

Las relaciones entre la AECID y Santillana en Uruguay: reflexiones desde el *soft power* (2000-2018)

Relations between AECID and Santillana in Uruguay: Reflections from soft power (2000-2018)

Clara Arias Sánchez

 <https://orcid.org/0000-0002-3040-4474>

Universidad Complutense de Madrid, España.

ariassanchezclara@gmail.com

Recibido: 01-02-2021
Aceptado: 31-03-2021



Resumen

Santillana tiene un papel clave en la educación en Iberoamérica y está en relación con los mercados, los medios de comunicación, los agentes de cooperación y gobiernos de la región. Presente en veintiún países de Latinoamérica, la región constituye el principal mercado de la compañía. Existen elementos como lo es la cooperación española, a través de la diplomacia empresarial de la AECID (Agencia Española de Cooperación y Desarrollo), que ampara, facilita y refuerza la sinergia entre la compañía editorial y la región. Atendiendo a la figura de la mesa de Empresa y Desarrollo de la Cooperación, las medidas legislativas en Uruguay que regulan las exportaciones y entrada de capitales en este sector y en último lugar, a través de una relación de las licitaciones públicas en educación uruguayas destinadas a esta empresa, se quiere reconstruir las características del vértice formado por el Estado, el mercado y la sociedad a partir de la premisa de que la industria editorial uruguaya es un mercado desregulado que facilita la entrada de capitales como Santillana.

Palabras clave: AECID, educación, Uruguay, Santillana, alianzas público-privadas.

Abstract

Santillana plays a key role in education in Ibero-America and is in relationship with the markets, the media, cooperation agents and governments in the region. Present in twenty-one Latin American countries, the region constitutes the company's main market. There are elements such as Spanish cooperation, through AECID's business diplomacy, which protects, facilitates and reinforces the synergy between the publishing company and the region. Considering the figure of the Enterprise and Cooperation Development table, the legislative measures in Uruguay that regulate exports and capital inflows in this sector and lastly, through a list of public tenders in Uruguayan education aimed at this company wants to reconstruct the characteristics of the vertex formed by the State, the market and society based on the premise that the Uruguayan publishing industry is a deregulated market that facilitates the entry of capital such as Santillana.

Key words: AECID, education, Santillana, Uruguay, public-private partnerships.

Sumario

1. Introducción | 2. Metodología | 3. La mesa de Empresa y Desarrollo de la Cooperación: AECID y Santillana | 4. Medidas legislativas e impositivas a Santillana en Uruguay | 5. Licitaciones públicas de Uruguay y evolución de ventas a la editorial Santillana | 6. Conclusiones | Referencias bibliográficas

Cómo citar este artículo

Arias Sánchez, C. (2021): "Las relaciones entre la AECID y Santillana en Uruguay: reflexiones desde el *soft power* (2000-2018)", *methaodos. revista de ciencias sociales*, 9 (1): 167-176. <http://dx.doi.org/10.17502/mrcs.v9i1.441>

1. Introducción¹

Muchas empresas españolas han internacionalizado su actividad en la región latinoamericana. Mientras unas se han dedicado al sector primario o a las industrias pesadas, como es el caso de las extractivas, otras lo han hecho en el ámbito cultural, tal y como es el caso de Santillana y la edición de libros. El interrogante principal de esta breve nota de investigación es saber si existe y cómo se materializa la aplicación del *soft power* de por parte de esta empresa, o si por el contrario concurre una oportunidad de enriquecimiento cultural y de cooperación para la región. En siete palabras, "Hacer que quieras hacer lo que quiero", resumió Joseph Nye (2004) el poder blando. El *soft power* utiliza un tipo diferente de moneda, no de fuerza ni de dinero para generar cooperación, sino de atracción a unos principios compartidos en el que priman la justicia y el deber de contribuir al fortalecimiento los mismos. Es decir, el poder blando busca una cooptación, a través de la cultura y de los valores, de la capacidad de manipular la agenda de políticas públicas que no podrían ser alcanzados a través de una fuerza militar, de un poder duro (Nye, 2004). El poder blando, por tanto, tiene éxito en la medida en la que los intérpretes y los receptores de dicho poder estén dispuestos a someterse a sus consideraciones. Esa disposición del público, de un Estado o de un grupo de consumidores puede moldearse con la atracción o la generación del deseo e interés, a partir de crear las condiciones óptimas de recepción. Joseph Nye especifica que son las corporaciones transnacionales y los actores no gubernamentales las entidades que desempeñarán los papeles más importantes en cuanto a la aplicación del *soft power*.

Aparte de profundizar sobre la relación de la editorial Santillana y la Agencia de Cooperación Española (AECID), se toma en cuenta la política de educación y las leyes relativas a la entrada de capitales extranjeros en el caso uruguayo. Así, el objetivo es conocer el lugar que ocupa la empresa en el ámbito educativo y las leyes que amparan o limitan sus acciones. Por ello, para atender a la entrada de capitales extranjeros resulta necesario atender a los planes de cooperación y las mesas de diálogo que infieren en dicho proceso.

