du XXe siècle, la ville compterait 500 mille habitants. En 2000, elle avait atteint les 2 millions. Aujourd'hui je ne connais pas le nombre exact d'habitants mais il doit dépasser les 3 millions dont 10% à peine habitent le Plan Pilote. Le nombre de villes satellites s'est multiplié, certaines sans aucune forme de

planification si ce n'est la volonté de certains politiciens d'amener à Brasilia des électeurs qui leur seraient fidèles pour le restant de leur vie.

Le réseau routier au Brésil a toujours été considéré comme insuffisant même aujourd'hui. Mais avant Kubitschek, le président qui a décidé de créer Brasilia, une ville de l'importance de Belo Horizonte, n'était même pas reliée à Rio ou São Paulo par une route goudronnée. Après la construction de Brasilia, de nouveaux axes routiers ont été tracés : Brasília-Cuiabá, Brasília Fortaleza, Brasília-Salvador et cela a provoqué une dynamique extraordinaire. Quand Kubitschek a annoncé l'ouverture de la route Brasília-Belém, en Amazonie, Carlos Lacerda, le tombeur de présidents, a déclaré que cette route allait relier «nada com coisa nenhuma», rien avec rien. Aujourd'hui, des milliers de voitures empruntent cette route et un grand nombre de villes nouvelles ont surgi dans des endroits où en 1960 il n'y avait que savane ou forêt.

Brasilia a provoqué également un développement des télécommunications totalement inespéré. A la veille de l'inauguration de la capitale, un ingénieur de Rio de Janeiro, très connu également comme écrivain, auteur d'un best seller de l'époque «Três alqueires e uma vaca»<sup>112</sup>, Gustavo Corção, a écrit des articles violents contre Brasilia, contre Kubitschek, contre l'idée du transfert de la capitale. Dans un de ses articles les plus virulents, il disait que Brasilia resterait isolée, qu'on ne pourrait pas administrer le pays à partir de Brasilia, parce que les communications étaient impossibles. A la veille de l'inauguration, un journaliste d'un journal populaire qui soutenait le transfert : «Ultima Hora» a appelé Gustavo Corção et lui a demandé de confirmer que les communications avec Brasilia seraient impossibles. L'écrivain ingénieur est monté sur ses grands chevaux et a confirmé sa déclaration.

- "Vous savez d'où je vous appelle?" a poursuivi le journaliste, "je vous appelle de notre bureau à Brasilia, alors ça marche ou ça ne marche pas?"

J'ignore quelle a été la réaction de Gustavo Corção, mais cette conversation est entrée dans l'histoire de Brasilia.

## UN RÊVE, UN MYTHE OU UN CAUCHEMAR

Le début des années soixante a été le temps du rêve et des illusions, le pays discutait les réformes de base qui pourraient moderniser le pays tout en le démocratisant. En 1964, un coup d'état militaire a instauré une dictature qui a duré 25 ans. Elle a étouffé l'Université de Brasilia, que beaucoup ont voulu fermer, elle a changé l'orientation du plan pilote et la ville a commencé à s'écartier de façon inexorable de son plan initial. L'aéroport de la ville est

---

<sup>112</sup> Il ne semble pas exister de version française de ce livre. Le titre pourrait se comprendre comme «Trois arpents de terre et une vache»

l'exemple classique de ce type de changement . Le projet de Niemeyer a été abandonné au profit d'un laideron conçu par un architecte militaire...

Au début des années 70 la préoccupation de Brasilia était de s'affirmer comme ville et comme capitale. A ce moment là, le taux de croissance de la ville était de 10% par an. Avec le transfert de tous les ministères, des administrations du gouvernement fédéral, et, en plus, du corps diplomatique, Brasilia était devenue une ville et une capitale.

Cela pouvait être la part du rêve comme je l'ai signalé, mais, en même temps, les habitants ont vécu des cauchemars. Le cas de l'Université de Brasilia est à cet égard significatif. En 1964 et en 1968, l'université a été occupée par des forces militaires, des laboratoires ont été détruits, des enseignants démis de leurs fonctions, des étudiants poursuivis et leur leader, Honestino Guimarães, a été assassiné et son corps n'a toujours pas été retrouvé

Récemment, dans le cadre des commémorations de son 50ème anniversaire, l'Université de Brasilia m'a chargé d'écrire un livre sur les années 70 (Depoimento: UnB e comunicação nos anos 70 – Acordo tácito, repressão e credibilidade acadêmica). C'était une période de contradictions. Il y a eu un accord tacite dans cette institution. Des enseignants compétents ont été recrutés, malgré un passé politique compromettant aux yeux des autorités militaires, ce qui a permis le développement rapide de disciplines comme l'économie, la médecine, la géologie, l'architecture et la communication.

Mais l'institution n'était pas démocratique. Elle était sous tutelle et contrôlée par des éléments liés aux organes de répression. Celui qui osait dépasser les limites du tolérable était éliminé. Jusqu'en 1976, un certain équilibre a pu être maintenu, mais, à partir de cette date, l'institution a été victime d'une répression à grande échelle, des enseignants ont de nouveau été sanctionnés, des dizaines d'étudiants expulsés et en 1977 les forces militaires et policières ont, une nouvelle fois, occupé l'Université. Tout était soumis aux principes de la doctrine de sécurité nationale, importée des Etats Unis, mais dont l'application au Brésil a subi l'influence française de militaires qui avaient connu les guerres d'Algérie et d'Indochine. C'est aux alentours de 1973 que le gouvernement Pompidou a envoyé à Brasilia, comme attaché militaire, le général Paul Aussaresses, connu comme grand tortionnaire pendant la Guerre d'Algérie et mort en 2013, à 95 ans, après avoir été renié par ses trois filles. Avant de mourir, il s'est enorgueilli publiquement d'avoir appris à des militaires d'Amérique Latine ses techniques antisubversives.

L'Etat, selon les partisans de cette doctrine, doit diffuser une idéologie antisubversive, mais au préalable il doit **identifier les ennemis internes**, capables de propager une idéologie hostile au pouvoir établi. **Pour les découvrir, tout est permis surtout des actes arbitraires, y compris la censure et la torture.** L'important est d'éliminer ceux qui prônent la subversion: agents, et éventuels collaborateurs, en privilégiant ceux qui pourraient avoir un effet multiplicateur. Dans le cas brésilien, cela a entraîné la persécution des enseignants, des étudiants, et du clergé engagé dans les combats sociaux. C'était un état de guerre permanent et

cela justifiait, pour les adeptes de la doctrine de sécurité nationale, l'adoption de mesures dures et l'établissement de l'"état de sécurité nationale"

La répression de tout ce qui, pouvait laisser penser que l'Université de Brasilia continuerait d'agir dans l'esprit de ses fondateurs et favoriserait le retour de la démocratie, s'est exercé sans discontinuer de 1976 jusqu'au rétablissement de la démocratie en 1985. Mais le manque de vision sociale, le non respect des principes essentiels du plan pilote a ouvert la voie à la commercialisation des constructions et des services, y compris de l'éducation, et cela s'est poursuivi même après la fin du régime dictatorial. C'est ce qui fait dire à certains **que Brasilia, n'est plus un rêve, Brasilia est devenu un mythe, moi je dirais que, dans certains cas, elle est devenue un cauchemar.** Les automobilistes pris dans des embouteillages monstrues entre le plan pilote et les villes satellites surtout en fin de journée et ceux qui, récemment, à la fin de l'année 2014, ont été surpris par des inondations inimaginables compte tenu de la configuration de la ville, pensent sûrement comme moi.

Récemment, **sous la présidence du Professeur architecte Geraldo Nogueira Baptista, de l'Université de Brasilia, l'Institut des Architectes du Brésil, section Distrito Federal, a adopté un document concernant les règles d'urbanisme à Brasilia** (Diretrizes Urbanísticas para Brasilia, avec la participation de Gilson Paranhos, Gunter Roland Kolsdorf Spiller, Jorge Guilherme Francisconi, José Carlos Córdoba Coutinho, Luis Alberto Cordeiro, Otto Toledo Ribas, Sonia Helena Camargo Cordeiro).

L'analyse de ce document dépasse la mission qui m'a été confiée aujourd'hui. Je rappelle qu'on m'a demandé un témoignage sur la vie à Brasilia dans ses débuts. **Mais on ne peut pas parler du passé, sans regarder le présent et envisager l'avenir.** Il s'agit d'un document qui mérite d'être analysé par ceux qui s'intéressent à cette aventure humaine qu'a représenté la création et le développement de Brasilia, ce qui est le sujet de notre entretien. Le rêve de Kubitschek, Niemeyer et Lúcio Costa doit être défendu dans ses valeurs fondamentales. Sans doute des adaptations sont elles nécessaires, comme l'indiquent les guides de l'IAB-DF, il faudra prendre en compte l'intérêt de l'ensemble de la population et chercher à réduire les écarts scandaleux qui séparent les habitants du Distrito Federal. Il faut arriver à une ville sans ghettos. **Des adaptations sont nécessaires, les aberrations doivent être écartées** comme signale l'ancien directeur de la Faculté d'Architecture et urbanisme de l'Université de Brasília, José Carlos Córdoba Coutinho.

## **DOCUMENTO NÚMERO 8**

### **COMUNIDADE ACADÊMICA DÁ BOBEIRA OUTRA VEZ NAS DISCUSSÕES NA OMC SOBRE A COMERCIALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO**

‘ Professor Marco Antonio Rodrigues Dias<sup>113</sup>

-2015-

---

<sup>113</sup> Consultor internacional em matéria de ensino superior, ex-vice-reitor da UnB, ex-diretor da Divisão do Ensino Superior da UNESCO em Paris, ex-representante da Universidade das Nações Unidas em Paris.

Uma vez mais o mundo acadêmico –professores, estudantes, associações universitárias diversas- dá bobeira. Permanecem todos desinformados e, como ocorre sempre, só vão pensar em reagir quando já for demasiado tarde. Um grupo de países ricos, aos quais se associam alguns latino-americanos, prepara-se para arrancar da conferência geral da OMC que se realizará em Nairobi, Kenia, de 15 a 18 de dezembro deste ano (2015), um novo tratado que consolida a mercantilização da educação.

Qual é o problema desta vez?

Os países ricos, liderados desta vez por Estados Unidos e Austrália, vão tentar obter, em Nairobi, a aprovação de um tratado, o TiSA – Trade in Services Agreement que pode ser traduzido em português como Acordo sobre o Comércio de Serviços –AsCS. Trata-se de **um clone depravado do GATS** (General Agreement on Trade in Services) ou AGCS, em português (Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços), cuja implementação, no entender dos estadunidenses e australianos, está sendo muito lenta, desde que, em 2003, em Cancun, sua aplicação foi rechaçada por vários países em desenvolvimento.

Em novembro do ano passado (2014), durante um fórum latino-americano de educação superior, promovido por SESU-MEC, CNE, ANDIFES e UNILA – Foz de Iguaçu, 17 e 18 de novembro de 2014, na palestra de abertura do evento, tive a oportunidade de chamar a atenção para o que se tramava em Genebra:

-“Em 2011, por considerarem insuficientes os acordos firmados dentro da OMC, um país (Estados Unidos), incentivou a elaboração de um novo acordo mais rígido que o AGCS – GATS, que, agora (final de 2014), é objeto de discussão entre 50 países, em Genebra, na sede da Embaixada da Austrália.

“Os documentos em debate são secretos, mas conhecem-se seus pontos principais. **As decisões sobre as privatizações são irreversíveis. Nenhum país pode recuar nem voltar atrás em compromissos que tenha assumido em relação à liberalização dos serviços.** Um dos princípios mais importantes que voltam à cena é o do tratamento nacional, segundo o qual tudo o que é concedido a uma instituição tem que outorgado às demais, nacionais ou estrangeiras. Isto significa, por exemplo, que os subsídios para as universidades públicas terão de ser estendidos para as universidades privadas nacionais e estrangeiras. Isto significa a morte da educação pública.

“Entre os países participantes destas discussões na Embaixada da Austrália, **há seis da América Latina (Chile, Colômbia, México, Panamá, Paraguai, Peru).** Os outros são os 28 da União Europeia, além da Austrália, Canadá, Coreia do Sul, Estados Unidos, Islândia, Israel, Japão, Liechtenstein, Noruega, Nova Zelândia, Paquistão, Suíça e Turquia. Hong Kong e Taiwan”.

Os participantes da reunião de Foz de Iguaçu não reagiram a esta informação talvez por não terem alcançado seu significado, talvez pelo fato de julgarem que as críticas à comercialização da educação no mundo inteiro, em particular no Brasil, são exageradas.

## UM ERRO MONUMENTAL

Esta postura constitui um erro. **O Acordo Geral de Comércio de Serviços** –AGCS- (GATS – General Agreement on Trade in Services em inglês), adotado em 1994, dá a base ideológica para todos aqueles que pretendem transformar o ensino superior em serviço comercial, o que implica o abandono do **conceito de bem público** da educação e que facilita também a adoção de modelos únicos.

Bem público significa que o ensino superior deve se basear em três princípios básicos: - **Igualdade**: o acesso ao ensino superior deve ser aberto a todos sem discriminação; - **Continuidade ou permanência** – O serviço fornecido deve ser-lo de maneira contínua, sem interrupção, o tempo todo; - **Adaptação ou adaptabilidade**- O ensino superior deve ter a capacidade de se adaptar às novas situações, a fim de garantir, seja qual for o contexto, a igualdade e a continuidade. Em 2003, na conferência Paris + 5, na UNESCO, tentou-se incluir a noção de **bem público global** que trazia em seu bojo a ideia de modelo único. Os latino-americanos derrubaram a tentativa e, depois, em 2008, em Cartagena de Indias, lançaram a ideia de bem público social.

