

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

ARIELA RUIZ CARO

La educación como factor de equidad

La globalización y el desarrollo de nuevas tecnologías han determinado importantes transformaciones en la educación, especialmente durante las últimas dos décadas. En América Latina, al tiempo que se ha producido un aumento constante en las tasas de escolarización, se ha producido un proceso combinado de segmentación y privatización socioeducativa, es decir, una diferenciación de las escuelas públicas en circuitos para pobres y para sectores medios y un pasaje muy fuerte de matrícula del sector público al privado (Rivas, 2005).

Esta relación diferenciada se explica, en parte, por el retiro del Estado de sus funciones como generador, regulador y supervisor del funcionamiento del sistema educativo, lo cual ha dado lugar a la creciente privatización de los servicios educativos. Este proceso se ha profundizado desde inicios de los noventa como resultado de las políticas económicas aplicadas en el marco del denominado Consenso de Washington¹, cuyos ejes centrales fueron la plena libertad de mercado, la disciplina fiscal y la desregulación del Estado.

1. Los lineamientos de dicha política fueron sintetizados en 1989 por el economista norteamericano John Williamson. La instrumentación de los lineamientos establecidos en dicho Consenso fueron impulsados por los programas económicos suscritos con el Banco Mundial, el FMI y el BID. Dichos programas, aplicados durante la década de los noventa, fueron preparando el camino para facilitar la puesta en marcha del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y, luego de su fracaso, de los Tratados de Libre Comercio (TLC).

Al Estado se le asignó un rol “subsidiario”, hecho que connota una visión residual de las políticas públicas, pues a éste, según dicho Consenso, sólo le corresponde actuar allí donde el mercado no llega. El Estado debía limitarse a mantener el orden interno y externo y a la realización de tareas de asistencia social. Por ello, se instrumentaron medidas orientadas a restringir al máximo posible las regulaciones, arbitrajes e intervenciones estatales en el desempeño de la actividad económica privada. Las nuevas medidas atraerían los capitales privados, en particular, las inversiones extranjeras.

Bajo esta lógica, en el ámbito de la educación y la cultura se produjo también una sustracción de los procesos y resultados del conocimiento y la cultura fuera del dominio público que acentuó la concentración de los productos del saber y fue consolidando la transformación de la educación, concebida como un bien y un derecho fundamental, en un servicio.² En la mayoría de los países, hay un aumento en la brecha entre los jóvenes de mayores y menores ingresos respecto de los años que éstos permanecen en el sistema escolar y sus expectativas para ingresar al mundo laboral.

Las políticas de apertura económica implementadas en la mayoría de países latinoamericanos a partir de los noventa —aunque en otros como Bolivia, México y Chile se aplicaron con anterioridad— produjeron equilibrios macroeconómicos importantes y una relativa modernización del aparato productivo en algunos sectores. Pero también profundizaron la concentración del poder económico, generaron una mayor desigualdad en la distribución del ingreso y exclusión social, limitaron las opciones de políticas económicas de los Estados y, en muchos casos, lo que es más grave, dieron lugar a una desvaloración de la democracia en la región.

Dichas políticas están siendo crecientemente cuestionadas y están dando lugar a una transformación geopolítica en la región, especialmente en Sudamérica. Las críticas surgen inclusive desde los propios organismos financieros internacionales que impulsaron las reformas, sobre todo en los noventa. Por ejemplo, el Banco Mundial reconoce que la apertura económica “no rindió los frutos esperados”, que hubo

2. Presentación de Pablo Oyarzún, decano de la Facultad de Artes de la Universidad de Chile durante la presentación del libro Frederick, Pablo, Candia, Cristián, Castillo, Isabel y Pey, Coral (2005), “Educación y comercio en tiempos de globalización”, Santiago de Chile.

destrucción del aparato productivo local. Y lo más importante: que el comercio “no es suficiente motor del crecimiento”. En cambio, sí lo es la educación y la tecnología, pues ambos son elementos que contribuyen a disminuir la inequidad que aflige a la región. Por ello, ese organismo recomienda invertir más en infraestructura, educación y protección laboral y social (De Ferranti, Ferrerira, Perry, Walton, 2003).

El problema es que las políticas económicas que se aplican en la región, diseñadas e inducidas por los propios organismos financieros multilaterales, no dejan margen para disminuir la desigualdad a través de mayor inversión pública en sectores como educación y salud. En la práctica, se induce a los gobiernos a que estos servicios sean tratados como mercancías y no como derechos ciudadanos.³ La tendencia a la privatización de la educación, la salud y de los fondos previsionales ha creado servicios de primer mundo para unos pocos y ha marginado de ellos a la mayor parte de la población.