A modo de resumen, es en 1959 cuando se funda en Madrid Santillana S.A., centrada en la edición de libros escolares, con Jesús Polanco como socio mayoritario y otras cinco personas más. Santillana pertenece al conglomerado de medios de comunicación Prisa (Promotora de Informaciones S.A.). Entre las emisoras o periódicos pertenecientes a Prisa destacan Los 40 Principales, La Cadena Ser o el periódico El País, la cadena mexicana Televisa o Radio Caracol en Colombia, estando presente en veinte países en Latinoamérica y Estados Unidos, Portugal y Reino Unido. La importancia de Prisa y Santillana tanto en España como Latinoamérica es clave y tiene un papel dinamizador de la cultura y la información. De todos los proyectos empresariales de Prisa, Santillana (libros y formación) es el buque insignia de la compañía². El informe anual de la compañía de 2020 refleja cómo las ventas de Santillana en América Latina alcanzan los 482 millones de euros anuales frente a los 129 millones en ventas en España.

En este estudio están involucrados numerosos agentes: el mercado, la Agencia Española de Cooperación y Desarrollo (AECID), la docencia o las políticas de Información y Educación, entre otros. Más allá del idioma, los elementos culturales y la historia compartida, existe una médula cultural común que facilita la sinergia entre la AECID, la política y el sistema de educación de los países latinoamericanos y Santillana.

El libro de texto escolar es material altamente sensible a la cultura identitaria; sin embargo, la producción de estos libros se debe a la rentabilidad, y las empresas transnacionales (ETN), administran y ejecutan un poder basado en su lucro y en su capacidad de controlar el mercado. Dos factores intrínsecos en este intercambio comercial son: las políticas relativas a educación en los países de destino de expansión, así como a los tratados comerciales.

¹ Esta investigación que tiene por título original "Las relaciones entre la AECID y Santillana en Uruguay: reflexiones desde el *soft power* (2000-2018)", dirigida por Heriberto Cairo (Politólogo latinoamericanista y Profesor titular de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM) y Ana Rivoir (Investigadora y docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República). Se realizó gracias a una beca de investigación de la Universidad Complutense (UCM) dentro del marco de becas de movilidad, el trabajo de campo se llevó a cabo en colaboración con la Universidad de la República de Uruguay (UDELAR) durante el segundo semestre del año 2019 en Montevideo.

² Los últimos informes anuales de Santillana demuestran que el conjunto de los países latinoamericanos aporta alrededor de un 70% del resultado de la división editorial de PRISA.

2. Metodología

El interés de esta investigación reposa en un particular objeto de análisis que se centra en la transnacionalidad de las empresas dedicadas a la educación, es decir, en la forma en que las corporaciones internacionales crean una red de intereses y prácticas políticas que afecta a la realidad educativa y comercial en la región. A tal efecto, buena parte de la información analizada proviene de diversas fuentes de datos económicos como es el caso del ICEX (Instituto Español de Comercio Exterior)³ en lo concerniente a la documentación relativa a la realidad de expansión y de capacidad exportadora de la empresa estudiada.

Para la obtención de los datos relativos a las licitaciones del Estado en Uruguay con Santillana, los datos se han tomado del RUPE⁴ (Registro Único de Proveedores del Estado) ubicado en el portal de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado y que es dependiente de la página web de Presidencia de Uruguay. La transparencia de estos datos ha sido muy valiosa para la configuración de las estadísticas que den cuenta del grado de implicación.

Algunos informes que han tenido especial importancia en la búsqueda de los datos han sido las memorias anuales de la AECID, así como otros documentos de la institución, guías o resúmenes. También los informes corporativos anuales de Santillana. De gran interés ha sido el informe externo de Prisa realizado por Deloitte. Por otro lado, para la obtención de información relativa a Uruguay, se tomaron los informes de dos organismos de educación uruguayos: la ANEP y CEIP⁵, además del informe del CERLALC (Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe) para la obtención de datos del mercado editorial.

Las bases de datos utilizadas en esta investigación, ya sea el Registro Único de Proveedores, como el catálogo de datos abiertos del Ministerio de Desarrollo Social o el propio Latinobarómetro también han sido utilizadas para comprobar las tendencias en cuanto a la opinión pública, los datos reales de educación o las cantidades exactas de las licitaciones.

El periodismo de datos es una de las herramientas utilizadas para la observación y análisis del objeto de estudio que sirvieron para construir esta investigación. Con ánimo de presentar las cuestiones económicas que construyen la naturaleza del objeto de estudio (volumen de ventas, datos relativos al crecimiento empresarial, cantidades relativas a exportaciones, etc.) se utilizará esta técnica de análisis de datos, al igual que para la labor de representación⁶, observación y comparación de las informaciones que acompañan a la explicación presentada en estas páginas. Debido a la necesidad de cuantificar las ventas a través de las licitaciones públicas de Uruguay a la compañía española y poner en comparación con otras empresas, y otros años, ha resultado muy útil la plasmación de estos datos en gráficas tras un trabajo de desglose de datos públicos estatales. Para extraer y luego mostrar las categorías de los libros vendidos y el peso de la editorial Santillana con relación al mercado total ha sido de gran valor herramientas para la plasmación de datos periodísticos como Datawrapper. La utilización del periodismo de datos está presente en el apartado 5 sobre Licitaciones públicas de Uruguay y evolución de ventas a la editorial Santillana.