Quando se decidiu criar a Organização Mundial do comércio, em 1994, os **Estados-Membros estabeleceram que cada país teria de conformar suas leis, regulamentos e procedimentos com as obrigações definidas no âmbito desta organização**. A OMC iniciou suas atividades em 1995 e definiu 12 serviços comerciais, correspondentes, em realidade, ao conjunto dos serviços de um governo, com exceção talvez das forças armadas (**comunicação, inclusive correio e o audiovisual, construção e engenharia, distribuição, educação, meio ambiente, serviços financeiros e de segurança, saúde e serviços sociais, turismo, serviços recreativos, culturais e desportivos, transporte e "outros serviços ainda não identificados"**). Estes 12 serviços se subdividiam em 160 setores, atingindo praticamente tudo o que constitui uma atividade até agora confiada à responsabilidade dos governos. A educação, em particular o ensino superior e o ensino a distância estão entre os elementos que mais apetite despertam nos que controlam o mercado de serviços. Daí os esforços para derrubarem toda possibilidade de manutenção da ideia de bem público estas áreas.

## ATAQUE AO CONCEITO DE BEM PÚBLICO

Uma situação muito complicada originou-se com estas iniciativas tomadas no quadro da OMC. Ali os princípios eram aprovados por ministros das finanças dos diversos Estados membros, que não cuidavam de consultar seus colegas de governo nas áreas sociais e, em particular na educação. O resultado foi este: em Paris, durante a Conferência Mundial que a UNESCO organizou em 1998, com a participação de representantes de mais de 180 países, com mais de 130 delegações presididas por ministros de estado da educação ou do ensino superior, **o ensino superior foi considerado um bem público**. Ao mesmo tempo, no marco da OCDE, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, o clube dos países ricos sediado também em Paris, estes se puseram de acordo sobre um projeto chamado Acordo multilateral de investimentos – AMI - que significa amigo em francês, mas que, para os países em desenvolvimento, era uma ação de alguém “muy amigo” como dizia o personagem de Jô Soares.

O texto do acordo, que inicialmente foi negociado secretamente entre 29 membros da OCDE, propunha uma liberalização crescente nos intercâmbios comerciais com a proibição de qualquer tipo de discriminação por conta da nacionalidade dos investidores. A reação acabou partindo da França, onde os adeptos da exceção cultural não queriam facilitar a invasão dos produtos de Hollywood com o consequente estrangulamento dos produtos específicos da cultura francesa. Lionel Jospin, um homem rígido, duro e correto, absolutamente íntegro, mandou elaborar um informe analítico sobre o projeto, concluiu que era negativo para a França que, então, opôs-se a seu andamento.

O AMI permitiria a qualquer multinacional processar qualquer governo que ela considerasse estar praticando uma política de protecionismo ao estabelecer uma diferença de tratamento baseada na nacionalidade do investidor. As multinacionais poderiam atacar os governos também caso, por exemplo, houvesse uma greve que lhe causasse prejuízos que teriam de ser resarcidos pelos governos nacionais. As multinacionais poderiam, ainda, opor-se a leis que favorecessem o desenvolvimento de regiões atrasadas ou leis que beneficiassem certo tipo de trabalhadores, os “handicapés” por exemplo. Seriam ainda atingidas as leis de proteção ao meio ambiente, aquelas que favorecessem o desenvolvimento local. Em suma, uma série de medidas que seriam postas à disposição das multinacionais. Na prática, nestas áreas a soberania nacional ficaria suspensa. Os governos se responsabilizariam por todas as obrigações, os investidores por nada.

A reação de Jospin impediu a aprovação do Acordo Multilateral de Investimentos, mas os adeptos da liberalização total prosseguiram forçando a mão dos demais países através da cooperação bilateral e, no plano internacional, voltaram-se, então, com força total, para a OMC, buscando obter a aplicação sem travas do AGCS. Mas houve reações, movimentos sociais se organizaram e, em 2003, por ocasião da Conferência Geral da OMC, em Cancún, no México, representantes de associações do mundo inteiro compareceram e promoveram uma verdadeira sublevação, fato que impediu, naquela ocasião, a aprovação de toda e qualquer medida que assegurasse a execução plena do AGCS como queriam os estadunidenses e seus aliados.

## REJEIÇÃO AO CONSENSO DO QUARTETO

Outra derrota que tiveram os ultra-liberais em Cancún diz respeito ao método de adoção das resoluções dentro da OMC. Ali, as decisões eram tomadas por consenso, mas, na prática, um pequeno grupo, denominado “o Quarteto”, integrado por Canadá, Estados Unidos, União Europeia e Japão, controlava tudo. A partir de 2001, os países emergentes reagiram contra esta situação e passaram a exigir que as decisões fossem tomadas de acordo com a Carta da OMC, a cada país corresponderia um voto. Esta atitude foi reforçada em Cancún.

Este fato marcou o início da perda de controle do Quarteto sobre a OMC. Em reação a esta situação, o representante dos Estados Unidos imediatamente anunciou que seu país passaria a dar prioridade aos acordos bilaterais e à promoção de acordos entre regiões das quais os Estados Unidos fizessem parte.

No que diz respeito à comunidade acadêmica da América Latina, esta reagiu muito tarde contra estas manobras. Ela só começou a tomar consciência da gravidade da situação durante o Fórum Social Mundial de Porto Alegre, em 2003. E uma reação mais concreta esboçou-se durante a cumbre (reunião de cúpula) ibero-americana de universidades, também em Porto Alegre e também no ano de 2002. A Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência –SBPC- interpelou o governo que respondeu dizendo que a OMC, no Brasil, não era uma ameaça.

Em realidade, a ameaça, no caso do Brasil, não era a OMC. Era o próprio governo brasileiro, que já em 1997, havia adotado decretos, cuja legitimidade é discutida, favorecendo a liberalização no ensino superior e a privatização do sistema. O ministro da educação brasileiro naquele momento não compareceu na Conferência Mundial da UNESCO em Paris, em 1998, mas estava presente num encontro na mesma época organizado pela OCDE e o Departamento de Estado, em Washington, favorecendo a privatização e enfraquecendo o sistema público. O voltar atrás, hoje, neste terreno, é considerado uma atitude praticamente impossível da parte do governo.

E para que esta tendência se confirme, países como Estados Unidos, Austrália, o conjunto dos países europeus e alguns outros, inclusive alguns latino-americanos, põem-se de acordo agora com os termos de um tratado que, como foi mencionado acima, é um clone depravado do AGCS. Trata-se do TiSA.

Wikileaks foi quem, recentemente, difundiu, por primeiro, uma informação sobre a elaboração deste projeto de clonagem e sobre as discussões que se realizavam, secretamente, na Embaixada da Austrália, em Genebra.

O TiSA terá por objetivo reduzir, ao máximo, as barreiras que impedem as empresas de um país de executar atividades em outros países ou regiões. Que barreiras? Podem ser quotas nacionais, existência de mercados reservados a produtos ou serviços nacionais, normas protetoras de empresas nacionais etc.

O TiSA será mais rígido que o AGCS (ou GATS). Atualmente, em princípio, um estado membro da OMC deve especificar quais são os setores nos quais ele está de acordo em liberalizar seu funcionamento. Trata-se de listas «positivas». O TiSA inverte a situação, criando listas negativas. Só os setores citados explicitamente nos acordos não serão liberalizados.

Na prática, isto significará que, aceitando o acordo, todos os setores da economia, incluídos aí educação, saúde, energia, turismo, previdência e tudo mais será coberto pelo acordo. Os governos serão então ameaçados de ações nos tribunais específicos criados para este fim, podendo ser acusados de favorecer, por exemplo, empresas locais. No caso da educação, volta-se ao fantasma de que um Estado que finançe o setor público de universidades, poderá ser processado caso não dê os mesmos recursos a empresas privadas inclusive de outros países.

## FIM DA DEMOCRACIA

Outro ponto estarrecedor do projeto estabelece que funcionará uma cláusula segundo a qual o nível de regulação em cada país tomará em consideração a data da adesão ao acordo. Assim o país que firmar o TiSA –e vários latino-americanos estão dispostos a fazê-lo), nenhum governo mais tarde poderá voltar atrás. Em termos de soberania, isto significa que de nada adiantará os cidadãos de um país decidirem eleger um governo com opções diferentes daquelas dos que assinaram o acordo. As decisões não poderão sofrer alterações.

Destaque-se que, nas discussões que se realizaram em Genebra, na Embaixada da Austrália, não participaram os países do BRIC (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Em outras palavras, o TiSA marginaliza os países emergentes.

Incidentemente, esta movimentação dos ultra-liberais revela o que já não é segredo para ninguém. Desde Cancún, Estados Unidos e seus aliados em matéria de relações econômicas internacionais, já não consideram a OMC fiável. Esta organização valia enquanto

elas a controlavam, mas, desde o momento, em que se exigiu que cada país tivesse efetivamente o direito a um voto, a situação mudou. Destaque-se ainda que o acordo limitará a capacidade dos Estados soberanos adotarem leis novas em domínios tais como a segurança dos trabalhadores, o meio ambiente, a proteção do consumidor e as obrigações de um serviço universal.

## ANÁLISE DE BROVETTO

No Uruguai, em 8 de abril de 2015, Jorge Brovetto, ex-reitor da Universidade da República, ex-secretário geral da Associação de Universidades do Grupo de Montevidéu, ex-ministro da educação e cultura de Uruguai e ex-presidente da Frente Amplia que coordena os partidos de apoio aos governos de Tabaré Vasques e José Mujica, enviou nota à AUGM e a uma série de líderes acadêmicos no mundo inteiro, afirmando, entre outras coisas:

- 1- En noviembre de 2001, con el voto de 144 países representados por sus ministerios de comercio u organismos similares, se aprobó la propuesta de la OMC (WTO en inglés) de incorporar a la Educación Superior entre los servicios regulados por el AGCS (GATS).
- 2- En términos prácticos, el significado real del acuerdo es el de transformar a la educación en un bien de mercado, una mercancía sujeta a **las disposiciones, reglamentaciones, controles y sanciones** en su comercialización internacional, similares a las del comercio de cualquier otro servicio o mercadería.
- 3- La resolución de incorporar a la educación como un servicio mercantilizable se opone, además, por su propia consideración de “mercancía”, a la definición adoptada, a nivel mundial en la Conferencia Mundial de Educación Superior de UNESCO del año 1998, de que la Educación, en todos sus niveles, constituye un **“Bien Público”**.
- 4- La inmediata respuesta internacional de enfrentamiento a la resolución de la OMC, fue liderada por la UNESCO y contó con el firme apoyo de las mayores organizaciones académicas la región y del mundo, tales como la UDUAL, (Unión de Universidades de América Latina) y la AUGM, (Asociación de Universidades Grupo Montevideo),

en ambos casos con participación protagónica de nuestra Universidad de la República. La reacción mundial fue de tal magnitud que, de hecho, la resolución de la OMC, quedó sin efecto práctico y no llegó a aplicarse. Esto no quiere decir que el organismo internacional del comercio haya renunciado a su propósito original de lograr un mercado global para los muy reditables servicios educativos transnacionales.

5- Según se expresa textualmente en la información oficial del TISA en Internet:

- El TISA “*está basado en el GATS de la WTO*”,
- “*Los objetivos, las definiciones... del TISA son los del GATS*”
- “*Los acuerdos (del TISA) son compatibles con el GATS de la WTO*”.

Jorge Brovetto informa que o governo uruguai vai se posicionar contra este projeto e conclui dizendo que “ los servicios educativos no deberían ser incluidos, en ninguno de sus diversos niveles, por ningún motivo, entre los temas a negociar en el marco del TISA, puesto que ello no corresponde a la condición de un bien público como lo es la Educación”.

## **MANIFESTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL**

Recentemente também, no início deste mês de julho (2015), circulou, em Internet, um apelo às associações representativas da sociedade civil para que firmem uma espécie de carta manifesto protestando contra o TiSA e solicitando aos governos democráticos que não adotem este acordo. No Brasil, inclusive o MST, através de seu secretário João Stédile, fez circular o apelo através das redes sociais.

Nesta carta manifesto, chama-se a atenção para alguns aspectos mais do TiSA prejudiciais ao funcionamento democrático da sociedade.

Una situación muy peligrosa se está gestando en Ginebra con respecto a la Organización Mundial del Comercio (OMC), y les escribimos para alertarles sobre ello y solicitarles que respalden una carta de la sociedad civil dirigida a los negociadores acerca de la necesidad de un giro radical en la orientación de las negociaciones internacionales sobre comercio.

El objetivo principal (de Estados Unidos y sus aliados) es despejar el camino en la OMC para introducir una serie peligrosa de asuntos nuevos que corresponden con lo que están **negociando en el marco de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversiones**

**(TTIP) y la Asociación Transpacífica (TPP), temas éstos que los países en desarrollo rechazaron en el marco de la OMC en 2003.** Se incluyen aquí los llamados "Asuntos de Singapur" como: inversiones, compras gubernamentales, transparencia, y también empresas estatales, comercio electrónico y otros.

**Pretenden hacer esto deshaciéndose de la Ronda de Doha, ya sea concluyendo una versión más acotada (de todas formas con muchísimas cosas malas) o suspendiéndola para siempre.** La idea es dejar de lado los asuntos de los países en desarrollo (tales como el Trato Especial y Diferenciado y la Seguridad Alimentaria / reforma agrícola) que son ejes centrales del mandato de la Ronda de Doha, y en su lugar imponer una agenda neoliberal, tanto a través de las negociaciones actuales en la OMC, como a través de negociaciones "plurilaterales" (como las del Acuerdo de Comercio de Servicios (TISA), y en lo que hace al comercio de Bienes impulsar las negociaciones en pos de un acuerdo sobre Bienes Ambientales y una expansión del Acuerdo sobre Tecnologías de la Información (ATI-II).

**Una de las principales estrategias de Estados Unidos es dividir a los países en desarrollo,** poniendo a los Países Menos Adelantados (PMA) en contra de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y otros países llamados "mercados emergentes" para garantizar que India, China y otros también "hagan concesiones" como si se tratase de países desarrollados, cuando en realidad tienen la mayor cantidad de personas viviendo en situación de pobreza de todos los países. **Y las trampas y chanchullos que están ocurriendo en las negociaciones son una locura: entre ellos las reuniones secretas de Sala Verde donde se EXCLUYE a TODOS los países africanos y TODOS los PMA de las negociaciones secretas.** La situación realmente se ha vuelto una locura y tenemos que responder.