La mayor cobertura de la educación con calidad y el desarrollo de expresiones culturales nacionales son factores fundamentales —aunque ciertamente no los únicos— para superar los serios problemas de equidad que afligen a América Latina.⁴ La privatización y transnacionalización de la educación, vía su liberalización en las negociaciones comerciales de la Organización Mundial del Comercio (OMC) o los TLC, que consolidan las reformas neoliberales que se llevaron a cabo en el sector educativo, revierten el carácter inclusivo de la educación y producen exclusión.

En un escenario en que el Congreso del Perú está próximo a ratificar un TLC con Estados Unidos, es importante preguntarse si

3. En el informe de Naciones Unidas “La Democracia en América Latina” se recoge la denuncia de 16 ex presidentes latinoamericanos que destacan la presión ejercida fundamentalmente por el gobierno de Estados Unidos y los organismos multilaterales de crédito. “Estamos totalmente condicionados, nos imponen las reglas. Los gobiernos soberanos dependen de la calificación de una agencia privada de riesgo, de la decisión de un organismo multilateral”. Señalan, además, que éstos no se hacen cargo de las consecuencias de los modelos y programas políticamente inviables que exigen.

4. Estrada (2003) considera que aunque es deseable para una sociedad mejorar sus niveles educativos, ello resulta un propósito insuficiente cuando no se acompaña de una transformación sustancial en las relaciones de propiedad. En realidad, son estas relaciones las que se constituyen en factor explicativo de la inequidad, la desigualdad y la pobreza y en la exclusión de importantes sectores sociales de una educación pública universal, gratuita y con calidad.

los lineamientos de política presentes en este Tratado Internacional deja los márgenes necesarios para que el Estado tenga una participación más activa y disponga de márgenes de acción para adecuar la lógica que imprime la globalización a la realidad nacional.

La educación en las negociaciones comerciales

La educación y la cultura están siendo inducidas por los países industrializados, especialmente por Estados Unidos, a ser tratadas como mercancías en el marco de las negociaciones comerciales de la OMC, así como en los TLC. El crecimiento del comercio internacional de los servicios educativos, especialmente de los terciarios y de los de especialización técnica, se había incrementado significativamente con anterioridad a la existencia del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) o de los TLC. Estos instrumentos, el GATS y los TLC, sólo han creado un cuerpo legal para impulsar y consolidar un proceso que ya venía produciéndose.

La privatización de los servicios educativos ha tenido lugar en un contexto en que al Estado le resulta cada vez más difícil satisfacer la demanda, sobre todo en la enseñanza superior. Además, el comercio del sector educativo, especialmente el superior, tiene un enorme potencial de rentabilidad. Éste incluye el reclutamiento de estudiantes en el ámbito internacional, el establecimiento de campus universitarios en el extranjero, el otorgamiento de franquicias y la enseñanza en línea.

Con respecto al comercio mundial de bienes culturales —cine, fotografía, radio y TV, impresos, literatura, música y artes visuales—, el informe sobre el desarrollo humano 2004 del PNUD señala que éste registra más de 380 mil millones de dólares anuales y las películas de Estados Unidos representan el 85% de la audiencia mundial.⁵

Pero el gran interés que tiene sobre todo Estados Unidos en incluir estos sectores en la agenda liberalizadora comercial multilateral, así como en los TLC, no sólo radica en su potencial rentabilidad, sino también, y sobre todo, en la capacidad que tienen ambos sectores de estandarizar valores y paradigmas sociales y políticos.

5. Citado por Trahtemberg, León (2005).

Es así, que muchos consideran que en la educación está ocurriendo “una revolución”. Esta ha dejado de ser vista primordialmente como un conjunto de habilidades, actitudes y valores necesarios para el fortalecimiento de la ciudadanía y se está transformando en un bien de consumo comercializado por corporaciones multinacionales, instituciones académicas convertidas en negocios o por otros proveedores (Altbach, 2003). El fenómeno se está expandiendo y se observa tanto en el nivel de discusiones que se realizan en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), así como los que se aceptan, prácticamente sin discusión, en los TLC.

La educación en las negociaciones multilaterales

La liberalización de los servicios educativos y culturales en el ámbito de las negociaciones multilaterales tiene lugar en el GATS, el cual es administrado por la OMC. Este Acuerdo establece el marco multilateral de principios y normas para la liberalización del comercio de servicios. Su liberalización progresiva se da a través de sucesivas rondas de negociaciones multilaterales, la primera de las cuales se realizó el año 2000.

El GATS fue negociado durante la Ronda Uruguay que concluyó en 1994 y entró en vigencia en 1995 en el marco de la Organización Mundial del Comercio.⁶ Hasta entonces, en el ámbito de las relaciones comerciales multilaterales sólo se debatía la liberalización del comercio de bienes. La Ronda Uruguay representó un triunfo de los países más poderosos al lograr que los servicios, inversiones y los derechos de propiedad intelectual formaran parte de estas negociaciones multilaterales, debido a que estos países están cada vez más involucrados en la producción de bienes intensivos en conocimiento.