La herramienta de Excel para la elaboración y creación de bases de datos ha sido de especial relevancia. Se han realizado estas bases de datos con el objetivo de crear correlaciones entre los datos y la hipótesis que se estaba planteando. Por ejemplo, recopilando todos los datos de las licitaciones públicas del gobierno de Uruguay puedo conocer la evolución de las ventas de Santillana al Estado uruguayo, pero también puedo conocer su porcentaje del total y el resto de las empresas con las que compete, sus nombres y la competencia que representan.⁷

Por otro lado, para la documentación de la investigación original se llevó a cabo la realización de seis entrevistas a profesionales y cargos relacionados con las instituciones que aquí se analizan: Michael Bahr, gestor cultural del Centro Cultural de la AECID de Montevideo, por ser testigo de las actividades que se llevaron a cabo en colaboración con Santillana en el último lustro. Roberto Chiazzaro, representante Nacional y asesor de Relaciones Internacionales del Frente Amplio, además de conocedor de la hoja de ruta de las

³ Para la consulta de los datos sobre la información relativa a inversiones españolas en el país sudamericano se ha tenido en cuenta el documento Guía País 2020 Uruguay.

⁴ Registro Único de Proveedores del Estado. Uruguay Presidencia RUPE.

⁵ ANEP (Administración Nacional de Educación Pública) y CEIP (Consejo de Educación Inicial y Primaria) son dos instituciones básicas. La ANEP es el máximo órgano de educación en Uruguay no universitaria y la CEIP es parte de la ANEP.

⁶ La herramienta utilizada para la medición y representación de los datos es de libre acceso y se llama Datawrapper.

⁷ La información sobre estos datos más concretos están incluidos en la investigación original.

relaciones diplomáticas-comerciales de la Uruguay en los últimos quince años de gobierno del Frente Amplio en el país. Una entrevista de gran valor fue la de Miguel Ángel Encinas, coordinador general de Cooperación de la AECID en México, por describir y explicar con gran riqueza en los detalles el procedimiento y uso de las Mesas de diálogo ó Mesas de Empresa en las que se arreglan muchos de los planes educativos que terminan constituyendo políticas públicas. También de la AECID, Rafael Ruipérez Palmero, coordinador general en la AECID de Ecuador, fue de gran valor documental para corroborar algunos proyectos educativos que se estaban realizando, así como dar luz sobre la entrada de otras empresas como Telefónica a través de estas Alianzas Público-Privadas sobre las que el texto presente infiere. Juan Antonio Fernández Herrero, abogado y asesor de la Cámara del Libro aportó a esta investigación los detalles sobre el funcionamiento de la industria del libro en el país y el nivel de maniobra que tienen los poderes públicos en la regulación de estos materiales, así como el texto legislativo que lo regula en Uruguay. El gerente de Santillana, Fernando Rama fue de gran ayuda para brindar una retrospectiva de los pasos de la editorial en el país, abordando las dificultades y las fortalezas con las que fue encontrándose la empresa.

3. La mesa de Empresa y Desarrollo de la Cooperación: AECID y Santillana

Uno de los descubrimientos que la investigación recoge tiene que ver con una figura de diplomacia empresarial denominada como Mesa de Empresa y Desarrollo de la Cooperación, conocida internamente dentro de la AECID como "mesa de diálogo". Esta surge como un apoyo y elemento para coordinar los contratos de Participación Público-Privados (PPP). Los PPP son mecanismos principales para el trabajo de la AECID en los países latinoamericanos y consisten en la voluntad conjunta de una agencia de desarrollo y una iniciativa privada empresarial para poner en marcha un proceso que ayuda a la implementación de una política pública, a través de una secretaría de educación o un ministerio, por ejemplo.

Por tanto, la Mesa de Empresa es un espacio de diálogo, de intercambio de experiencias que se reúne cada dos o tres meses aproximadamente en el que están los responsables sociales de las empresas, los directores o directoras de algunas de las fundaciones de las empresas y la AECID. En esas mesas de diálogo se analiza qué espacios de trabajo se pueden poner en marcha (Encinas, 2020). Por ejemplo, en 2015, la Fundación Santillana⁸ y la Cooperación Española firmaron un acuerdo con el fin de reforzar el liderazgo escolar y promover mejores escuelas en el ámbito educativo iberoamericano.

Estos instrumentos internacionales de comercio y de inversiones son una traba importante para las políticas públicas ya que operan recortando y aclimatando la soberanía del Estado ante los intereses privados de los capitales de las ETN (Carrau, 2017). Lo que Natalia Carrau señala es la implicación que tiene que las empresas transnacionales sean el "cliente" principal de esos proyectos de promoción y amparo de las inversiones. Para mantener el *statu quo* de estas empresas, la investigadora uruguaya señala el abanico de estrategias que han desarrollado para ampararse en la normativa legal, en algunos casos reinterpretando y adecuando la letra y el alcance de esos instrumentos de la PPP para defender sus intereses.