Solicitava-se o envio de adesões a [Mani\(manicandan@gmail.com\)](mailto:Mani(manicandan@gmail.com) e a [Deborah James \(djames@cepr.net\)](mailto:Djames@cepr.net).

## CONCLUSÃO

Estes fatos nos levam, uma vez mais à conclusão de que, em nossos dias (2015), está evidente que os métodos utilizados para se atingir **uma uniformidade de modelos de desenvolvimento, de organização do ensino superior e de cooperação internacional**, são cada vez mais sofisticados.

**Para impor o pensamento único e a volta da teoria da modernização das décadas de 1950 e 1960, diversos processos, aparentemente independentes, na verdade interligados, desenvolvem-se no plano internacional.** Os processos interligados são: O AGCS - GATS em inglês- e, agora, seu clone o TISA; Processo de Bolonha; Sistema de credenciamento (“acreditação”) internacional; Renovação dos instrumentos jurídicos sobre reconhecimento e equivalência de diplomas do ensino superior; Rankings acadêmicos; MOOCs – Cursos abertos massivos on-line.

A situação de dependência dos países em desenvolvimento agrava-se em função da existência, na Europa, desde 1983, de uma instituição conhecida como Mesa Redonda Europeia (European Round Table -ERT), que congrega cerca de 50 entre as maiores empresas europeias e age como um grupo de

pressão sobre a Comissão Europeia, o Conselho de Ministros e o Parlamento Europeu. Através dessas instituições europeias, alcançam o mundo inteiro.

**Os membros da ERT possuem um sistema, têm ideias, dispõem de uma visão da sociedade e de meios para impor sua visão.** Agem num quadro regional e global. A adoção do TiSA consolidará os sistemas que buscam garantir o domínio do pensamento único. Manifestações de recusa destas manobras é o mínimo que se espera das associações acadêmicas que ainda creem na ideia de educação com bem público.

## DOCUMENTO NÚMERO 09-

### ANÁLISE CRITICA SOBRE RELATÓRIOS RELATIVOS AO IESALC – 2012

M.A.R.D.

Tanto o documento “review of IESALC – draft report, October 2012”, como o informe “Relatoría de la VIII Reunión ordinaria del consejo de administración del IESALC” refletem **o estado geral do IESALC, aparentemente deixado ao abandono desde a saída de Ana Lúcia Gazzola<sup>114</sup>.**

Ademais, a leitura da review of IESALC me faz lembrar uma afirmação atribuída a Cicero, segundo a qual “Nada é tão vergonhoso do que fazer com que a asserção e a decisão precedam a percepção e o conhecimento”. Sentimento igual foi manifestado durante a reunião do conselho diretor pelo representante da Associação Colombiana de Universidades, Sr. Wasserman, para quem “se observan conclusiones que ya estaban contenidas en las premisas”.

Quem tem experiência em organizações internacionais, percebe, desde o início, que tratava de um jogo de cartas marcadas. Todo o cenário foi montado para chegar ao final e concluir que o Instituto deve ser fechado ou incorporado à OREALC. Esta, aliás, é uma velha

<sup>114</sup> Uma solução para a UNESCO teria sido a de se tentar **incorporar alguém como Ana Lúcia em seu quadro, mas como diretora, em Paris, de uma Divisão do Ensino Superior renovada e reforçada**. Falar em dar prioridade ao ensino superior sem alguém com liderança, capacidade de trabalho e conhecimento da área, e em uma unidade menor, desprestigiada, é pena perdida. Atualmente, no que diz respeito ao IESALC, há um novo diretor, cuja confirmação foi feita recentemente. Necessitará, sem dúvida, de um grande esforço e muita humildade e persistência para que a confiança da comunidade acadêmica da região no IESALC e na UNESCO seja restabelecida.

ideia acalentada por membros do secretariado desde os velhos tempos do CRESALC, antes de 1998. Acrescenta-se, agora, a ideia de manter certas atividades sob a cobertura do setor de educação, uma falácia, e ainda a incorporação de alguns elementos como um instituto de categoria II integrado a OREALC. É uma sentença de morte que se pode executar de maneiras diversas: guilhotina, enforcamento, envenenamento ou deixar morrer de fome por falta de recursos.

A avaliação não refaz a história desde o início como deveriam ter feito os que a elaboraram. Deixaram de lado elementos importantes para se compreender a função que pode exercer o IESALC na região. O informe dos avaliadores não analisa as razões da decisão de transformação do CRESALC em IESALC, e, sobretudo, não explicita o fato de o Instituto, desde o início, ter sido maltratado, seja pela nomeação de diretores sem o perfil exigido para a função (com exceção do breve interregno de Ana Lúcia Gazzola), seja pela redução dos fundos, seja pelas tentativas da sede de submeter o IESALC (um instituto autônomo) a uma unidade regional da educação (Orealc), seja por uma ação permanente de sabotagem aos princípios da autonomia do Instituto.

Deixando de enunciar estes elementos, os “avaliadores” alinhavam elementos contraditórios em sua exposição para, ao final, concluir legitimando as sugestões que, possivelmente, terão recebido em Paris. Não dizem isto, obviamente, mas **não há outra explicação para a posição que adotam.**

Os avaliadores levantam a questão da vantagem comparativa do IESALC na região e mencionam que há várias instituições que tratam do mesmo tema, concorrendo pelos mesmos fundos. Demonstram desconhecer a história do Instituto. No final dos anos noventa, o antigo CRESALC, sob a direção de Luis Yarzabal, era o ponto focal da reflexão sobre ensino superior na região, reconhecido pelas associações regionais e nacionais. O mesmo ocorreu, já com o IESALC, na segunda parte da primeira década deste século, quando era diretora Ana Lúcia Gazzola. Um resultado palpável dessa realidade foi a predominância das delegações latino-americanas na Conferência Mundial de 1998 como na de 2009. Nesses momentos, o Centro e o Instituto eram convidados a todos os eventos maiores na região, coisa que, hoje, não ocorre. Lá os avaliadores têm razão, isto é, quando dizem que, no IESALC, “visibility has declined since the CRES (2008)”.

Mas, por desconhecerem a história, concluem erradamente que “consequently, taking into account the above mentioned aspects, IESALC does not appear to have a clear comparative advantage in higher education in the region”.

### Vejamos alguns pontos que merecem ser analisados:

#### **Um instituto com vocação universal**

Quando se decidiu, em 1997, transformar o antigo centro regional –CRESALC- em Instituto, alguns fatores foram levados em consideração:

- 1- **A importância que, naquele momento, como mostrou o êxito da Conferência Mundial do Ensino Superior de 1998, este nível de ensino passou a ter no mundo inteiro.** Sem ensino superior, nenhum país poderia ter acesso aos benefícios da sociedade do conhecimento. O ensino superior era, além disso, considerado

fundamental, para que um país pudesse dispor de um sistema educacional de qualidade em todos seus níveis. É ali que se formam os professores de todos os níveis. É ali que se preparam os pesquisadores, cujos trabalhos podem fornecer elementos aos que definem as políticas de educação.

- 2-** O fato de que a UNESCO dispunha de vários institutos de âmbito internacional e classificados como de categoria I nas diversas partes do mundo, **nenhum estando localizado na América Latina ou no Caribe.**

O somatório destes dois elementos deveria ter permitido a criação de um Instituto cujo âmbito de ação deveria atingir o mundo inteiro, a exemplo do que ocorre com os demais institutos. O setor de educação, no entanto, dominado na época (1998) por elementos provenientes de um pequeno número de países, manobrou no sentido de que o IESALC se constituísse no único centro com missão exclusivamente regional. Coincidiu este fato com a política adotada pela direção geral e pelo secretariado da UNESCO, em Paris, de reduzir a importância do ensino superior desde 1999 e sobretudo a partir de 2004, quando grandes opções programáticas, em lugar de repercutirem reflexões feitas no seio da organização, passaram a provir de outras organizações.

Datam, sobretudo de 2004, o fenômeno apontado pelos autores da “review of IESALC”, de diminuição gradativa do orçamento do Instituto e do fato de o ensino superior, ao contrário do que ocorria no tempo em que foram diretores-gerais Amadou Mahtar M’Bow e, sobretudo Federico Mayor ter deixado de ser considerado prioridade pelo secretariado da UNESCO, em Paris. Os autores da review constatam, com razão, que “higher education as a theme is not among the four main priorities of the Education Sector (i.e. TVET, literacy, teachers, planning)” e que “over the last decade or so (em realidade desde 1999, com agravamento desta atitude a partir de 2004) the role of higher education in the Education sector’s strategy and also in terms of staff position has decreased”. Desvalorizando o programa do ensino superior na sede, deixando de considerá-lo de suma importância no momento em que os Estados membros mais se interessam por este nível de ensino (tempos de globalização e de sociedade do conhecimento), retirando todas as condições de funcionamento do Instituto, como se poderia esperar que os resultados fossem positivos?

Seria lógico, pois, que a UNESCO desse ao IESALC os meios necessários e que, em vez de sugerir seu fechamento, nele concentrasse todas as atividades do ensino superior da organização. Esta sim seria uma decisão corajosa, coerente e respeitosa em relação aos estados membros da região. Os avaliadores –e, neste ponto, têm razão- constataram que “it is important to note that although higher education has become less of a priority for the Education Sector globally higher education has become more important in the policy agenda of education ministries and other stakeholders in the Latin American and Caribbean region”.

## **Reconhecimento de estudos**

Neste ponto, os avaliadores demonstram realmente desconhecer a história da execução do programa sobre o ensino superior nas últimas décadas. O desconhecimento se aplica ao plano internacional e, em particular, à região.

Em várias ocasiões, sobretudo no período compreendido entre 2006/2007 relatamos o histórico da questão do reconhecimento de diplomas e estudos na UNESCO e as manobras desenvolvidas a partir de 1999, enfraquecendo a ação que a UNESCO desenvolveu sobre este tema desde sua criação.

Faz parte deste esquema o desenvolvimento de guias de qualidade elaboradas pela OCDE com o apoio de membros do secretariado da UNESCO. Estes guias, apresentados como documento conjunto UNESCO-OCDE de fato, não foram aprovados nem pelo Conselho Executivo nem pela Conferência geral como documento da UNESCO. Para atender o desejo (e a pressão...) de alguns países, concordou-se apenas em autorizar o secretariado a utilizá-lo em países que o solicitasse.

Mas são apresentados como se fossem um documento oficial da UNESCO e estão servindo de base para a renovação das convenções regionais sobre reconhecimento de estudos e de diplomas do ensino superior. Este documento, ainda que politicamente correto em muitos pontos, quando vai definir, em termos concretos, onde há qualidade, refere-se às boas práticas da convenção UNESCO-Conselho da Europa de 1997 que foi elaborada para responder aos interesses, necessidades e situações dos países da Europa, aos quais se acrescentam Estados Unidos, Canadá, Israel e Austrália.

Ao mesmo tempo, o secretariado da UNESCO abandonou a recomendação de 1993 sobre reconhecimento de estudos e diplomas. Este foi um dos documentos elaborados com mais cuidado da UNESCO e foi resultado de várias décadas de trabalho.

A UNESCO estabeleceria uma estratégia de iniciar a ação neste campo na área regional para, no final, chegar ao universal. Convenções regionais foram adotadas em todas as regiões e uma convenção internacional beneficiou os países mediterrâneos (três continentes). Adotadas convenções para todas as regiões, iniciaram-se os procedimentos para se chegar a uma convenção mundial, tendo ficado claro que o tema ainda não estava suficientemente amadurecido.

Partiu-se então para a elaboração de uma convenção, instrumento menos constrangedor, e que daria a base para uma futura convenção. A recomendação foi aprovada em 1993..

Este instrumento poderia ser revisto em certos parágrafos para destacar, por exemplo, a importância das novas tecnologias que é mencionada mas não com a ênfase necessária nos dias de hoje, mas é atual como mostra o documento em anexo. Em termos práticos, foi abandonado pelo secretariado da UNESCO.

A América Latina foi a primeira região a adotar uma convenção regional sobre reconhecimento de estudos e de diplomas em 1974. O CRESALC desde sua criação recebeu o encargo de assegurar o secretariado da convenção.

Não se pode dizer que este tema tenha sido permanentemente uma prioridade do CRESALC, que, no entanto, buscava implementar a convenção seguindo as orientações que vinham da Divisão do Ensino Superior em Paris.

Atualmente, a ação do IESALC neste campo parece nula e os avaliadores não examinaram realmente como está a situação nem as razões deste descuido. Um dos pontos críticos na implementação da convenção da América Latina como na de todas as demais é o funcionamento dos comitês de aplicação. Os estados membros, com exceção talvez da Europa, nunca deram muita importância a estes comitês. A recomendação, por sua vez, não criou um comitê de aplicação e o secretariado jamais solicitou dos estados membros ação alguma neste campo e jamais elaborou relatório algum sobre sua aplicação.

Uma reforma teria de começar pela reestruturação e reforço dos comitês de aplicação das convenções e pela criação de um comitê para a recomendação.

### **Redução do número de membros do conselho**

Na reunião do conselho, a representante do secretariado de Paris, propôs a redução da composição no número do conselho de administração que passaria de treze (13) a sete (7). Como se sabe, atualmente dos 13, 4 devem provir do Caribe. A sra. Fordham não especifica quantos membros seriam atribuídos ao Caribe se o número de membros, em seu total, for reduzido a sete.

Por outro lado, pelos estatutos, 9 entre 13 membros do conselho diretor são nomeados oficialmente pelos representantes dos estados membros da região durante a conferência geral. Não se sabe qual seria a distribuição com a redução do número de membros, ou seja, quantos serão nomeados pelos estados membros e quantos pelo/a diretor geral em consulta com as redes acadêmicas e associações universitárias.

A representante da diretora geral ainda sugeriu a necessidade “de outorgar mayores libertades a la Directora general para designar miembros consejeros no necesariamente circunscritos a las posiciones recibidas por El IESALC o desde las redes universitarias y consejos de rectores de América Latina y El Caribe”.