En el GATS se negocian todos⁷ los servicios, agrupados en doce sectores (Recuadro 1). Sin embargo, se rige por la adopción voluntaria de compromisos de liberalización. Es decir, los países quedan

6. En 1996 el acuerdo fue ampliado a los servicios educacionales, en particular, a la educación superior.

7. Solamente se exceptúan aquellos que son provistos en ejercicio de facultades gubernamentales siempre y cuando no se suministren en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios.

en libertad para especificar en qué servicios conceden acceso al mercado y trato nacional, bajo qué condiciones y con qué limitaciones. Esto da lugar a que los servicios se negocien mediante lo que se denomina “listas positivas”, es decir, sólo son sujetos de liberalización los sectores o subsectores de servicios sobre los cuales los gobiernos presentan propuestas. Sin embargo, éstos son presionados a liberalizarlos no sólo en el ámbito de la OMC, sino mediante los programas de ajuste que se acuerdan con el FMI y el Banco Mundial. En algunos sectores, la liberalización ha avanzado significativamente. En otros, como educación, energía y salud se han registrado mayores reticencias y son los sectores en los que menos ofertas de liberalización se han presentado. Estos sectores son considerados sensibles. En general, los servicios constituyen un ámbito en las negociaciones de la OMC, en los que divergen las posiciones de los países industrializados frente a las de los subdesarrollados. Estados Unidos, por ejemplo, considera que en la mayoría de los países hay una serie de obstáculos que impiden el libre comercio en este sector. La prohibición vigente para que entidades extranjeras impartan servicios de enseñanza superior para adultos y capacitación, dificultades para que las entidades extranjeras obtengan autorización para establecerse en dichas actividades, impedimentos para que los proveedores extranjeros de servicios de enseñanza superior puedan otorgar títulos, restricciones a la transmisión por medios electrónicos de los materiales de los cursos, trato fiscal discriminatorio de los proveedores extranjeros, dificultades en la repatriación de utilidades, son algunos de ellos.

RECUADRO 1

SECTORES GENERALES OBJETO DE REGULACIÓN EN EL ACUERDO GENERAL DE COMERCIO DE SERVICIOS

Los servicios dentro del marco del GATS están clasificados en:

- administrativos incluyendo servicios profesionales, de computación y de comunicaciones
- construcción e ingeniería relacionadas
- distribución
- educativos

- ambientales
- financieros
- salud
- sociales
- turismo y servicios relacionados a los viajes
- recreacionales, culturales y deportivos
- transporte
- otros

Cada uno de los sectores a su vez contiene varios subsectores.

En el GATS, sólo dos países latinoamericanos, México y Panamá han presentado ofertas importantes en el sector educativo. En el caso del Perú, el gobierno presentó una oferta adicional en mayo de 2005, en la que únicamente propuso liberalizar los centros de estudios de idiomas y arte culinario. Ningún otro nivel de educación fue ofertado, a pesar de las reformas de la educación que liberalizaron el sector en todos sus niveles (pre-escolar, primario, secundario, superior y otros) durante la década de los noventa.

En efecto, bajo la presidencia de Alberto Fujimori se dio cauce legal a una mayor oferta educativa privada, en especial en la educación superior universitaria, para lo cual se modificaron las reglas referentes a la creación de universidades. Asimismo, se limitaron las responsabilidades del Estado frente a las universidades públicas con medidas económicas y fiscales diversas, dejándolas libradas a su suerte. Durante los noventa, se añadieron, sin congruencia, normas de mercado que modificaron apreciablemente la realidad universitaria peruana (Sota Nadal, 2003).

El mismo autor sostiene que, en la medida que la ideología neoliberal se imponía a principios de esa década, “se abrió una oportunidad de negocios e inversión en el sector educación. Primero ideológicamente y, después normativamente, se llevó al límite el papel subsidiario del Estado. En ese clima ideológico y político, grupos de presión obtuvieron en el Ejecutivo y en el Congreso, en 1995 y 1996, que se aprobaran dos leyes de corte neoliberal; la primera, convirtió la creación y autorización de funcionamiento de universidades privadas, que según la norma requerían de una ley del

Congreso, en un trámite técnico administrativo ante un órgano autónomo (CONAFU), mientras que las públicas, seguían requiriendo para su creación, ley del Congreso de República⁸ La otra, daba cauce a la creación de nuevas universidades y la transformación de las existentes a la forma de sociedades mercantiles. Ello implicaba que, legalmente, poseían fines de lucro, y sus propietarios estaban facultados para ejercer las atribuciones que tradicionalmente habían ejercido los órganos de gobierno elegidos por la comunidad universitaria.”⁹ Este proceso de liberalización se dio en todo el sistema educativo.