Un ejemplo de estas PPP sería el siguiente. El pasado octubre del año 2019, se realizó un evento organizado por la editorial escolar Santillana en el Centro Cultural de Montevideo para presentar el proyecto editorial Alebrijes. La presentación del libro contó con tres conferenciantes de la empresa, expertos en cuestiones didácticas y tres presentaciones de avances de investigación en el campo de la educación y el aprendizaje. El público asistente en su mayoría eran maestros y perfiles relacionados con educación. Santillana envió a los maestros de los que disponía el dato su correo electrónico una invitación para asistir al encuentro. El evento permitía un espacio agradable y propicio para los acuerdos, los negocios, los contactos. La gestión de las actividades de cooperación se hace a través y bajo la dirección del Jefe de la misión diplomática. Estos centros gestionan y administran los recursos económicos aportados por las instituciones españolas, al igual que prestan apoyos a otras organizaciones españolas que realicen actividades culturales en el terreno (Interarts, 2005).

⁸ Creada en 1979, funciona como un *think tank* de proyectos educativos y culturales. Con sede en Colombia, está presidida por el Dr. Belisario Betacourt, expresidente de la República de Colombia.

En esta línea, la acción conjunta de la editorial transnacional Santillana y la AECID también se lleva a cabo, por ejemplo, en Ecuador.⁹ Desde el año 2017, se organiza un proyecto en el que participa la Embajada de España en Ecuador y el Ministerio de Educación del país.¹⁰ La iniciativa, denominada "Yo cuento", es un concurso de cuentos escritos por niños, los ganadores de los cuentos, según tres categorías ganan la edición y publicación del libro que realiza la editorial Santillana.

A raíz de la publicación de estos, se llevó a cabo otra colaboración de la AECID, esta vez con una empresa española diferente: Telefónica. Santillana vendió a Telefónica los derechos de los cuentos ganadores, que finalmente fueron exhibidos a través de una aplicación para móviles, *ChatBooks FT*, de cuentos para niños desarrollada por la Fundación Telefónica Movistar de Ecuador.

En Uruguay, a través del Centro Cultural de Montevideo, Santillana ha realizado siete talleres en el CCE presentaciones de libros de la editorial combinados con una actividad o un taller para niñas/os y/o familias. En las presentaciones de libros de Santillana, el CCE permite vender los ejemplares a la salida del evento y deja dos ejemplares gratuitos para la mediateca con el fin de que pertenezca a la colección y sean accesibles al público. Las presentaciones de libros infantiles desde 2017 y hasta 2019 realizadas en colaboración con la AECID a través del CCE fueron las siguientes: Taller "¿Quién lo hace?"; Taller "¿Qué te gustaría ser?"; Taller "Todos podemos ser superhéroes" de Karina Macadar; Taller «Escrituras (más o menos) futboleras» con Federico Ivanier; Charla y encuentro sobre «Mi mundial» película basada en el libro de Daniel Baldi; Taller "El sueño de los peces o cómo imaginar un mundo mejor" en el marco del Día nacional del libro y Taller ¡Les invitamos a vivir «Una aventura por el museo»!. En todos estos casos se realizó en el CCE de Montevideo, se realizó bajo el sello de Loqueleo y otra empresa de materiales de expresión plástica en Uruguay que es Infantozzi. Santillana deja los ejemplares con un descuento para que las familias los puedan adquirir el libro de manera cómoda.

La relación entre el CCE Montevideo y Santillana es buena y mutua.¹¹ Algunas de las actividades las propone Santillana al CCE, pero está la regla no escrita de que una mera presentación de libro no suele ser interesante para niños o niñas sin que vaya acompañada de una actividad que los/las involucre. El CCE también solicita el servicio de Santillana si, por ejemplo, para ciertas temáticas, pueda desarrollar la edición de un libro nuevo. (Bahr 2019)

Por otra parte, el mencionado CCE de Montevideo realizó junto a Santillana un taller de escritura creativa para adultos a cargo del escritor Ricardo Alcántara bajo el sello de Loqueleo¹². Participaron en la 17ª Feria del Libro Infantil y Juvenil con un taller para docentes. Fueron aliados en Librofest, una convención literaria de la comunidad lectora y en Filbita, Festival Internacional de literatura infantil y juvenil en Buenos Aires y Montevideo. También se han realizado presentaciones de libro dirigidas a público adulto en las que ha participado la Fundación Santillana, igualmente vinculadas al desarrollo de la educación uruguaya. Se realizaron en 2018 y 2019, respectivamente, dos presentaciones: un libro dirigido a docentes, profesionales de la educación y otro libro: 'Acepto las condiciones: usos y abusos de las tecnologías digitales' en colaboración con el Centro de Estudios Fundación Ceibal (Bahr, 2020).

Uno de los proyectos educativos de referencia en Uruguay es el Plan Ceibal. Esta iniciativa propone abordajes pedagógicos innovadores desde que surge en 2007: es un proyecto de inclusión a la vez que educativo y ha pasado por diferentes fases: primeramente entregó ordenadores y conectividad para los estudiantes de primaria en la escuela; en su segunda fase distribuyó plataformas y contenidos del sistema educativo a los estudiantes y docentes y ahora se encuentra en su tercera fase, que tiene que ver con la implementación de proyectos pedagógicos como el reaprendizaje profundo, la enseñanza de inglés en las aulas o la incidencia del pensamiento computacional. El plan beneficia a unos 20.000 niños y 900 escuelas.