A impressão que se tem é a de que se busca assegurar o controle do conselho de administração pelos Estados membros e pela burocracia da sede da UNESCO. É uma decisão político-administrativa que pode ter consequências sérias. Seria importante levar-se em consideração que, **como órgão governamental, o IESALC acrescentará muito pouco para a comunidade acadêmica da região**. Pior ainda será se for controlado por uma burocracia unesquiana.

Para que o organismo volte a ter o impacto que teve até 1969 e, durante o período em que foi diretora Ana Lúcia Gazzola, o fundamental é a mobilização das universidades e associações universitárias, dos organismos que reúnem estudantes e professores e dos governos da região que cuidam do ensino superior. E, para isso, um conselho representativo da comunidade terá muito mais força e capacidade. Quanto à perda de controle pelos Estados membros, é paranoia sem sentido. As propostas do conselho, para se tornarem efetivas, têm que ser incorporadas ao programa da UNESCO e isto passa pelo Conselho Executivo e Conferência geral.

A experiência mostrou que o IESALC, nas últimas décadas, foi eficiente, sobretudo quando teve como diretores um argentino Juan Carlos Tedesco (início dos anos 80) que tinha liderança no meio universitário da região; Luis Yarzabal (segunda parte dos anos noventa), um uruguai, que conseguiu associar ao trabalho do Instituto as associações universitárias regionais e sub-regionais, e Ana Lúcia Gazzola que deu um passo adiante mobilizando associações, redes e também os governos. Nota-se pelo relato que os comentários mais livres e também mais úteis e pertinentes durante a reunião do conselho provieram do representante da associação de universidades de Colômbia e isto é sintomático.

No próprio IESALC, a experiência com a convenção sobre reconhecimentos de títulos e diplomas é significativa. América Latina foi a primeira região a aprovar uma convenção regional, em 1974, na estratégia que a UNESCO havia adotado de, começando pelas regiões, chegar a uma situação em que uma convenção mundial fosse possível de se estabelecer. O IESALC, é verdade, raramente deu atenção a esta parte do programa, mas, nos últimos tempos, em termos práticos, o Instituto foi estimulado a deixar de lado a convenção. No entanto, vale notar aqui que, mesmo nos momentos de atenção, o convênio não funcionou bem. A peça essencial deste instrumento normativo é seu comitê de aplicação, composto por representantes dos Estados membros que aderiram à convenção. Muito frequentemente os estados membros enviavam para participar dos encontros funcionários das embaixadas, que muitas vezes nem diplomatas eram, e que pouco conhecimento tinham dos temas a serem debatidos.

## **Comitê executivo**

É difícil de se compreender a proposta de supressão do Comitê Executivo. Este tipo de organismo serve para permitir que decisões sejam tomadas pelo conselho não ficando o diretor numa situação de isolamento. Como não há recursos para reuniões numerosas do conselho de administração, o comitê executivo pode ser chamado a opinar, presencial ou virtualmente, com as decisões valendo imediatamente ou sendo referendadas através de consultas ou posteriormente em suas reuniões ordinárias. É verdade que, hoje, podem ser organizadas teleconferências, mas experiências como a da Universidade das Nações Unidas mostram que um instrumento deste tipo é muito útil.

## **Coerência entre os programas**

Os avaliadores notam uma falta de coerência entre o programa do setor de educação e o do IESALC. O Instituto deveria ser autônomo. A coerência teria de ser assegurada no momento de aprovação do programa e orçamento bianual da UNESCO. Aí pode-se assegurar maior coerência entre o programa da UNESCO, como instituição mundial, e o do Instituto, sediado na América Latina.

Até 1999, isto se fazia naturalmente porque o antigo CRESALC –um centro regional-dependia da coordenação e supervisão da antiga Divisão do Ensino Superior, no setor de educação.

Os avaliadores sugerem também que o Instituto tenha como ponto focal na sede a seção do ensino superior. Em 1998, quando o CRESALC transformou-se em instituto, levando em conta a realidade do programa da organização naquele momento, considerando-se o sucesso do programa UNITWIN/cátedras UNESCO na região, viu-se que era chegado o momento de se estimular o desenvolvimento de programas intersectoriais e de programas com todos os setores. Criar uma dependência de um instituto autônomo para com uma seção na sede parece algo de muito estranho e, do ponto de vista de gestão, difícil de compreender.

O Instituto é autônomo e deveria ser visto, em termos de gestão, como todos os demais institutos categoria um, em particular aqueles sediados na Europa.

## **Funcionamento do conselho de administração**

Segundo os avaliadores, o conselho se dedica mais ao debate sobre os grandes temas do ensino superior que sobre a gestão do instituto. Parece óbvio que deveria tratar dos dois aspectos: gestão e conteúdo.

## **Focos estratégicos**

Os avaliadores notam que o IESALC aponta cinco áreas estratégicas:

- mobilização institucional
- cooperação acadêmica e integração
- apoio ao desenvolvimento institucional
- produção do conhecimento e gestão
- comunicação e informação

Os avaliadores sugerem que se reduza o foco a um ou dois programas básicos (core programmes). Isto significa aceitar que o Instituto permaneça pequeno, reduzido, sem expressão.

As cinco áreas mencionadas acima parece darem condições ao desenvolvimento de um instituto que queira realmente ter uma presença na região. A transformação destes objetivos

amplos em ações concretas deve ser o resultado da elaboração do programa em combinação com as redes, associações e governos da região.

### **Problemas de financiamento e orçamento**

Os avaliadores acentuam a redução de recursos para o Instituto e a impossibilidade de desenvolvimento de programas efetivos nas bases orçamentárias atuais. Seria interessante comparar o orçamento do momento da criação do Instituto e o atual. Valeria a pena verificar qual deveria ser o orçamento com a aplicação de aumentos que simplesmente tomem em conta sua percentagem com respeito ao orçamento geral da organização. Os avaliadores, quando mencionam as ameaças de atentados à autonomia do instituto não verificaram se, no campo orçamentário, a sede e o setor de educação em particular não reduziram, de maneira irregular, o orçamento desta unidade.

Deve-se notar que, desde sua criação, esforços foram feitos para que os estados membros colaborassem com aportes para a execução do programa do CRESALC. A prática mostrou que, salvo em raras exceções, como foi o caso da CRES em 2008, estes aportes foram mínimos ou praticamente inexistentes. Há uma tendência entre os estados membros da UNESCO, e isto é válido em todos os continentes, para todas unidades descentralizadas, em considerar que uma contribuição ao financiamento de um instituto ou unidade situada fora da sede, é, sobretudo responsabilidade função do país hóspede. No caso do IESALC, trata-se da Venezuela.

Os avaliadores compararam a distribuição de fundos em institutos como o IEP e o IESALC. O comentário é desprovido de fundamento. Está certo quem disse (membro do staff, José Antonio Quintero, venezuelano) que não se pode comparar o IIEP, localizado no XVIème de Paris e o IESALC. O primeiro funciona através de cursos, de onde provêm boa parte de seus recursos. Esta não é a vocação do IESALC.

É verdade que a situação, hoje, do mundo como da UNESCO, é diferente do tempo em que CRESALC se transformou em IESALC, o tema do financiamento, principalmente da contribuição dos estados membros merece ser debatido no GRULAC, por exemplo, e levado à consideração dos estados membros. A situação do orçamento da sede não deixa esperanças de uma melhoria da contribuição da organização ao Instituto. Negociações devem ser feitas junto a fundações internacionais e, no caso dos países membros da região, para determinado tipo de atividades. Um esforço deveria ser feito por estes países para enviar experts associados ao IESALC com recursos para desenvolver alguns projetos especiais. O que não é possível é pensar pequeno como fizeram os avaliadores. É preciso pensar grande.

Destaque-se, no entanto, que parece inexata a história orçamentária apresentada nos anexos, com base em informações do setor de educação. Ali não se mencionam todos os aportes que foram feitos para a CRES 2008. Sabe-se que Brasil, por exemplo, contribuiu e nenhuma menção é feita a este fato.

## **Programa Unitwin/cátedras Unesco**

O relatório de avaliação menciona a existência de 115 cátedras UNESCO e de 12 redes ligadas ao programa Unitizem. Não se sabe quantas destas cátedras e redes funcionam efetivamente, mas se houver 50 que desenvolvam trabalho eficaz, aí já há uma base para o desenvolvimento de um programa intersectorial, ligado a todos os setores da UNESCO.

### **Recomendações finais**

É evidente que as opções apresentadas pelos avaliadores que podem se resumir em:

- 1- Fechamento do IESALC como foi feito com o CEPES em Bucareste, deixando, eventualmente, algumas atividades sendo executadas na Venezuela sob a liderança (*under umbrella*) da sede.
- 2-Deixar o IESALC vegetando com um programa reduzido, um orçamento insuficiente e um número de funcionários inadequados, uma autonomia de fachada.
- 3-Transformá-lo num instituto categoria 2 sob a supervisão do OREALC

Estas opções são todas ridículas e inaceitáveis pela região. Sua apresentação constitui mesmo um ato de respeito aos estados membros da região

### **Uma opinião avalizada**

Andei consultando minhas correspondências com pessoas da região e achei um comentário de uma grande especialista na área na América Latina, professora universitária, consultora da UNESCO, do Banco Mundial e de outras organizações, que, uma vez me disse: **las instituciones las hacen las personas. El Iesalc ha funcionado bien cuando ha tenido las personas adecuadas, fundamentalmente gente que conocía y amaba la academia; y ha funcionado pésimo cuando no ha sido así**. E acrescentou: "Ahora si me preguntan si es importante una institución como IESALC (con sede en cualquier país de A.L.) pues yo pienso que sí, pero orientada a articular las redes y a crear "pensamiento prospectivo regional", o sea apoyar a investigadores jóvenes, recibiendo a postdoctorantes por ejemplo; y que sea un lugar de debate sobre producción intelectual sobre la universidad. Esta reflexión vale no solamente para A.L. sino para otras regiones, porque ninguna otra institución internacional tiene la legitimidad que todavía tiene la UNESCO para introducir la reflexión intelectual que vaya más allá de recolectar y comparar información, y, como decía nuestro amigo Albatch, hay mucha necesidad de

**pensamiento global (y yo diría también regional) prospectivo sobre la universidad. Pero para todo esto necesitan un Director con un perfil intelectual y no un simple gerente"**

## **ANEXO ao volume 09**

**REVIEW OF IESALC –  
DRAFT REPORT, OCTOBER 2012**

## **Review of IESALC – Draft report, October 2012**

### **Table of Contents**

**Introduction**

**Relevance**

**Results**

**Quality of interaction and coordination**

**Organizational arrangements: Governance, management and accountability**

**Sustainability**

**Concluding remarks and overall recommendations**

DRAFT

## **Introduction**

IESALC, the UNESCO International Institute for Higher Education in Latin America and the Caribbean, in its current form was founded in 1998, and previously a UNESCO regional center on higher education (founded in 1976). The fundamental mission of UNESCO-IESALC is to contribute to the development and transformation of Higher Education in the region "... guaranteeing relevance, quality, efficiency and equity of Higher Education in all of its activities, within the context of a new approach to regional and international cooperation, which promotes the proportional participation of all the agents involved".<sup>1</sup>

IESALC is based in Caracas. By the beginning of 2012 the projected annual budget was approximately 1 million USD (down from 1,25 million in 2011).<sup>2</sup> The Institute employs 17 full-time staff, of which 5 (2 fixed term and 3 'temporary') have a professional and technical background in higher education.

[Generic intro on 2005-2006 evaluation]

## **Scope and methodology**

The present review aims to assess specific key aspects of IESALC's performance and achievements within the context of the implementation of the overall strategy for Category I Institutes and Centres.<sup>3</sup> More specifically, the review covers the following dimensions: IESALC's mandate and relevance, the results achieved, collaboration and interaction with partners within the UNESCO system and beyond, management and governance mechanisms, and sustainability (including budgetary and staffing issues). Taking into account progress achieved in the implementation of the recommendations of the previous evaluation, the review aims to identify major achievements, current challenges and recommendations for the future. It will feed into a summary report on all ED Category I Institutes, intended to inform the Education Sector's decision-making process to strengthen the overall framework for cooperation with (and among) the Institutes as well as the strategic allocation of resources and capacities.

Given the limited scope and resources in comparison to the previous evaluation (2005-2006), the review is based on a relatively light data collection approach encompassing: in-depth document review, self-assessment, and interviews with IESALC management, staff and Chair of the Governing Board, as well as UNESCO ED senior managers, representatives from Field Offices, other Education institutes and a limited number of external stakeholders. Findings are based on triangulation between interview data and documentary evidence.

[Structure of the report]

---

<sup>1</sup> Statutes IESALC.

<sup>2</sup> Due to a 31% reduction in RP contribution from UNESCO, which was partly compensated by an increase in support from the host country (Venezuelan) government. These figures do not take into account additional UNESCO support from the emergency fund to partly fund the Director's post among other things.

<sup>3</sup> 33 C/19 and 171 EX/18.

## **Relevance**

This section addresses the relevance and alignment of IESALC's activities, the institution's comparative added value, and visibility and recognition.

### Alignment with UNESCO's mandate

Higher education as a theme is not among the four main priority areas of the Education Sector (i.e. TVET, literacy, teachers, planning). Over the last decade or so, the role of higher education in the Education Sector's strategy and also in terms of staff positions has decreased. As an 'associated' or cross-cutting theme, it is not entirely clear how much strategic importance will be accorded to the field of higher education in the future. In the 35 C/5 higher education is mentioned in MLA 2<sup>4</sup> "building effective education systems from early childhood care and education to higher education, and furthering lifelong learning". Emphasis is given to improving systems and policies with respect to access to and quality of education. In the 36 C/5 higher education is not explicitly mentioned at the level of a MLA, but as a subcomponent of the MLA 2<sup>5</sup> "building quality inclusive education systems", in particular referring to the strengthening of capacities in Member States to ensure more equitable access to quality higher education and research. There are some indications (including the fact that higher education is not mentioned anymore at the MLA level) that higher education will become less of a priority area for the Education Sector in the future. Nevertheless, the 36 C5 somewhat contradicts this by pointing out that "[i]n view of the increasing recognition of the importance of higher education in stimulating innovation and building stronger societies and economies, and the fact that Member States today are facing growing demand for enrolment at this level, UNESCO will increase its attention to this sub-sector by focusing on key policy issues – where relevant in collaboration with other Sectors."