A pesar de que en el Perú sigue vigente esta legislación liberal en el sector educativo, el gobierno ha tenido una actitud más bien conservadora en el GATS y no ha presentado ofertas importantes en este sector, salvo las indicadas anteriormente (centros de idiomas y arte culinario). El argumento esgrimido es que un compromiso en el GATS impediría en el futuro realizar cambios con algún enfoque menos liberal.

La educación en los TLC con Estados Unidos

La inclusión de los servicios educativos y culturales en la agenda de los TLC se sustenta en los principios y normativas que rigen el GATS. Los TLC se han convertido en el mecanismo más idóneo para los países desarrollados, interesados en impulsar el proceso de liberalización de los servicios, puesto que en el ámbito multilateral de las negociaciones que se realizan en la OMC, la mayoría de los países subdesarrollados se resiste a abrir su sector de servicios. En general, utilizan este sector, el referido a la liberalización y garantías a la inversión extranjera, así como el de las compras gubernamentales, como instrumentos de negociación para que los países industrializados eliminen los subsidios y ayudas agrícolas. En la medida en que los industrializados no están dispuestos a eliminarlos y los compromisos que asumen al respecto son en general vagos y sin

8. Ley N.º 26439 del 29/01/95 que crea el Consejo Nacional para la Autorización y Funcionamiento de la Universidades - COANAFU.

9. El Decreto Legislativo N.º 882 del 08/11/96 sobre la promoción de la inversión privada en la educación.

compromisos de fechas concretas, los subdesarrollados tampoco avanzan en la liberalización de los servicios, especialmente educativos, tal como lo exigen la mayoría de países industrializados en la OMC, especialmente Estados Unidos.

Es importante señalar la diferencia de enfoques en las negociaciones del sector servicios en el ámbito multilateral de la OMC, donde participan los 145 países miembros, y las que se realizan bilateral o plurilateralmente (como el caso de Centroamérica) en los TLC. Como ya se mencionó, en el ámbito multilateral los gobiernos presentan sus propuestas de liberalización en los sectores que consideran pertinentes (listas positivas). Todo aquello que no figura en las listas, no es objeto de negociación.

En cambio, en los TLC se negocia bajo el principio de listas negativas. Es decir, todo lo que el gobierno no excluye de las negociaciones es objeto de liberalización. Los principios generales (Recuadro 2) que rigen las normas internacionales sobre servicios que los países deciden excluir en los TLC se enumeran en los denominados “anexos de medidas disconformes”.

RECUADRO 2

PRINCIPIOS GENERALES DEL GATS

Los principios más importantes en el GATS (aunque definidos de manera igual a lo establecido en la OMC, su aplicación es diferente) son: el del tratamiento de la nación más favorecida (MFN), transparencia, trato nacional y acceso a mercado.

Tratamiento de la nación más favorecida

Ésta es una obligación general, por la cual un país debe tratar a todos los otros miembros del GATS de manera igual. La obligación en el GATS es, sin embargo, limitada, ya que los miembros pudieron exceptuarse de este principio, al haber podido presentar su lista de excepciones por diez años, durante la Ronda Uruguay. Pero, las mismas están sujetas a renegociaciones cada cinco años. Además cabe resaltar que el trato MFN sólo significa que no habrá discriminación entre las partes negociantes, y no significa un acceso a mercado.

Transparencia

Ésta también es una obligación general. El principio de transparencia implica que todos los miembros publiquen oportunamente todas las medidas relevantes y las modificaciones a las leyes y reglamentos relacionados con los servicios parte del GATS. Los miembros están obligados de informar a la OMC, al menos una vez al año, las nuevas disposiciones o las modificaciones a las existentes.

Trato nacional

El Acuerdo sobre Servicios permite excepciones a la no-discriminación entre proveedores domésticos y extranjeros. En términos generales, un miembro puede aplicar un trato formalmente idéntico o formalmente diferente al que aplica a sus servicios nacionales. Sin embargo, este trato a los servicios extranjeros no debe implicar condiciones de competencia más favorables para los servicios nacionales.

Acceso a mercado

El GATS contempla limitaciones de acceso a mercado en aquellos servicios en el que un miembro asume compromisos. Estas limitaciones deben ser notificadas por el miembro, si es que quiere mantenerlas. Las mismas se refieren a:

- Limitación en el número de proveedores.
- Limitación en el valor total de los servicios provistos o de los activos involucrados.
- Limitación en el número total de operaciones de servicio o de la cantidad total de servicios producidos.
- Limitación en el número de personas físicas que pueden ser empleadas.
- Restricciones o requisitos para poder ofrecer los servicios.
- Limitación en la participación del capital extranjero.

FUENTE: Chan Sánchez, Julio “La Educación superior y el comercio de servicios: un punto de vista peruano”, julio de 2002.