⁹ La AECID en Ecuador dejó de financiar temas de educación desde el año 2007 porque el gobierno ecuatoriano decidió que el tema de educación era algo que asumiría el gobierno central y que además quería potenciar y desde ese año la educación salió mayormente de la cooperación española en el país (Ruipérez, 2020).

¹⁰ En Ecuador, el Centro Cultural España y la Embajada comparten las mismas oficinas.

¹¹ Michael Bahr en una entrevista telefónica

¹² El sello Loqueleo cuenta con un club de lectores. En 2018 participó en el III Encuentro Nacional de Clubes de Lectura, una instancia dirigida a personas que quieran participar en un club de lectura, mediadores o personal de bibliotecas públicas.

En el caso del Plan Ceibal, al principio, Santillana no estaba muy interesada en entrar, pero finalmente entró. Se ha conseguido que las obras lleguen a la gente, mientras el Estado pagaba el derecho de autor de los libros que se vendieron (Fernández Herrero, 2019). Ceibal adquirió los derechos del libro de Santillana y también participó en concursos para producir material específico: desde formato fichas educativas, vídeos y una plataforma interactiva de contenidos. En el mismo orden de cosas, el Estado uruguayo, a través del Plan Ceibal, han estrechado también sus relaciones con otra ETN española, Telefónica¹³.

Los libros de texto que Santillana entrega a Ceibal, se entregan digitalizados y se instalan en las tablets o se cuelgan en la Biblioteca País, desde la que acceden los niños y niñas. En octubre de 2019, la editorial Santillana en Uruguay, estaba trabajando en proyectos tecnológicos y nuevas ediciones electrónicas para agregarle voz a los materiales de la plataforma para ganar accesibilidad. Este nuevo proyecto tecnológico¹⁴ cuenta con materiales como fichas niveladas o de metacognición, para que el docente ajuste y utilice ese porfolio dependiendo de las necesidades de cada alumno, es decir, personalizando y dando cuenta de la diversidad de los alumnos.

Así, con base en lo anterior, se ha podido observar cómo se materializan estas Mesas de Diálogo y cómo es el mecanismo de Cooperación entre las agencias y las empresas privadas, además de las tendencias tecnológicas a las que la obsolescencia de la presencialidad está señalando.

4. Medidas legislativas e impositivas a Santillana en Uruguay

Además de las Alianzas Público-Privadas (PPP), existen otras medidas e instrumentos de protección de inversión y garantía de las mismas. En primer lugar, con respecto al régimen comercial y de inversión extranjera, Uruguay ha promulgado leyes con el objetivo de promover tanto la inversión nacional como la exterior, en concreto esto se materializa la Ley 16.906, de promoción y protección de inversiones.¹⁵ Según el ICEX, el marco regulatorio es favorable y esta norma promueve la libre transferencia de capitales y beneficios al exterior. Sin embargo, también señala que el elevado nivel de costes vía impuestos, la rigidez del mercado laboral y el alto nivel de burocracia de la administración pública uruguayo hace que Uruguay pierda mucho de su atractivo.

En Uruguay existe una Ley de Promoción y Protección de inversiones que establece beneficios fiscales para empresas que realicen actividades vinculadas a determinados sectores, como la industria electrónica o de *software*. En el caso que nos interesa y con la creciente tecnologización y asimilación de estos productos, como es el modelo de Ceibal, o el trabajo relativo a investigación de robótica en el que ya vimos participa la empresa española Telefónica, estas se verán beneficiadas.

En materia de cultura y educación, cabe hacerse la pregunta de si se puede denominar mercancía (Bustamante, 2007:10). Respecto al sistema educativo y su esfera constitutiva de la sociedad se espera que favorezca la igualdad y reduzca las desigualdades. Sin embargo, también se le pide que sea capaz de generar capital humano que tenga trayectorias de éxito en la sociedad del conocimiento

La presencia de España en la inversión extranjera en Uruguay tiene una trascendencia reseñable, ya que es el país que más invierte después de Argentina, situándose como inversor por encima de Finlandia, Bélgica, Alemania, Argentina, Italia o Brasil según la actualización de febrero de 2020 del Banco Central de Uruguay. Es verdad que el vínculo de España con Uruguay es un vínculo muy profundo, y a través de la AECID ha trabajado y ha intensificado la presencia de las transnacionales en América Latina. (Chiazarro, 2020). Según los datos del Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay, el país tiene suscritos con España los siguientes acuerdos: Convenio de Doble Imposición, Protección Recíproca de Inversiones y de Cooperación sectoriales (Oficina Económica y Comercial de España en Montevideo, 2020: 51-52).

¹³ La Fundación Telefónica en Uruguay ha mostrado gran interés en los programas escolares e investigación tecnológica iniciado principalmente por el proyecto nacional educativo Ceibal para trabajar robótica y programación en las escuelas.

¹⁴ Este proyecto lleva el nombre de Alebrijes y Alejandro Pereyra es el coordinador

¹⁵ En su artículo 3, la ley recoge que se tendrá que expedir una autorización expresa para la radicación de estas empresas y su inversión en el caso en que se dediquen a ciertas actividades como las telecomunicaciones, la radio o la prensa, sin embargo, no recoge la actividad de la educación.