The section on higher education at UNESCO headquarters and IESALC share a common strategic foundation, i.e. the World Conference on Higher Education in 2009. Nevertheless, determining the precise alignment of priorities and activities between IESALC and the UNESCO's Education Sector is not possible mainly due to three factors. First, currently the Higher Education section at UNESCO HQ is in the process of redefining its priorities. In addition, in the past there has been very little collaboration between the section and the Institute. Finally, IESALC lacks a clear strategic focus (see below for further discussion).

**Recommendation:** UNESCO's Higher Education Section at Headquarters should clarify its priorities in consultation with IESALC.

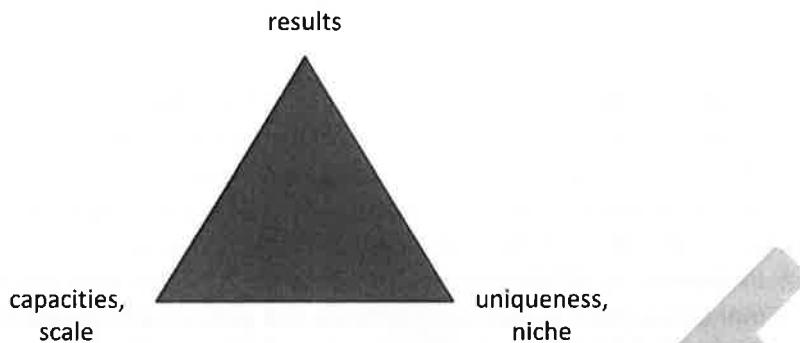
It is important to note that although Higher Education has become less of a priority for the Education Sector globally, Higher Education has become more important in the policy agenda of education ministries and other stakeholders in the Latin American and Caribbean Region. Whether or not a continued UNESCO presence in Higher Education in the Region is justified is not only determined by relevance from a Member States and UNESCO perspective but requires a more holistic assessment, including among other things an assessment of IESALC's comparative strengths and added value to Higher Education in the Region.

### Comparative advantage of IESALC in Higher Education

<sup>4</sup> Under the biennial sectoral priority 1: Support the achievement of education for all.

<sup>5</sup> Under the biennial sectoral priority 1: Scaling up equity, inclusion and quality in education and lifelong learning for sustainable development and a culture of peace and non-violence.

In the literature definitions of the concept of comparative advantages abound. Essentially, it refers to an Institute fulfilling a unique need (or set of needs/priorities) backed up by positive and meaningful results and the necessary capacities and scale on particular areas of expertise to make a difference.



Until recently, IESALC's work programme could be characterized by a high level of fragmentation of its activities spread over five main programmatic areas. This fragmentation in combination with the small size of the Institute has impeded IESALC to develop a clear comparative advantage and occupy a distinct place in the landscape of higher education institutions in Latin America. In the next section we discuss the main programmatic activities of the Institute. Here we discuss comparative advantages from the aggregate perspective of IESALC as an intergovernmental institution at the regional level.

Most countries in Latin America and the Caribbean are middle income countries. Partly as a result of sustained periods of economic development and growth over the past decades there has been a relative shift in priorities from primary and secondary education enrolment and quality to higher education. In the past decade, the latter has become a top priority theme in the Region. Some of the salient issues in the higher education debates include the mushrooming of private universities, quality and accreditation of university programmes, and the risk trade-offs between access and quality. The Latin American institutional landscape in higher education is well-developed and diverse. Examples of institutions working on similar issues as IESALC are the following:<sup>6</sup>

- ACTI (Association of Caribbean Tertiary Institutions) - covers a broad range of topics in higher education in the Caribbean region
- RIACES (*Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior*) – addresses issues of accreditation and quality in higher education
- CINDA (*Centro Universitario de Desarrollo*) - periodically publishes reports such as the recurrent “aseguramiento de la calidad en iberoamerica – educación superior informe 2012”, a regional report on higher education
- CCA (*Consejo Centroamericano de Acreditación de la Educación Superior*) – A Central American network dealing with quality and accreditation issues
- OEI (Organización de Estados Iberoamericanos) – has a broad mandate in education, including higher education

Within the context of a dense institutional landscape in higher education, the following points should be borne in mind:

1. Apart from cooperation there is also a lot of competition for resources and leadership between networks/organizations.

<sup>6</sup> These examples are merely illustrative and present only a small fraction of the institutional landscape.

2. In contrast to many of the other organizations/networks, IESALC has had a long-term and relatively stable presence in the region; as a result, it is relatively well-known in the region; by contrast, some of the organizations/networks have substantially more resources.
3. Over the years IESALC has collaborated with many different organizations and networks in higher education in the region and also supported them financially; however, its capacity to do so has decreased in recent years.
4. With the exception of the 2008 Regional Conference on Higher Education (CRES), IESALC has not been very visible in the region; due to its small size and fragmented work programme it has not been able to position itself clearly. Moreover, visibility has declined since the CRES.
5. Overall, there is no clear idea about IESALC's comparative advantages in the development of higher education in the region; a major explanatory factor is the lack of strategic focus of the Institute.

Consequently, taking into account the abovementioned aspects, IESALC does not appear to have a clear comparative advantage in Higher Education in the Region.

#### Regional recognition and reputation

The CRES (Regional Conference on Higher Education) in 2008 has been a major achievement of the Institute. It strengthened IESALC's position on the map of higher education institutions and created momentum for the Institute's work in collaboration with universities and governmental partners. In addition, the financial support from the Institute to support conferences, debates and other events in the region on higher education topics has contributed to a positive and relatively visible role of the Institute especially in the institutional landscape of universities in the region. However, IESALC did not have the human and financial resources to capitalize on the momentum created by the CRES. In recent years, continued fragmentation of the work plan as well as the recent reduction in budget, have undermined the Institute's capacity to play a visible role in the region.

IESALC has always had a strong regional bias in its activities and focus towards Spanish-speaking Latin America. Especially the non-Spanish speaking Caribbean Region (the majority of the region) has been virtually untouched by IESALC's activities.<sup>7</sup> Even in Spanish-speaking Latin America IESALC's coverage is biased to a limited number of countries. Even though IESALC mostly operates on a regional and sub-regional scale, in many countries the interaction with and awareness of IESALC's activities is relatively low.<sup>8,9</sup>

The Institute does not have the scale and capacities to represent/cover the entire region in a comprehensive manner, especially given its fragmentation of activities and the Spanish language bias among staff.

#### **Results**

In this section we discuss the main results of the Institute in recent years, with an emphasis on the previous biennium (2010-2011). IESALC does not have a system in place to collect data on the effects of its activities and outputs. Given the lack of data on results, the review focuses on the Institute's

<sup>7</sup> One of the few exceptions has been the Caribbean Conference on Higher Education in 2010 in Paramaribo.

<sup>8</sup> Especially at the level of ministries of education. At the level of universities there is relatively more interaction through (sub-)regional activities at network level.

<sup>9</sup> As supported by stakeholder interviews and web site data. The latter show that visits to IESALC's web site are quite biased towards a limited number of countries. However, In comparison to for example IITE, IESALC is more visible at the regional level.

results profile in terms of fulfilling the five functions: clearing house, capacity builder, catalyst for cooperation, laboratory of ideas, standard setter.<sup>10</sup>

### Clearing House

Traditionally, IESALC has been strong on the clearing house function. It has an elaborate web site which houses among other things an extensive search engine and online library of documents on higher education, studies commissioned by IESALC and four thematic observatories. Regarding the latter, the Institute hosts observatories on Cultural Diversity and Interculturality, Academic and Scientific Mobility, Latin American University Thinking and a recently initiated observatory on Social Responsibility. The principle of observatories is that information on current events and new studies related to a particular topic are brought together in a web site portal. IESALC maintains collaborations with universities and individual academics who provide substantive inputs to the observatories. The observatory on Cultural Diversity and to a (significantly) lesser extent the one on Academic Mobility have been relatively successful. Extrabudgetary support from the Ford Foundation has allowed IESALC to commission a series of studies under the banner of these two observatories. However, even before the financial restrictions imposed at the beginning of 2012, IESALC had been struggling to maintain the observatories due to limitations in staff and resources (with the exception perhaps of the one on Cultural Diversity and Interculturality). Due to the financial restrictions in 2012, several staff members working on content management of the web site left the Institute. This is one of the main factors why many parts of the web site are not up to date (in 2012).

One of the key programmes of IESALC has been the MESCALC project (*Mapa de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*). This project aims to develop a search engine with data on higher education programmes in Latin America. It has the ambition to become the most comprehensive database on higher education. However, from the beginning it had been plagued by insufficient resources (financial and human) to collect the necessary data for the whole region. A few years ago, a link was forged between the MESALC project and an EU-funded project managed called INFOACES (managed by the Polytechnic University of Valencia in Spain) which has a similar objective. While INFOACES has more resources at its disposal, paradoxically its scope is narrower. The main objectives of the partnership are to align both projects and associated tools and, once the INFOACES project is finished, hand over the tool to IESALC. With the recent arrival of the new international programme specialist, MESALC is currently under revision, having been dormant for some time. Currently, options for extrabudgetary funding are being explored to support further data collection within the framework of this project.

### Capacity builder

IESALC occasionally has been involved in capacity-building activities. Some examples are the following:

- IESALC's support to accreditation processes of higher education programmes and institutions in Bolivia.
- A collaboration between IESALC, the Regional Office for Education in Latin America and the Caribbean (OREALC) and the Quito Cluster Office on a PhD programme on educational policies and the teaching profession.
- Capacity-building in teacher training within the framework of the Cultural Diversity observatory.

---

<sup>10</sup> It should be noted that the use of the five functions framework in no way implies that every Institute should develop activities on each of the five functions. The framework is used to classify and characterize UNESCO's main functions; in this review it serves the purpose of situating and characterizing the results profile of Institutes.

Overall, IESALC has not been very active in capacity-building and technical assistance and has been undertaking this work on an ad hoc basis.

#### Catalyst for cooperation

IESALC (and its predecessor CRESALC) has been a stable force in the highly dynamic institutional landscape in higher education in Latin America. Although its resources have always been limited, it has been able to establish and nurture elaborate networks in the institutional landscape of higher education in the region. Especially, with regard to universities and university networks, IESALC has been able to position itself quite well. Annual meetings with networks of university rectors are useful platforms for discussing higher education issues at a (sub-)regional level. In contrast, IESALC's networks with governmental partners are rather thin. It does not have the capacity to maintain networks with line ministries in education and there is limited ad hoc collaboration. IESALC tries to connect to policy makers through Parlatino (Latin American Parliament). The scope and depth of this work (e.g. participation in meetings, presentations) and the impact on policies in the region has been limited.

A key networking event in the history of IESALC has undoubtedly been the Regional Conference on Higher Education organized in 2008. This Conference brought together 3359 participants, from more than 400 institutions in the higher education sector. It was a key event for the region and also fed into the World Conference on Higher Education in 2009. IESALC's current work programme aspires to follow up on the outcomes these two conferences. A key IESALC initiative coming out of the CRES is the ENLACES project (*Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior*), which is a platform for regional collaboration on higher education. On the website, ENLACES is positioned as an information portal (including the observatories mentioned earlier). However, it goes beyond that to include the network meetings with universities and other initiatives. Overall, the project has not been very successful due to resource constraints on the side of IESALC as well as a lack of willingness to pay and provide support by potential partners in the region. Moreover, as a platform for regional debate and action it lacks a strategy in terms of the definition of feasible objectives (relating to a clear thematic focus), underlying activities (and assumptions on how) to obtain these objectives, and the human and financial resources needed in support of the former.

Partly due to the regional bias in CRES towards Spanish-speaking Latin America, in 2010, IESALC organized the first Caribbean Conference on Higher Education in Paramaribo. A second conference is expected to be organized by the end of 2012.

#### Laboratory of ideas

The work being done under the observatories would fall to a large extent under the laboratory of ideas function. Mainly with extrabudgetary support from the Ford Foundation IESALC has been able to commission some research activities in the areas of cultural diversity and 'internationalization' of education. IESALC has an internal peer review procedure for quality assurance of publications. Overall, IESALC has limited capacity for research due to limited financial resources (the situation has become even more pressing since 2012) and the lack of in-house research capacity. The recent arrival of the international programme specialist is definitely a positive step towards strengthening the technical capacities of the Institute. However, if one would add up the staff time available for in-house research activities (including the long-term consultants) and in addition look at the professional backgrounds and substantive expertise of the staff (and taking into account the diverse

set of topics they work on), then one can only conclude that IESALC does not have the capacity to become a leading laboratory of ideas in higher education in the region.<sup>11</sup>

### Standard setter

IESALC is the Regional Secretariat of the Regional Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher Education in Latin America and the Caribbean (1974).<sup>12</sup> In recent years, the Institute has not developed any activities that specifically relate to this convention. The convention has had little if no influence on developments in the sector of higher education in the Region. Recently (2012), a request was sent to Member States to comment on the pertinence of the 1974 convention. The convention is in line with some of IESALC's work on quality and accreditation, including the observatory on academic mobility.

**Recommendation:** IESALC should decide on whether or not to actively support the implementation of the 1974 Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher Education in Latin America and the Caribbean, including the facilitation of future amendments in the convention in light of evolving trends in the regional higher education debate.<sup>13</sup> The decision should be based on an analysis of the convention's pertinence and consultations with headquarters on the future of the regional convention.

### **Quality of interaction and coordination**

This section discusses aspects of collaboration and coordination of activities between the Institute and HQ as well as other UNESCO entities.