La educación en el TLC con Perú

En ninguno de los TLC acordados con Estados Unidos por países latinoamericanos, se incluye un capítulo de negociación sobre temas educativos y culturales. Sin embargo, estos son abordados, sobre todo, en los capítulos sobre comercio transfronterizo de servicios e inversiones. También tienen incidencia los mayores plazos y ámbitos de aplicación en el capítulo sobre propiedad intelectual en temas como derechos de autor, acceso a bibliotecas digitales, entre otros.

En el TLC que el Perú ha acordado con Estados Unidos se incluyen dos anexos que hacen referencia a dos capítulos: el de comercio transfronterizo de servicios y el de las inversiones. En el Anexo I se listan todas las medidas de la legislación vigente que serán exceptuadas de los principios de aplicación del Tratado y que podrán seguir siendo aplicadas una vez que entre en vigencia el TLC¹⁰. Se asume que, aquellas que no han sido listadas, serán liberalizadas y se aplicarán los principios antes enunciados.

En el Anexo II se incluye un listado de medidas denominadas “reservas a futuro”. Es decir, éstas permiten que en el futuro, el gobierno pueda adoptar, en cada uno de los ámbitos en los que haya realizado reservas, disposiciones que no se ajusten a algunas disciplinas del Tratado en los capítulos sobre comercio transfronterizo de servicios, así como en el de inversión.

En el TLC, el gobierno no ha incluido ningún aspecto vinculado al sector educativo en los Anexos en los que figuran las medidas disconformes. Como el Perú no ha presentado una oferta de liberalización importante en este sector en el GATS, un futuro gobierno podría realizar ajustes en la legislación nacional sobre educación. Sin embargo, si el TLC se ratifica en el Congreso, éstas no serían aplicables en la relación con Estados Unidos, puesto que con este país regirá un tratado internacional que incluirá este ámbito.

En la medida en que no se exceptúa la universidad pública ni ninguna otra modalidad de prestación de servicios educativos, estos quedan sujetos a su liberalización en el TLC. Es decir, desde el momento en que los servicios educativos en el marco del TLC con

10. Se refiere a principios que contravienen los principios de i) trato nacional; ii) trato de nación más favorecida; iii) acceso a los mercados y iv) presencia local.

Estados Unidos se definen como una prestación realizada en condiciones de competencia, la educación en todas sus modalidades queda establecida dentro de las disposiciones de inversión extranjera y del comercio transfronterizo de servicios.

Si bien las normativas del GATS —que rigen también para el TLC en el ámbito de los servicios— permiten excluir de la negociación los servicios prestados por los poderes públicos —siempre y cuando no se suministren en condiciones comerciales ni de competencia— esto no regiría para los servicios educativos, pues no hay ninguna modalidad de educación en la que el poder público tenga participación exclusiva.¹¹

Toda vez que durante el gobierno del presidente Fujimori, a mediados de la década de los noventa, se liberalizó el sector educativo, no se requirió hacer mayores modificaciones en la legislación nacional vigente que rige el sector. Es más, mediante la directiva N° 54 del Ministerio de Educación del año 2005, se recomienda a las instituciones públicas y privadas solicitar preferentemente la autorización de carreras profesionales técnicas, que atiendan los requerimientos del sector productivo en el marco de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPDEA), del proceso de negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), los Tratados de Libre Comercio (TLC) y MERCOSUR.¹²

Sin embargo, resulta incomprensible que un gobierno, como el actual, con reducido apoyo político y exigua participación de la sociedad civil, haya tomado la decisión de convertir la reforma liberal de la educación en parte de un tratado internacional.

Resulta más sorprendente aún que los representantes del sector educativo no hayan sido parte activa de esta decisión. Al menos, el Ministerio de Educación no forma parte de ninguna de las dos instancias del equipo negociador. Éstas son la Comisión Multisectorial y el Comité Técnico Negociador. La primera está dirigida por el ministro de Comercio Exterior y Turismo e integrada por los ministros de Agricultura, Economía y Finanzas, Energía y Minas, Producción y Relaciones Exteriores. Asimismo, por el viceministro de Comercio Exterior y por un representante de la Embajada de Estados Unidos. Por otro lado, el Comité técnico negociador

11. La interpretación de esta norma (Artículo 1.3. del GATS) es tema de debate.

12. Directiva N° 54-2005-DINESST-UFP.

está dirigido por el viceministro de Comercio Exterior e integrado por los representantes técnicos de los Ministerios de Agricultura, Economía y Finanzas, Justicia, Producción, Relaciones Exteriores, Salud y Trabajo (Sierra, 2005).

La educación en el TLCAN con México

Es importante señalar que México negoció y firmó el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) antes que entrara en vigencia el GATS. En lo que respecta al ámbito educativo, para poder firmar el TLCAN se aprobó la Ley de Inversiones Extranjeras y la Ley General de Educación, ambas en 1993.