En Uruguay, la Ley de Derechos de Autor afecta directamente sobre la industria de literatura infantil protegiendo, garantizando y reconociendo al autor el dominio sobre sus producciones artísticas, científicas y de pensamiento. Santillana cuenta con un catálogo exhaustivo, a través de su sello Loqueleo, con títulos que vienen desde el año 1996. La venta de Alfaguara ha supuesto un desprendimiento importante, ya que se había hecho un trabajo sobre todo en literatura infantil y no ficción desde la editorial (Rama, 2019) que sirvió para despegar en el vuelo de la producción de libros de texto en el año 1993.

La ley general de educación (Ley N° 18.437) es la principal ley de educación aprobada el 10 de diciembre de 2008. El artículo 14 se expresa lo siguiente a respecto la relación del Estado con las corporaciones. Este artículo se refiere a estados u organismos internacionales; sin embargo, no explícitamente a las corporaciones, que es lo que a este trabajo le interesa, corporaciones o empresas privadas (en concreto, Santillana). El artículo habla de concebir la educación como un bien público y añade que la cooperación internacional sea coadyuvante a los fines. De hecho, uno de los mayores organismos de gestión de la ayuda, la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID) destina un 5% de su presupuesto a alianzas público-privadas. En cuanto a la presencia de los términos "empresa" o "corporación" no aparece en la norma. La Ley no recoge de forma directa la variable relativa a la compra e inversión en empresas privadas por parte del Estado a través de su ministerio de Educación, sino que lo deja en manos de la Comisión Directiva del INEEd¹⁶.

Otro detalle que interesa en cuanto al intercambio de datos e información en Uruguay es el caso de Artículo 14º, del Reglamento de Procedimiento Administrativo de INAU (Instituto del Niño y del Adolescente de Uruguay) se observa que, en cuanto al intercambio de información, se sugiere la posibilidad de que en la tentativa por implantar sistemas de libre flujo de información se pueda dar acceso electrónico a bases de datos a empresas privadas.

Además, existe una Ley del Libro (N° 15.913) que permite la venta de publicaciones de carácter artístico, docente, científico, así como material educativo libre de impuesto de impresión, de precios portuarios, de recargos, incluido el Impuesto Aduanero Único. En virtud de esta declaración, se aplican medidas de asistencia crediticia directa, franquicias fiscales y otras facilidades. Por último, quedaría mencionar la Ley de Interés Nacional, Promoción y Protección (N° 16.906), vigente desde 1998 y que declara de interés estatal la protección y promoción de las inversiones, tanto nacionales como extranjeras. Igualmente, se materializa en el trato igualitario entre extranjeros y locales, sirviéndose de un sistema de impuestos único en todo el territorio que no pone límites a los capitales extranjeros en las empresas ni exige autorización o registro previo en las importaciones.

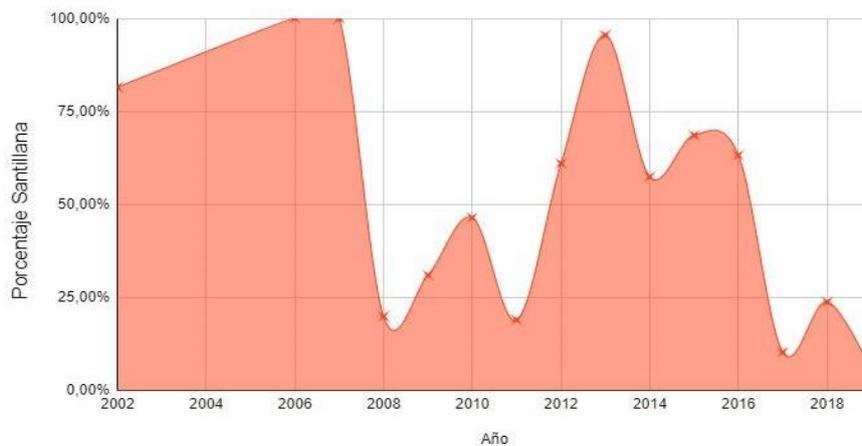
5. Licitaciones públicas de Uruguay y evolución de ventas a la editorial Santillana

El CEIP cuenta con 2300 escuelas públicas en el país. Es en el CEIP donde se concreta la prestación del servicio educativo y la administración de las escuelas, así como la compra de este material. Los datos de adjudicaciones a empresas de compras públicas estatales de libros quedan anotados en el RUPE (ver Gráfico 1). Hay que señalar que el principal cliente de la editorial en Uruguay son los colegios privados, ya que son aquellos centros donde pueden pedir al alumno este tipo de material más costoso, sin embargo, en momentos puntuales, como comprobamos en el siguiente gráfico, se ha realizado una importante alianza entre el ministerio de Educación en Uruguay y la compañía analizada.

Los momentos en los que el Estado compró el material exclusivamente a la editorial escolar Santillana fueron 2007 y 2013. Los nombres de las licitaciones que fueron únicamente de Santillana son 13 y hacen referencia a los siguientes conceptos: "Compra por excepción"; "Libros de Inglés"; "Libros de licitación 2011"; "Cocina para celiacos"; "2000 libros de cuentos infantiles"; "Libros para CES"; "Diferentes consulados de la República"; "Adquisición de libros de estudio entrea inmediata"; "Premios Libros Infantiles"; "Libros y Mapas"; "20 libros de literatura infantil y juvenil" y "Evelyn Aixala". El total de este presupuesto es de 94.207.790,16 millones de pesos uruguayos o 186.154.593,36 millones de euros.