In the past there has been very little collaboration between the Education Sector at Headquarters (in particular the Higher Education section) and IESALC. Apart from some ad hoc collaboration, IESALC has been largely operating in isolation from the Education Sector's wider strategy and work plan. Recently, some positive developments from the side of HQ have changed the perspective on potential collaboration and suggests that there is to be a likely improvement in terms of both direct collaboration and strategic alignment between the Institute and HQ. The inclusion of Institute Directors in the senior management team, with regular teleconference meetings, as well as more frequent interactions between the senior management of the Education Sector<sup>14</sup> and the Institute Directors are signs that HQ is paying more attention to the contribution of the Institutes to the Education Sector's mandate.<sup>15</sup> Since 2012, the coordination function of all Education Category I Institutes managed from the Institutes and External Relations Unit has been revitalized. Nevertheless, concrete initiatives on how IESALC's work can be closer aligned to the work at headquarters and vice versa, including possible joint initiatives are yet to materialize.

In the past there has been little interaction to speak of between IESALC and other Category I Institutes of the Education Sector. With respect to Field Offices, there have been a number of

<sup>11</sup> If the decision was taken to focus on one theme only, e.g. quality and accreditation, then the situation (subject to other requirements) might change.

<sup>12</sup> 17 countries have ratified the convention which is rather low compared to the total number of countries in the region. A number of large middle income countries in the region such as Argentina, Chile and Brazil have either never ratified (Argentina) or later (Brazil and Chile) declared their denunciation of the convention.

<sup>13</sup> Possibly this work could feed into a future global convention.

<sup>14</sup> For example within the framework of this review and a parallel internal exercise conducted by the Sector.

<sup>15</sup> However, the new ED sector structure (DG/Note/12/7 on increasing efficiency of action through adjustments to the structure of the Education Sector at Headquarters) does not explicitly include the roles and potential contributions of Category I Institutes, with the exception of one reference to IIEP.

collaborations between IESALC and Field Offices in the Region. For example the Cluster Office in Quito, the Regional Office for Education in Latin America and the Caribbean (OREALC) and IESALC collaborated in a broader initiative to establish a PhD programme on educational policies and the teaching profession. Another example is the collaboration between the Kingston Cluster Office and IESALC on the Caribbean Conferences on Higher Education in 2010 and 2012.

On a number of occasions (e.g. 182 EX/63) UNESCO's governing bodies have pointed out the need for collaboration and alignment between IESALC and OREALC. While such collaboration and alignment was realized in some areas of work such as teacher training, quality and accreditation of higher education, brain drain and other policy issues in higher education, one cannot really speak of a systematic and optimal collaboration. The issue of collaboration within the UNESCO network in the area of higher education has not received a lot of attention despite dwindling capacities and reduced funding.<sup>16</sup> In the past there have been several instances of parallel initiatives in the UNESCO system on higher education without communication and/or collaboration between the different entities involved. Better communication and collaboration could lead to several advantages such as efficiency gains, economies of scale and a stronger and clearer international positioning of UNESCO in the higher education community. Taking into account the above, the overall picture has emerged that there is no mechanism for information-sharing and improving strategic alignment and collaboration between the different UNESCO entities and individual staff around the world working in the field of higher education. IESALC, given certain changes (discussed elsewhere), could be an important focal point in such a mechanism.

**Recommendation:** IESALC should strengthen its collaboration with the higher education section at headquarters and the Field Office Network in Latin America. Such a collaboration should not result in fragmentation of IESALC's capacities into non-core areas of work but should be restricted to IESALC's core programme(s). The lead for developing a global (UNESCO-wide) mechanism for information-sharing, collaboration and development of joint activities should be the higher education section at headquarters.

### **Governance, management and accountability**

This section addresses the governance and management framework as well as monitoring and reporting practices feeding into this framework.

#### **Management**

There have been many changes in the Institute's management over the past years. The past biennium 2010-2011 saw three different directors. The Director of UNESCO's Santiago Office managed the Institute until February 2011 when the current incumbent took over. During the past biennium, and until recently, all directors were appointed on an ad interim basis. Consequently, the scope for strategic change was rather limited as all Directors focused on a continuation of 'current affairs'. Recently, in June 2012, the current incumbent was appointed Director of IESALC with a full mandate to strengthen IESLC's performance and effectiveness in the Region.

In the past few years, the changes in directorship have negatively affected IESALC in several ways:

- A lack of sense of stability and clarity within the Institute on rules, processes and modes of operation; for staff productivity and well-being it is important that there is clarity on these issues.
- A lack of continuous leadership and management of core programmes.

<sup>16</sup> The word 'despite' is used as in such circumstances one would expect to see more collaboration to create economies of scale and make the best use of combined resources.

- An erosion of the international position of IESALC in the region; frequent changes in management of IESALC have contributed to an erosion of IESALC's reputation as a reliable and stable partner.
- A lack of strategic focus; the current 'strategic' programme is very similar to the one in 2008; the last three directors of IESALC have chosen the path of 'business as usual', avoiding a fundamental strategic reflection or repositioning of the Institute.

Another aspect of the management of the Institute concerns the relationship with headquarters on management and administration-related issues, especially in recent years. As described in Paragraph 32 of the Principles and Guidelines regarding the establishment and operation of UNESCO Category I Institutes and Centres (171 EX/18), functional autonomy is considered as one of the strong assets for Category I Institutes in order to operate in a more flexible manner and to attract extrabudgetary funding. In the case of IESALC however, there have been occasions where directives from Headquarters have been perceived as limiting the optimal level of functional autonomy and flexibility versus accountability of the Institute, by both the Institute's management as well as its governing body. To some extent, directives originating from HQ relating to management or implementation issues can be explained by a lack of confidence and/or information regarding the relevance and effectiveness of the Institute's activities. It is therefore the responsibility of the Institute to strengthen its monitoring and reporting to the Governing Board (including the Education Sector). In turn the Governing Board would be in the position to strengthen its oversight role. The Education Sector could provide additional guidance and receive feedback on strategic directions and choices. Under these conditions, with a stronger accountability and oversight role at the strategic relevance and results levels, the Institute could operate more independently at the management and implementation level.

**Recommendation:** There is a need for clarification of the concept of functional autonomy and the purpose of establishing the adequate conditions for the Institute to function in an effective manner as required for the implementation of its mandate.

### Governance

According to its statutes IESALC's governing board has 13 members and convenes at least once every biennium. Of the 13 members 4 should be from the CARICOM region. Board meetings do not take place in the Institute but are organized in different places across the Region.

Overall, the governing board has not been very critical about IESALC's performance and results. To illustrate, the reports from the Governing Board of IESALC to the General Conference (35 C/REP/5, 36 C/REP/5) are progress reports on activities and outputs. The reports make very little reference to any issues regarding the management, budget, strategy, staffing or any other building blocks that affect the Institute's performance and effectiveness in the present and future.<sup>17</sup> The report of the Director to the Governing Board on the 2010-2011 biennium shows a similar though somewhat broader scope, including an account of the budget. The Governing Board meetings tend to focus on substantive debates of current issues in higher education in the Region and much less on IESALC's comparative advantages and limitations. The evaluation team appreciates the quality of these debates. Although budgetary issues and other performance-related issues such as staffing are raised in the meeting, the debates are relatively brief and do not lead to in-depth analysis, guidance and recommendations. For example, one would expect stronger recommendations in the past on issues such as the budget and the strategic positioning of the Institute.

---

<sup>17</sup> In fact, in the 36 C/REP/5 report to the General Conference, there are no references to these issues.

Overall, the evaluation team was confronted with the following paradox. While the analysis of the different components of the present review revealed several elements that triggered concern and would require an urgent policy response, the reports by the Governing Board to UNESCO's Executive Board have been notably quite uncritical. Consequently, we can conclude that the current role of the Governing Board is less than optimal.

The following aspects are (possible) explanations for the above:

- In Annex ... the different functions of the Board are presented. It includes the reporting obligations of the Institute to the Board (point 5.2.3). In the past, there has been systematic underreporting to the Board, particularly with respect to strategic positioning and results of the Institute. Moreover, on the basis of the information provided, the Board could not have exercised oversight on compliance with UNESCO rules and regulations (point 5.2.8.).
- There has been insufficient interaction between the Executive Committee and/or Chair on the one hand and the Director of the Institute on the other. Particularly, on the prioritization of elements for the agenda of the Board, there should be in-depth discussions prior to the Board. For example, the issue of financial sustainability should have featured much more prominently on the Board's agenda.
- 9 of the 13 members of the Board are appointed as official representatives of Member States in the Region. While this principle is specified in the Statutes, it is not conducive to an optimal oversight role of the Institute. First and foremost, the Institute should have within its Board some of the most experienced and reputable experts on higher education in the Region. While currently the Board is composed of high-level and experienced academics and managers of higher education, the political representation factor may at times present a trade-off with the aspect of expertise and quality. Second, members who are official political representatives may be more likely to defend politically inspired positions on certain issues when first and foremost substantive expertise is required. Issues that require a more formal political debate should be addressed during the Executive Board and General Conference of UNESCO, which are the adequate fora for high-level political debates among UNESCO Member States.
- Given the size of the Institute, the current size of the Board is considered as rather large. It is expected that a smaller Board will be more cost-effective in exercising its oversight and advisory role.

**Recommendation:** The Governing Board should be reformed to strengthen its oversight role.

The following issues should be considered:

- Improving the composition of the Board: a smaller and more dynamic Board is needed; Board members should be experienced and internationally reputed professionals (university professors, managers of higher education institutions or senior public servants in education ministries). For a small Institute like IESALC a Board of 5 to 7 members is recommended.
- Improving the information provided to the Board: ensuring that up to date and comprehensive information is provided to the Board (e.g. financial overviews, program-related data).
- Improving the oversight role of the Board, by focusing the agenda and discussions on the following issues:
  - flagging issues of strategic coherence and focus of the work program
  - flagging issues of quality assurance and control of IESALC's activities and outputs
  - flagging issues of staffing, budgeting and management
  - sharing innovative ideas and identifying opportunities in higher education in the Region
- The frequency of meetings of the Governing Board should preferably be once a year instead

- of at least once every biennium.
- Strengthening the oversight role of the Chair of the governing board by setting up a structure in which there is frequent communication between the Chair and the Director in between Board meetings, and also allows for tripartite communication between the Education Sector, the Chair of the Board and the Director.
- In order to implement the recommendations presented above, changes in the statutes should be made where necessary.

#### Planning, monitoring and evaluation, reporting

Strategic planning has been quite weak in recent years and the Institute's current work plan is mostly about continuing ongoing programmes. The main explanatory factors are changes in management and the lack of data. The current Director just before his arrival in 2011 conducted a strategic assessment of the Institute's profile and activities, which constituted the basis for his subsequent work. Given the recent approval of the Director's post and its incumbent, there is a clear expectation regarding a fundamental repositioning of the Institute's strategy. The need for doing so is argued elsewhere in this review.

Compliance with SISTER and FABS has improved but comparison between data directly provided by the Institute and reporting in SISTER and FABS continues to reveal important gaps in information. Especially the reporting of extrabudgetary activities (in FABS) has been very limited. Reporting in SISTER is more comprehensive but lacks detailed information on implementation strategies as well as outputs and outcomes. Moreover, there are problems with the quality of information provided. For example, the table in Annex ... , showing part of IESALC's reporting into SISTER, shows inconsistencies in terminology (indicators versus objectives) and incomplete information on for example MESALC.

**Recommendation:** IESALC should improve its use of UNESCO tools such as SISTER and FABS. The information in these systems should clearly and comprehensively capture the Institute's work programme and (progress towards) results.

There has been little progress in developing monitoring frameworks for IESALC's programmatic activities. Monitoring and reporting it restricted to partial entries into SISTER (and FABS), reporting to the Governing Board and (partly in SISTER) to UNESCO Headquarters (as well as occasional reports to funders). There is no system for data collection and monitoring of activities (and output and outcome variables) which allows for systematic reporting on the work programme and progress towards strategic results.<sup>18</sup>

**Recommendation:** IESALC should improve its internal management information and monitoring system.

With respect to reporting, due to the financial crisis the Institute lost a number of staff members working on web site content management and external communication. As a result, currently communication and reporting on IESALC's activities is not taking place in systematic manner and likely to deteriorate further (e.g. web site content management).

#### **Sustainability**

---

<sup>18</sup> The recent arrival of the international programme specialist is expected to lead to improvements in the Institute's management information and monitoring system.

This section presents succinct analyses of key issues affecting the Institute's overall viability and sustainability: strategic focus, staffing and financial sustainability (core UNESCO funding, host country support and other extrabudgetary funding).

### Strategic focus

In recent years, IESALC has been pursuing five strategic areas of work:

- Institutional mobilization
- Academic cooperation and integration
- Support for institutional development
- Knowledge production and management
- Communication and information

This framework has been in place for several years and did not undergo any changes, partly as a result of changes in management of the Institute. Overall, the following issues on strategic focus should be highlighted:

- The framework does not provide any strategic guidance or clear delimitation of IESALC's work, it is 'merely' a classification of different activities.
- It is unclear how these lines of actions relate to higher-level objectives; several activities (e.g. the observatories) are reported under more than one strategic area, further compounding the lack of clarity regarding the framework.
- As a result of the reduced financial allocation from UNESCO in 2012, IESALC had to drastically reduce its activities. Consequently, three main projects, because of 'path dependent' developments, have become the core of IESALC's work programme. From a strategy perspective the combination of observatories, MESALC/INFOACES and ENLACES is not optimal as there is no coherent strategic framework which links these three activities to higher-arching objectives or comparative advantages (e.g. in terms of capacities, reputation).

A key question is, what is it that IESALC should be doing in order to make a difference given its scarce resources (both human and financial)? Ideally, the focus of IESALC's work should be driven by four pillars, the Institute's mandate, the alignment with UNESCO's Education strategy, priorities and demands in higher education in the region, and comparative advantages. In IESALC's case the first two leave quite some room for interpretation. IESALC's comparative advantages lie in its role as a clearing house and catalyst for international cooperation. One could argue that IESALC could play a meaningful role in the areas of sharing and raising awareness on innovative ideas, leading debates on contemporary (policy) issues in higher education and possibly exercise a normative function on quality in higher education. Yet, even in those two areas, the scope, scale and effectiveness of its activities are compromised by a lack of human and financial resources. From a cost-effectiveness and relevance perspective, IESALC would need to fundamentally reposition itself to play a meaningful role in the higher education sector in the region.