Así, México asegura la posibilidad de inversión extranjera en todo el sector de educación privada, incluida la educación superior y los servicios mixtos, es decir, la provisión educativa en cualquier combinación de niveles y modalidades. Sin embargo, hay algunas restricciones. En la Ley de Inversiones Extranjeras se establece que se requiere resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para que ésta participe en un porcentaje mayor al 49% en todas las actividades, incluidas los servicios privados de educación preescolar, primaria, secundaria, media superior, superior y combinados. Por otro lado, la Ley General de Educación establece la obligación de los particulares que imparten educación superior a obtener, ante autoridad competente, un reconocimiento de validez oficial para cada plan de estudios.

La educación en el TLC con Chile

Si bien el TLC de Chile con Estados Unidos fue firmado en 2004, las reformas neoliberales en el sector educativo se iniciaron en la década de los ochenta y siguen vigentes, sin mayores modificaciones, en la actualidad. La reforma tuvo un fuerte carácter descentralizador y privatizador y produjo quiebres en el sistema educativo tradicional chileno.

Como resultado de estas reformas se transfirió el manejo de los establecimientos escolares a los municipios, mientras el Ministerio mantenía funciones normativas, de supervisión y evaluación; se

cambió la forma de asignación de los recursos (históricamente a través del presupuesto de gastos de los establecimientos) a una modalidad basada en el pago de una subvención por alumnos atendidos (lo cual se utilizó para estimular el establecimiento de empresas privadas en los niveles de educación básica y media) y se produjo un traspaso de establecimientos públicos de nivel medio vocacional a corporaciones constituidas *ad hoc* por empresarios (Puiggrós, UBA).

En el TLC con Estados Unidos, Chile realizó una reserva en el sector educación. En el Anexo II, que incluye las Listas de Medidas Disconformes Futuras de Inversiones y Servicios, se especifica que Chile se reserva el derecho de adoptar o mantener medidas respecto de personas que presten servicios de educación a cualquier nivel (desde prebásico a universitarios) y en cualquier tipo de establecimiento. Es decir, cualquier persona o entidad extranjera que preste servicios educativos requiere un permiso que implica, entre otras cosas, que sus títulos sean compatibles y visados por el estado chileno.

Posibles impactos de la inclusión de la educación en el TLC con Estados Unidos

La consolidación de la liberalización y posible transnacionalización de los servicios educativos puede traer ventajas y amenazas. Para algunos, su liberalización da lugar a un mayor ingreso de recursos de inversión, eleva la calidad de la oferta educativa y genera competencia con las entidades nacionales, en un escenario de escasez de recursos presupuestarios. Para otros, la aplicación de las reglas comerciales puede dar lugar a la supresión de la financiación pública, el desperfilamiento del Estado como ente generador, regulador y valuador del funcionamiento del sistema educativo, el gradual reemplazo de las escuelas públicas por una oferta de establecimientos privados y el aumento de las brechas sociales.

El presente informe parte de la hipótesis de que la liberalización de la educación, tal como se propone en el GATS y en los TLC, representa para países como el Perú más amenazas que oportunidades. La liberalización y posible transnacionalización de la educación puede dar lugar a lo siguiente:

1. Profundiza la brecha social

En la práctica, al dejar el Estado de ser garante del derecho a la educación, ésta deja de ser un factor de inserción y movilidad social para los sectores de menores recursos. Lejos de contribuir a hacer de la educación un proceso más inclusivo, y, por lo tanto, ayudar a una mayor equidad, definida fundamentalmente como la igualdad de oportunidades, promueve una mayor desigualdad que, en lo económico, puede poner límites al crecimiento sostenido. En lo político, puede afectar la gobernabilidad e incrementar la desvalorización de la democracia.

2. Se desdibuja el rol del Estado como garante del derecho a la educación

La mayor presencia de instituciones de educación superior que tienen fundamentalmente como motivación el lucro puede obstruir el papel de las universidades públicas, lo cual podría limitar el acceso de amplios sectores de la ciudadanía a la educación, especialmente universitaria. En un contexto en el que la educación pública está desacreditada y prevalece una demanda creciente por servicios educativos especialmente en el nivel superior, el trato nacional otorgado a los inversionistas norteamericanos, mediante un tratado internacional, puede conducir a desmontar gradualmente la financiación estatal de las universidades públicas.