¹⁶ Instituto Nacional de Evaluación Educativa de Uruguay

Gráfico 1. Evolución de las licitaciones públicas de Uruguay a Santillana



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del RUPE.

En 2008 y hasta 2012 las compras que el Estado realiza a Santillana caen hasta el 25%-50%. Del total de presupuesto destinado en 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012 Santillana se lleva un 20%, un 31%, 46,5%, 19% y 61% respectivamente. En esos cinco años, se producen 9 anuncios de licitaciones y en cinco ocasiones la licitación es para el suministro de libros de lectura en bibliotecas. Según Irupé Buzzetti, consejera del CEIP en aquel momento, en 2008 se finalizó el Programa Escolar y se llamó a concurso para la elaboración de textos de 5º y 6º año de Ciencias Sociales y Ciencias Naturales, si bien finalmente solo se presentaron equipos de Ciencias Sociales. Fue en 2010, cuando el CODICEN solicitó que se revisase la edición de 6º, porque el consejero Daniel Corbo del Partido Nacional no estaba de acuerdo con algunos conceptos, sin embargo, las autoras de Ciencias Sociales que hicieron el proyecto editorial se negaron a llevar a cabo dicha revisión. El CEIP finalmente resolvió que en cada 6º año se comprarían 15 libros a la Editorial Santillana. En los años analizados las partidas destinadas a la compra de materiales por parte del estado, la cantidad total asciende a 257.769.535,74 M (UYU). Sin embargo, el presupuesto que se ha destinado a comprar productos a la editorial escolar Santillana es de 18.516.225 M (UYU), lo que representa el 7,1% del total. En los últimos años, la editorial se ha visto muy afectada en cuanto a la disminución del número de venta de libros y la caída de esta contratación nacional, ya que el Estado empezó a producir sus propios libros escolares en matemáticas y lengua.

6. Conclusiones

La distancia entre la diplomacia empresarial y la diplomacia clásica es ínfima. La actividad que la AECID realiza en América Latina en materia de cooperación se vale en muchos casos de las Alianzas Público Privadas para llevar a cabo los proyectos culturales. Uruguay observa con cierta aceptación a España como socio para los negocios y como país inversionista en términos generales, tanto la opinión pública como las leyes de promoción de la inversión que existen en el país. La mezcla de la realización de estas Alianzas Público Privadas, y por tanto, la instauración de servicios y productos españoles, con la afinidad sociocultural que comparten ambos países, otorga a la Marca España alas para imprimir en sus productos, el carácter de calidad garantizada, pensados por perfiles de gran talento. Así es como Santillana acierta y luce su atractivo con un equipo de edición, autoras, maestras y maestros de renombre¹⁷ en Uruguay, así como una red de maestros y maestras con los que mantiene un diálogo.

Lo que Santillana está llevando a la práctica es el *soft power* que definió Nye: "Hacer que quieras hacer lo que quiero". Es decir, el liderazgo de la empresa Santillana se puede corroborar atendiendo a su

¹⁷ En referencia a Lucila Artagaveytia, Cristina Barbero o Juan Pedro Mir.

presencia en las licitaciones públicas del Estado de Uruguay, en los Centros Culturales España donde se realizan actividades convenidas con la editorial y en el Plan Ceibal, entre muchos otros.

La AECID a través de sus Centros Culturales en Latinoamérica, extiende una red de contactos y proyectos con Santillana. Una de las funciones del CCE es la de exhibir trabajos comerciales españoles y vender el producto: como ediciones nuevas de libros de texto de la marca, pensado tanto para niños, para padres y madres o para docentes. Estos CCE cuentan con gestores culturales que realizan una programación cultural basada en captar la esencia del debate cultural y exhibir proyectos locales como extranjeros de gran calidad. Siempre están incluidos los eventos de promoción o lanzamiento de productos de empresas españolas que aterrizan a través de la oficina comercial de la embajada del país. En estos casos se puede afirmar que la cooperación funciona como un subterfugio para esta empresa en el mercado de la educación.

Este camino hacia la "obsolescencia de la presencialidad", que nos trae el teletrabajo y el modo *online*, parece que también se está abordando desde la cooperación española para la cultura y las empresas con las que trabaja, como Telefónica y Santillana. Atendiendo al cambio de paradigma tecnológico y la necesidad de nuevas formas de aprendizaje y de naturaleza de la cultura, los planes tecnológicos y de accesibilidad están resultando prioritarios en su desarrollo e investigación en Santillana. El minucioso trabajo editorial de Santillana y su capacidad de previsión a los hechos e implementación de tecnología la colocan como un actor competitivo en el mundo editorial de Uruguay.