**Recommendation:** IESALC should focus on one or two core programmes, building on its comparative advantage as an international institution under the auspices of UNESCO. In addition, the more narrow programmatic focus should go hand in hand with a more comprehensive regional coverage and visibility of its activities.

### Staffing

A key factor in small Institutes such as IESALC is the Director's post. In case of IESALC, the Director's post was regularized in June 2012. The regularization is expected to change the incentive and opportunity structure for the current incumbent, Mr Henriquez, who previously was Director a.i. between February 2011 and June 2012.

**Recommendation:** With the Director's post regularized, in consultation with the incumbent and the Education Sector, IESALC's governing Board should define clear performance indicators and targets for the Director, in line with the overall recommendation for IESALC as proposed elsewhere in this report.

In confluence with a reduction in the total budget, the number of staff has gradually decreased to the current (middle of 2012) level of 17 full-time staff (9 with regular posts), of which 5 (2 fixed term and 3 'temporary') have a professional and technical background in higher education.

Several issues of concern need to be highlighted:

- The gradual reduction in budget and staffing is likely to have negatively affected the morale and (possibly) productivity of the staff.
- The limited number of staff with a background in education has been a structural limitation on the scope and depth of IESALC's activities in higher education in the region (see discussion below).
- The ongoing problem of parallel exchange rate regimes has negatively affected the purchasing value of salaries paid to local staff; given the fact that local contracts are paid in local currency and the fact that there is large discrepancy between the official exchange rate and the informal exchange rate, the real purchasing value of the salaries is significantly lower than in other countries.<sup>19</sup>

**Recommendation:** Appropriate measures should be taken to restore staff confidence, morale and productivity. Among other things these should include the following:

- A clear communication to staff about IESALC's situation and future.
- An analysis of the purchasing value competitiveness of IESALC's salaries paid to local staff in local currency resulting in appropriate action.

Overall, the number of specialized staff is insufficient to create a significant critical mass which is necessary to develop towards a centre of excellence in higher education. Not all the five functions described above (clearing house, capacity builder, catalyst for international cooperation, laboratory of ideas, standard setter) require the same levels of staffing. For example, a serious research component (laboratory of ideas) can only be carried out with a certain critical mass of specialized expertise. Even in the case of commissioned studies, significant in-house capacities are needed for commissioning, managing, conducting, providing quality assurance, communicating (etc.) high-level research. The current fragmentation of the work programme and lack of financial resources have even further reduced the critical mass on particular thematic areas of importance (e.g. quality and accreditation).

**Recommendation:** IESALC should work on a strategy for strengthening its in-house expertise on strategically selected themes. Such a strategy would include reducing the level of fragmentation of the work programme and developing project proposals for funding and, very importantly, for secondments of professional staff in the region to IESALC.

### Budget

<sup>19</sup> To illustrate, the informal exchange rate generates twice the amount of local currency than the official one. Given the fact that market prices reflect the informal exchange rate, a salary calculated in dollars but paid out in local currency and based on the formal exchange rate is much less competitive.

A brief description of the financial situation of the Institute shows that the financial sustainability of the Institute is quite precarious.

Since the 2005-2006 biennium the total budget of IESALC has declined with approximately 40%.<sup>20</sup> In 2011-2012 IESALC was allocated 2 million USD from UNESCO. In the current situation of a reduced RP budget for the 36 C5, 1,52 million was allocated to the Institute. According to projections in the first half of 2012, the biennial payroll for UNESCO posts exceeded the allocation of 1,52 million USD by a staggering 18%. The situation was alleviated somewhat through support from the emergency fund (250,000 USD in 2012). Below we summarize the main budgetary concerns, as of the first half year of 2012.

- As explained above, there is insufficient core UNESCO budget to fund UNESCO posts; in principle one could argue that this need not be a problem; however given the low percentage of core funding not coming from UNESCO (approximately 20%, and only a part of it available for staff costs) this is indeed a point of great concern.
- There is limited funding for operational costs and temporary posts; the host country annually contributes approximately 200,000 USD of unearmarked funding to the Institute, most of which is used for covering operational costs and some salary costs.
- Extrabudgetary funding has been limited; in the last two years the Ford Foundation has provided funding to support some of the observatories (approximately 250,000 USD in 2011-2012).
- Consequently, there is little funding for the programmatic activities that IESALC has been undertaking in the recent past and is planning to undertake in the near future.

As a result of the reductions in the UNESCO regular budget allocation and the limited availability of extrabudgetary funding, the Institute has reduced its staff and the budget for programmatic activities.<sup>21</sup>

#### Extrabudgetary funding

Over the last ten years or so, one can observe a clear evolution of traditional international donors (in the framework of international development cooperation) moving out of the Latin American and Caribbean Region (with the exception of a few countries). On the other hand, there are increased options for funding from governments in the region. However, these funds are mostly for national in-country projects and not for regional/international initiatives. IESALC was able to mobilize substantial funding for the CRES 2008. In order to safeguard its neutral position within the landscape of higher education in the region<sup>22</sup> and provide support to institutional partners independent of the specific paradigm they adhere to, it is important that IESALC has a diversified funding basis and not too dependent on one or two major donors. Currently, this neutrality is not in jeopardy.

The following main points on extrabudgetary funding should be highlighted:

- Since the CRES in 2008; extrabudgetary fundraising has been very limited (some funding from the Government of Spain, Ford Foundation and Venezuelan Government; see Annex ...).

<sup>20</sup> The total budget for the 2005-2006 biennium was 3.26 million USD.

<sup>21</sup> A missing factor in the above picture is the use of financial reserves. There is lack of clarity on the Institute's use of its reserves. In 2010 the Institute ended with a surplus of 205,474 USD, adding to existing reserves of 650,176 USD. By the end of 2011, the reserves exceeded the amount of 900,000 USD. Very little of this amount has been used; a substantial part could be used for programming, leaving a recommended buffer of 30% (email correspondence with BFM).

<sup>22</sup> In some cases, there are clear ideological differences between countries in terms of the preferred model for higher education.

- Reporting on extrabudgetary funding to headquarters has been inconsistent (FABS, SISTER, other documents sent from Institute to headquarters).
- There has been a lack of clarity on the expectations on extrabudgetary fundraising from the governing board of IESALC or the Education Sector. There has been no support from headquarters in raising extrabudgetary funding.
- IESALC does not have a strategy for raising extrabudgetary funding. At the time of writing the report, there were some incipient initiatives to attract funding from the Inter-American Development Bank and the German Academic Service.
- Paradoxically, over the years UNESCO Member States in the Latin American and Caribbean Region have fervently supported the need for IESALC and emphasized its importance in the Higher Education landscape. Yet, apart from the host country, Member States have not been very forthcoming in supporting the Institute in terms of strengthening its financial or human resource base.

IESALC cannot financially survive without a more proactive and sustained approach to partnership-building and extrabudgetary resource mobilization. Given the current context and conditions which IESALC is facing, it is unlikely that it will be able to generate significant extrabudgetary resources to guarantee a strong, visible and viable institutional presence in the Region.

**Recommendation:** IESALC should develop a more proactive approach to fundraising in the Region. In addition, headquarters should consider and include IESALC in its funding proposals relating to higher education activities.

#### Host country support

The Institute has benefited from a relatively generous contribution from the Venezuelan government. For the 2010-2011 biennium this amounted to an annual financial contribution of approximately 200,000 USD per year. In addition, the Venezuelan government provides in-kind contributions such as rent-free premises and coverage of the costs of utilities. In the past the Venezuelan government has also provided additional funding for concrete activities as well as contributions to the renovation of IESALC's premises. For 2012, the Venezuelan government increased its allocation to 288,000 USD. However, there is still scope for increased funding. In the current funding climate, stronger host country support will be essential to the sustainability of the Institute.

The main issues of concern for the Institute regarding the host country situation are the following. The first issue is security, there are serious security concerns regarding crime and violence rates in Caracas. The second issue concerns the host country agreement. There has been an update in the host country agreement in 1999. The problem is that this update has not been ratified yet by the government. The lack of ratification leaves some space for uncertainty regarding the status of different types of staff members working at the Institute.

**Recommendation:** The status of the host country agreement should be clarified. This would possibly include updating the current ratified host country agreement. It is advisable that this issue be resolved at a high political level, for example the Assistant-Director General for Education.

#### **Concluding remarks and overall recommendations**

##### Conclusions

Up to this point the review has highlighted findings and recommendations mainly from the perspective of IESALC, to be considered for action in the short term. To complement this perspective we now turn to the perspective of UNESCO's Education Sector and UNESCO's governing bodies, raising the fundamental question of IESALC's future as a Category I Institute. The following elements are pertinent for decision-making regarding IESALC's future:

- IESALC's human and financial resources are very limited; they are too limited for playing a meaningful role in the higher education debates and practices at the (sub-)regional level in a business as usual scenario.
- IESALC's financial position is precarious; IESALC would need to secure more funding in order to survive let alone make a difference in terms of fulfilling its mandate.
- IESALC's strategic focus is unclear; its work programme is too fragmented. Consequently, the comparative advantage of the Institute compared to the many other regional and sub-regional institutions and networks in Higher Education is not clear.
- Higher education is not a core priority of the Education Sector; within that framework one can question whether or not it makes sense to maintain a specialized Institute on this topic with a regional mandate; this is especially pertinent given the fact that there are no other similar Institutes with a regional mandate.<sup>23</sup>

[reiterate main findings of 2005/2006 evaluation]

#### Overall recommendation

The recommendations presented throughout this report are based on the fundamental policy choice of continued UNESCO support for IESALC as a Category I Institute. However, based on the main findings and conclusions the evaluation team has not found convincing evidence to support such a policy choice.

Overall recommendation: Taking all elements into consideration, IESALC's current situation is untenable. As a result, we recommend that the Education Sector initiate a discussion on the future of IESALC with Member States in the Region and in particular the Venezuelan Government. More specifically, in a context of increasingly scarce financial resources and a search for the most cost-effective and pertinent investment of UNESCO's scarce resources, and taking into account the ongoing and unresolved<sup>24</sup> challenges of IESALC as a Category I Institute, the evaluation team recommends that the Education Sector in collaboration with other UNESCO entities and Member States in the Region prepare an exit strategy which would entail the following:

- Closure of IESALC as a Category I Institute, at the same time ensuring a continuation of selected IESALC activities as well as an institutional presence in Venezuela under the umbrella of the Education Sector. The latter aspect is justified by the high importance of Higher Education in policy agendas of Member States, and a repositioning and refocusing of UNESCO's capacities in Higher Education to address some of the challenges in Higher Education in the Region is warranted.
- With regard to the interim period (the period between the present and closure and partial integration of the IESALC structure in other entities of the UNESCO system), the evaluation team recommends that IESALC develop an action plan to address the different recommendations presented in the report. Even though the evaluation team recommends closure of the Category I Institute, a strengthening of the financial and strategic position of IESALC will facilitate and increase the probability of a successful integration of staff and activities into other entities of the UNESCO system.
- In order to ensure the continuation of part of the IESALC structure and activities, scenarios

<sup>23</sup> CEPES the European Centre on Higher Education was closed at the end of 2011.

<sup>24</sup> In comparison to the previous evaluation.

for integrating the IESALC structure into OREALC should be explored. In addition, the possibility of reclassification of IESALC into a Category 2 Institute can be explored. The latter option would only be feasible in case of a substantial increase of financial support from the host country government.

DRAFT

**Annex.... List of people contacted for the review**

DRAFT

**Annex... Financial data (source: Education Sector)**

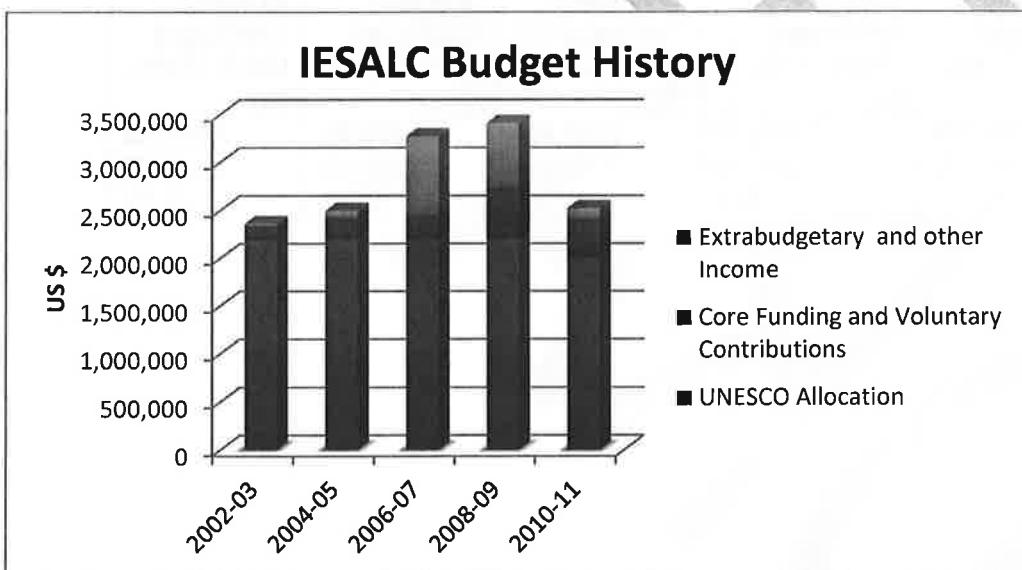
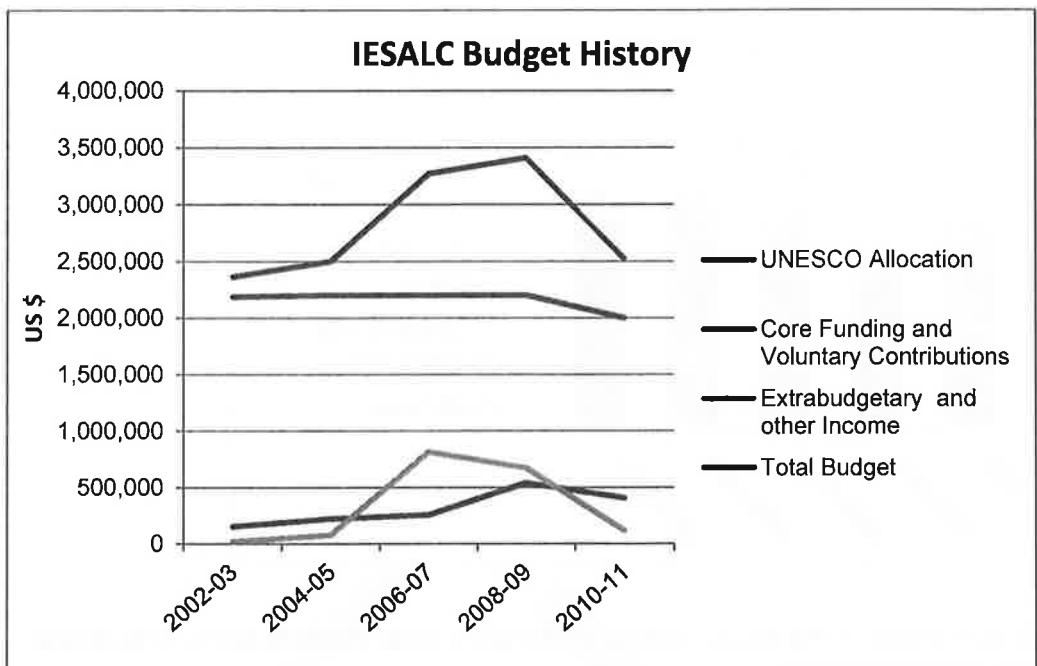
**1. Budget history**