3. Se pierde la capacidad de autodeterminación en la división internacional del trabajo intelectual

Chiroque (2005) advierte que instituciones externas podrían comprar instituciones educativas nacionales o aliarse con ellas para explotar lucrativamente el “servicio educativo”, lo cual implica un poder de decisión sobre los servicios educativos que se exportan en el Perú, más allá de los requerimientos coyunturales o estratégicos del país. Los débiles marcos regulatorios podrían facilitar estas acciones. Asimismo, considera que, bajo la modalidad de ofertar servicios educativos para un “mercado globalizado”, se estaría formando, con recursos nacionales, profesionales que serán reclutados en el exterior. Es decir, los países industrializados lucrarían

no sólo durante el proceso formativo sino, después, del proceso formativo. De otro lado, podrían tenerse problemas en cuanto a un reconocimiento desigual de títulos y certificados profesionales y técnicos. Esto significa que el Perú podría llegar a reconocer los títulos de Estados Unidos, pero no a la inversa.

4. Se estandariza el conocimiento y se subordina el pensamiento político y social al mercado.

La apertura del sector educación, en particular del nivel terciario y universitario, a las empresas transnacionales de la educación, en un escenario en que se carece de instrumentos adecuados de supervisión y prevalecen mecanismos débiles de regulación, abre un nuevo campo no sólo para la inversión rentable sino, sobre todo, para la consolidación de un pensamiento dominante en el que, bajo la envoltura de la eficiencia, la modernidad y el tecnicismo, se tienden a abandonar las reflexiones críticas y visiones propias del desarrollo. Es asimismo posible que se esté castrando el surgimiento de grandes corrientes del pensamiento. Las usinas desde las cuales surgen las grandes corrientes del pensamiento local y regional corren el riesgo de perder identidad y convertirse en gestoras de franquicias.

La supeditación política y económica, en este caso, a Estados Unidos, y la mercantilización de los servicios educativos a través del TLC limita las posibilidades de concebir proyectos educativos que atiendan las especificidades nacionales y, por qué no, regionales. La transmisión y preeminencia de determinadas corrientes de pensamiento en los países subdesarrollados puede convertirse en un mecanismo adicional de ejercicio de control sociocultural y político. Es decir, más allá de la mercantilización de la educación que conllevaría este tratado, lo que está en juego es la posibilidad de afianzamiento de un proyecto de dominación política y sociocultural.

Conclusiones

Las reformas neoliberales del sector educativo en países latinoamericanos no han logrado los resultados esperados. Han impulsado un proceso de transformación mediante el cual la educación ha

dejado de ser un mecanismo de inclusión y movilidad social para convertirse en uno de concentración del saber y de exclusión. Las normas legales que rigen este modelo educativo se consolidan y se convierten en tratado internacional a través de los TLC. La realidad del mercado termina condicionando todas las actividades sociales y también las educativas.

En el Perú, especialmente durante la década de los noventa, hemos asistido a la privatización de la esfera pública en todos los ámbitos posibles, con resultados macroeconómicos relativamente razonables, pero con indicadores sociales que no han progresado significativamente. Por ello, la incorporación del país al mundo globalizado bajo la figura de los TLC entraña graves riesgos, entre otros, porque el sistema educativo que se está conformando y consolidando, limita la generación de corrientes de pensamiento que reflejen más adecuadamente nuestra realidad y que promuevan propuestas serias que impulsen transformaciones.

La inclusión de la educación y de la cultura en la agenda de los TLC se sustenta en los principios y normativas que rigen el GATS. Sin embargo, en los TLC entre países subdesarrollados e industrializados, los primeros quedan más expuestos a las exigencias de los segundos. Esto permite que, en muchos casos, Estados Unidos avance en la liberalización de aspectos que no consigue lograr en el marco multilateral. De allí la necesidad de que los temas de negociación de ambos sectores sean ampliamente debatidos. Esto, en general, no ocurre.

Para especialistas como Philip G. Altbach del Boston Collage, “un nuevo tratado que tenga el poder de obligar a países, con muy diferentes necesidades académicas y recursos, a adoptar normas estrechas, inevitablemente diseñadas para servir a los intereses de los sistemas académicos más poderosos y de los proveedores corporativos de educación, solamente servirá para incubar más desigualdad y dependencia. Debemos movernos hacia una globalización basada en la igualdad y no en un nuevo colonialismo” (Altbach, 2003).

Aun para quienes asumen que la transnacionalización de los servicios educativos es beneficiosa para el país, hay aspectos que deben ser necesariamente evaluados durante su negociación. Por ejemplo, en qué medida la educación para adultos puede limitar las posibilidades de crecimiento de las universidades o cómo la educación a través de los medios electrónicos puede convertirse en un

mecanismo alternativo a la educación universitaria, afectando los objetivos educativos nacionales.