Tanto el peso de la Inversión Extranjera Directa como de la Cooperación en Uruguay tienen un rasgo en común: la presencia española. La inversión extranjera española supera con creces a la de otros países europeos y las empresas españolas cuentan con experiencia y prestigio debido a su capacidad de interferir y fomentar campos como el de la lectura, la tecnología o las innovaciones pedagógicas. Uruguay cuenta con avances en tecnología muy importantes y tiene la mejor cobertura de Latinoamérica de Internet.

No existen indicios de blanqueo de capitales ni de evasión de impuestos de Santillana, aunque existe un caso¹⁸ de puertas giratorias con Latinoamérica dentro de Prisa. En términos de diplomacia económica, la AECID y Santillana suponen un tándem sólido en cuanto a la colaboración, el sentido y los mecanismos en los que se amparan para la consecución de los objetivos. Ejemplo de ello son las mesas de diálogo en las que participa también el sector público y se plantean los proyectos que pueden llegar a implementar políticas públicas a través de contratos entre entidades.

En materia de educación en Uruguay se está produciendo un avance de lo privado sobre lo público, quedando la educación expuesta al mejor postor. La legislación existente en Uruguay que ampara la inversión extranjera y la presencia en empresas transnacionales muestra el predominio que tiene lo económico sobre lo político. La capacidad de actuación política se ve por tanto en situación desfavorable respecto a las decisiones financieras de Inversión Extranjera para el Desarrollo.

Referencias bibliográficas

- AECID (2014): *Guía de Modalidades e Instrumentos de Cooperación de la AECID*. Madrid: Agencia Española de Cooperación y Desarrollo.
- (2018): "Los espacios de la red de centros culturales (CCE). Estudio arquitectónico de los edificios de Red de Centros Culturales de España en Iberoamérica y Guinea Ecuatorial". [18/09/2020]. Disponible en web: <https://es.scribd.com/document/378082672/CENTROS-CULTURALES-DE-ESPANA-EN-EL-MUNDO-pdf>. <https://doi.org/10.25267/periferica.2007.i8.07>
- (2019): "La red de Centros Culturales de la Cooperación en España". [28/07/2020]. Disponible en web: https://issuu.com/publicacionesaecid/docs/pdf_castellano_baja.
- (2020). "Comunicación 2020 de la Cooperación Española". [28/07/2020]. Disponible en web: http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/comunicacion_2020_final_maquetado.pdf.
- Bahr, M. (2020): *Gestor de acción cultural y visitas guiadas de la AECID en el Centro Cultural de Montevideo*. Ponferrada- Montevideo. (Entrevista telefónica).
- Bustamante, E. ed. (2007): "La cooperación Cultura-Comunicación en Iberoamérica". Madrid, AECID. Disponible en web:

¹⁸ El expresidente mexicano, Ernesto Zedillo, fue parte del consejo de administración de Prisa.

- http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/xmlimport-Y1iENF.pdf
- Carrau, N. (2017): "Culpable hasta que se demuestre lo contrario. Amenazas y demandas de empresas transnacionales a las políticas públicas en Uruguay", *Redes*. [16/03/2020]. Disponible en web: <https://www.redes.org.uy/wp-content/uploads/2018/04/Transnacionales-Corregido.pdf>
- Chiazzaro, R. (2020): *Representante Nacional por Montevideo y Asesor en Relaciones Internacionales del Frente Amplio. Ponferrada-Montevideo*. (Entrevista Telefónica).
- Deloitte S.L. (2019): *Promotora de Informaciones, S.A., 2019. "Informe Sobre Las Cuentas Anuales". Informe de auditoría de cuentas anuales emitido por un auditor independiente*. Madrid. Disponible en web: <https://www.prisa.com/es/datos/cuentas-anuales>
- Encinas, M. A. (2020): *Coordinador General de Cooperación de la AECID*. Ponferrada-CDMX. (Entrevista telefónica).
- ICEX. Oficina Económica y Comercial de España en Montevideo (2020): Guía País. Disponible en web: <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/estudios-de-mercados-y-otros-documentos-de-comercio-exterior/guia-pais-uruguay-2020-doc21020851468.html>
- Fernández Herrero, J.A. (2019): *Abogado-asesor de la Cámara del Libro de Uruguay*. Montevideo. (Entrevista presencial).
- Fundación Interarts (2005): "Las relaciones culturales internacionales: el marco institucional en España", *Real Instituto Elcano*, 48: 1-48.
- Rama, F. (2019): *Gerente de Santillana Uruguay*. Montevideo. (Entrevista presencial).
- Ruipérez Palmero, R. (2020): *Coordinador general y responsable de programas de AECID Ecuador*. Ponferrada-Quito. (Entrevista telefónica).
- Nye Jr., J. S. (2004): *The Benefits of Soft Power*. [04/08/2020]. Disponible en web: <https://hbswk.hbs.edu/archive/the-benefits-of-soft-power>

Breve CV de la autora

Clara Arias Sánchez es periodista de la Universidad Complutense de Madrid y Máster de Estudios Contemporáneos de América Latina en la misma universidad. Investiga las relaciones socio-empresariales y de cooperación entre España y Latinoamérica en referencia a la educación, la información y la cultura. Actualmente trabaja como periodista en El Comercio y como consultora y en materia de Transparencia para empresas en el norte de España. Su tema de investigación es el tejido diplomático empresarial de las transnacionales españolas y su incidencia en Latinoamérica.