	<b>IESALC Institute</b>				
	<b>2002-2003</b>	<b>2004-2005</b>	<b>2006-2007</b>	<b>2008-2009</b>	<b>2010-2011</b>
<b>UNESCO Allocation</b>	2,187,200	2,200,000	2,200,000	2,200,000	2,000,000
<b>Core Funding</b>	153,444	222,062	255,807	538,668	404,598
<i>Details, main donors:</i>					
- Venezuela	153,444	222,062	255,807	538,668	404,598
<b>Extrabudgetary and other Income</b>	20,645	75,579	813,688	939,728	445,124
<i>Details, main donors (alphabetical order):</i>					
- BID-ARG 2006 <sup>25</sup>	-	-	211,741	-	-
- Bolivia	-	-	-	-	-
- CAF 2006	-	62,593	19,043	-	-
- Columbia 2006	-	-	19,670	-	-
- CRES – CEXECI	-	-	-	18,993	-
- CRES – MEXICO	-	-	-	254,915	-
- Ford Foundation	-	-	-	-	200,000
- FUNDEP	-	-	278,672	-	-
- MESALC – Argentina	-	-	-	9,413	-
- Proyecto INFOACES	-	-	-	7,102	3,539
- Publications	5,645	3,660	-	-	-
- SEESCYT - Rep.Dominicana	15,000	-	-	-	-
- Spain	-	-	-	268,448 <sup>27</sup>	129,555
- UCV (Venezuela)	-	9,325	-	-	-
- Venezuela	-	-	270,679	350,695	112,030
- WCHE 2009 <sup>26</sup> Argentina	-	-	-	19,722	-
- WCHE 2009 Ecuador	-	-	-	4,985	-
- WCHE 2009 Panama	-	-	-	1,485	-
- WCHE 2009 Uruguay	-	-	-	3,970	-
<b>Total Budget</b>	<b>2,361,289</b>	<b>2,497,651</b>	<b>3,269,494</b>	<b>3,678,396</b>	<b>2,849,722</b>

<sup>25</sup> Increase of extrabudgetary contributions due on 06.09.2006 (\$ 90,746.10), 04.07.2007 (\$ 60,497.40) and 20.07.2007 (\$ 60,497.40)

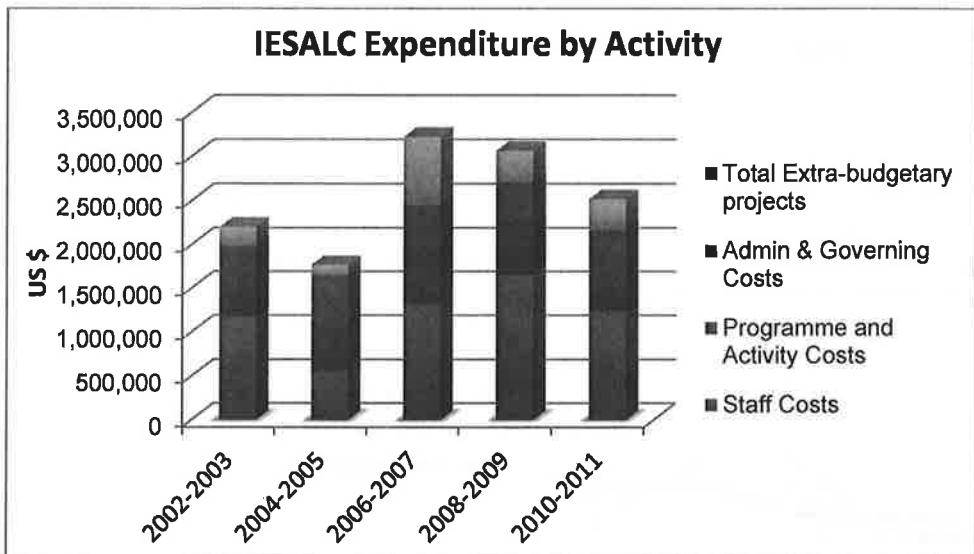
<sup>26</sup> Increase of extrabudgetary contributions due to the World Conference Higher Education (WCHE) in Paris

<sup>27</sup> The voluntary contribution of funds made by the Government of Spain covers 3 biennia: from 2007 to 2009



## 2. Expenditure by activity, absolute figures in USD

IESALC	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008-2009	2010-2011
Staff Costs	1,173,908	564,285	1,316,896	1,649,313	1,245,595
Programme and Activity Costs	814,518	1,081,546	1,138,068	1,063,775	916,791
Admin & Governing Costs	213,173	122,452	765,748	348,415	354,716
Governing body	52,692	78,852	98,922	19,593	54,221
<b>Total Expenditure</b>	<b>2,254,292</b>	<b>1,847,136</b>	<b>3,319,636</b>	<b>3,081,097</b>	<b>2,517,103</b>



3. Breakdown historic : total budget, UNESCO allocation as an absolute and as a % of total budget

	<b>2002-2003</b>	<b>2004-2005</b>	<b>2006-2007</b>	<b>2008-2009</b>	<b>2010-2011</b>
	Total budget UNESCO alloc (%)	Total budget UNESCO alloc (%)	Total budget UNESCO alloc (%)	Total budget UNESCO alloc (%)	Total budget UNESCO alloc (%)
<b>IESALC</b>	<b>2,361,289</b> 2,187,200 92.6%	<b>2,497,651</b> 2,200,000 88%	<b>3,269,494</b> 2,200,000 67.3%	<b>3,678,396</b> 2,200,000 59.8%	<b>2,849,722</b> 2,000,000 70.2%

## **Annex ... Excerpt from IESALC's Statutes**

### **5. Functions of the Governing Board**

5.1 The Board shall lay down the general policy and the nature of the Institute's activities, within the framework of the general policy approved by the General Conference of UNESCO and with due regard to the obligations inherent in the fact that the Institute is an integral part of UNESCO. 5.2 The specific functions of the Board shall be the following:

5.2.1 To decide how the funds allocated to the Institute for its operation are to be used and to adopt its annual budget, the draft of which shall be drawn up by the Director of the Institute in close collaboration with the Director-General of UNESCO and the Chairperson of the Board.

5.2.2 To submit to the General Conference of UNESCO, once every two years, corresponding to the UNESCO budgetary cycle, a report on the activities of the Institute covering the same period as the report of the Director-General on the activities of UNESCO.

5.2.3 To receive for approval the annual report on the programme and budget of the Institute, drawn up by the Director, the proposals on the structure and programming of the Institute and the reports on the evaluation of its activities.

5.2.4 To advise the Director-General of UNESCO and the Director of the Institute on the formulation, execution, evaluation and follow-up of the Institute's work programme, so that its activities respond to the needs for development and improvement of higher education in the Region.

5.2.5 To take any decisions of a general nature that it considers necessary for the preparation and execution of the Institute's programme.

5.2.6 To contribute to the exchange and dissemination of experience, information and knowledge, by participating in the Institute's activities and projects.

5.2.7 To advise the Director of the Institute on the appointment of its principal officers, in accordance with the stipulations of Article 7.1 of these Statutes.

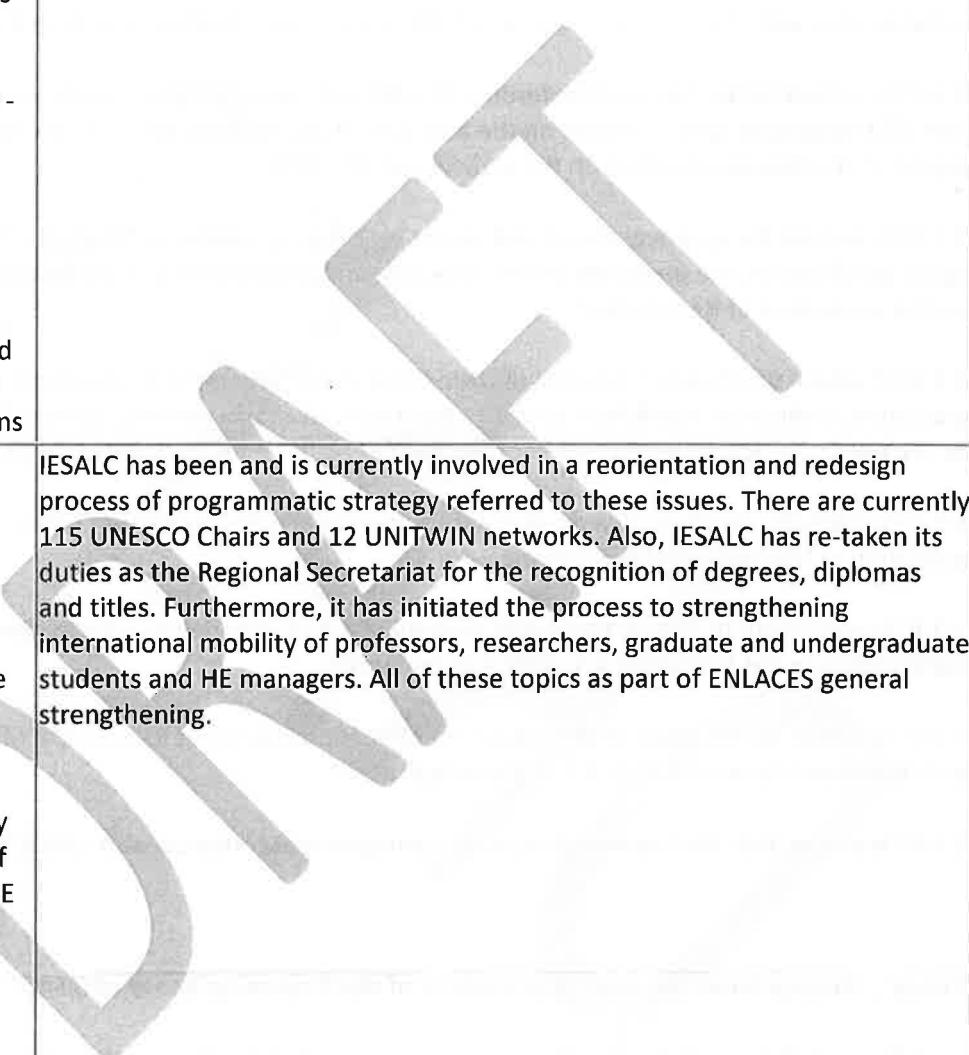
5.2.8 To ensure that the Institute is soundly managed in accordance with UNESCO principles.

## **Annex ... Excerpt from the rules of procedure of the Governing Board of IESALC**

12.1 There shall be an Executive Committee, composed of the Chairperson, the Vice-Chairperson and three (3) of the Board members elected by it. All elected and nominated members of the Board shall be eligible for election as members of the Executive Committee.

**Annex...**

**36 C5 – first half of 2012 (excerpt from SISTER)**

<p>Number of Member States who benefitted from the development of nationwide key indicators on their HE trends and dynamics</p> <p><b>Programmed benchmark:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 15 Member States - a web-based information system built to map Latin American and Caribbean Tertiary Education Systems (MESALC) and tested by some 200 higher education institutions</li> </ul>	<p>The challenge for this year is to re-design this huge project, divide it into smaller project cycles with working fields of common interest and last but not least, to have all expenditures be 100% covered by third party funding, as no regular budget was assigned to it from UNESCO's aims for 2012.</p> 
<p>Networking coordination reinforced and operationalized particularly in the construction of the LAC Academic Space (ENLACES)</p> <p><b>Programmed benchmark:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- about 60 university networks, Council of Rectors and other HE actors have contributed in the construction of ENLACES - about 100,000 visits have registered the ENLACES Virtual Portal</li> </ul>	<p>IESALC has been and is currently involved in a reorientation and redesign process of programmatic strategy referred to these issues. There are currently 115 UNESCO Chairs and 12 UNITWIN networks. Also, IESALC has re-taken its duties as the Regional Secretariat for the recognition of degrees, diplomas and titles. Furthermore, it has initiated the process to strengthening international mobility of professors, researchers, graduate and undergraduate students and HE managers. All of these topics as part of ENLACES general strengthening.</p>
<p>The functioning of regional HE Observatories strengthened to better serve Member States</p> <p><b>Programmed</b></p>	<p>Three observatories have been operating during the term. Observatory on Cultural Diversity and Interculturality on HE in Latin America and the Caribbean; b) Observatory on Academic and Scientific Mobility; c) Observatory on Social Responsibility in Latin America and the Caribbean (it was opened on February 2, 2012).</p>

**benchmark:**  
25% increase of  
visitors in IESALC's  
website

DRAFT

**Annex: List of stakeholder consulted within the framework of this review**

DRAFT