La negociación de los temas educativos y culturales mediante la acción concertada con otros países de la región puede ser un mecanismo importante para tener un rol más activo y determinante en la toma de decisiones claves en ambos sectores. En el ámbito de la cultura, ya existe un instrumento que permitiría a los países limitar la cultura en las negociaciones comerciales internacionales. Se trata de la Convención sobre Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de las Naciones, aprobada en la UNESCO en octubre de 2005.¹³

Para concluir, ninguna reflexión más adecuada que la realizada por el ministro de Educación del Perú, Javier Sota Nadal, quien considera que “el formidable desarrollo de la internacionalización del conocimiento es asimétrico para nosotros, por lo menos en los siguientes sentidos: a) tiene fuerte apoyo político y presupuestal en los países del primer mundo, mientras que es débil y está librado a su suerte en países como el nuestro; b) está configurado, en gran medida, aunque no siempre, como un negocio o fuente de ingresos para los establecimientos de educación superior del primer mundo, que ven en el tercer mundo un mercado potencial de exportación; y c) existe un enriquecimiento cultural objetivo, universalmente hablando, pero es básicamente de una sola vía. La capitalización del conocimiento y de los recursos humanos se polariza a favor del mundo desarrollado en detrimento de los países pobres como el Perú”.¹⁴

Por lo tanto, mientras el impacto de la liberalización de ambos sectores no sea ampliamente debatido en la sociedad, éstos deben ser excluidos de las agendas de las negociaciones comerciales.

13. La Convención, aprobada por abrumadora mayoría (sólo dos votos en contra de Estados Unidos e Israel) en la UNESCO requiere ser ratificada al menos por 30 países para que entre en vigor y sólo tendrá validez de ley para aquellos que lo hagan. La existencia de un marco legal para evitar que las expresiones culturales en el mundo se rijan únicamente por las leyes de mercado —tal como exige sobre todo Estados Unidos, país con una posición dominante en el mundo en lo que denominan “industria del entretenimiento”— representa una victoria para organizaciones como las Coaliciones para la Diversidad Cultural existentes en varios países.

14. *Ibidem* 9.

Bibliografía

- ABOITES, H. (2004) “Derecho a la educación o mercancía. Diez años de libre comercio en la educación mexicana”, publicado en *Memoria, Revista Mensual de Política y Cultura*, N. 187, septiembre, México D.F.
- ALTBACH, G. P. “Conocimiento y educación como bienes de consumo internacionales. El colapso del bien común”, citado por MEDINA, E. (2003).
- CHAN SÁNCHEZ, J. (2002) “La Educación superior y el comercio de servicios: un punto de vista peruano”. En S. ARAUJO SALINAS. *Educación y buen gobierno*, Foro Educativo, Lima.
- CHIROQUE, S. (2005) “TLC y educación como servicio”, documento presentado a los miembros del Consejo Nacional de Educación. Disponible en: www.aprodeh.org.pe/tlc/documentos/TLC-ed-per.pdf
- DE FERRANTI, D.; H. G. F. FERRERIRA; E. G. PERRY; M. WALTON (2003) “Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?”, Publicación en línea: www.worldbank.com Banco Mundial, Washington D.C.
- FREDERICK, P.; C. CANDIA; I. CASTILLO y C. PEY (comp) (2005) *Educación y comercio en tiempos de globalización*, LOM, Santiago de Chile.
- MEDINA, E. (2003) “Universidad pública, tratados de libre comercio y transnacionalización de la educación superior”. Texto distribuido en la IV Cumbre Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas, Universidad de El Salvador, San Salvador, 10 al 12 de diciembre de 2003.
- PUIGGRÓS, A. (1999) “Educación y sociedad en América Latina de fin de siglo: del liberalismo al neoliberalismo pedagógico” en *Revista EIAL*, N° 10, Universidad de Buenos Aires.
- RIVAS, A. (2005) “Treinta años en la pendiente”, exposición en el Ciclo de Debates abiertos a la sociedad: Políticas de Estado para el desarrollo de la Argentina auspiciado por el diario *Clarín*, Buenos Aires, noviembre. Disponible en: www.clarin.com/suplementos/especiales2/2005/08/19/1-00401.htm
- RONCANCIO JIMÉNEZ, G. y O. PULIDO CHAVES (2005) “TLC y Educación Superior en Colombia. Notas a propósito del artículo ‘Libre Comercio y Educación Superior en América en

- Latinoamérica de Hugo Abortes” . www.foro-latino.org/documentos/texto-discusion-upn-pulido-roncancio.pdf
- SIERRA CONTRERAS, J. (2005) “El Tratado de Libre Comercio entre Perú y Estados Unidos y la educación en el Perú”, Organización de Estados Iberoamericanos, Lima, septiembre.
- SOTA NADAL, J. (2003) “El sentido de la II Reforma universitaria en el Perú”, ponencia presentada en el seminario *Las reformas en la educación superior en América Latina y el Caribe*, IESALC, UNESCO, Bogotá, 5 y 6 de junio.
- TRAHTEMBERG, LEÓN (2005) “Perú TLC y cultura”, Revista *Signo*, Perú, 12 de septiembre.