

Libre comercio y educación: perspectivas para América Latina

José Ignacio López Soria

Publicado en: *Educación y buen gobierno*. Lima, Foro Educativo, 2006, p. 90-99.

Introducción

Desde hace ya algunos lustros, concretamente desde las dos últimas década del siglo XX, está en marcha un proceso de globalización que nos va llevando a todos, en cada vez más aspectos, a tener el mundo como marco obligado de referencia. Este proceso viene acompañado de un cierto desborde de las dimensiones institucionales de la modernidad y especialmente de esa hechura del proyecto moderno que conocemos como estado-nación. El cuadro se completa –y me refiero sólo a sus trazos fundamentales- con los procesos de agrupamiento de los países en bloques multinacionales y con una liberación de las diferencias que se manifiesta en el resurgimiento de identidades locales y regionales en pugna con los afanes homogeneizadores de la globalización desde arriba. Estas tendencias se ven facilitadas por las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones. (TICs).

Bastan tal vez estos pocos trazos para advertir que estamos en medio de un proceso multidimensional que remece los cimientos de la organización y la convivencia social y que se pone de manifiesto tanto en los dominios de la cultura como en los subsistemas de acción social e incluso en la vida cotidiana.

Lo más notable en el mundo de la cultura es la pérdida de aura de los discursos metanarrativos o englobantes que hasta ayer proveían de fundamento y de sentido a la praxis teórica, la estructura axiológica, las regulaciones éticas y jurídicas y los sistemas simbólicos. Los subsistemas sociales, es decir, los modos de producir e intercambiar bienes y servicios, de organizar y gestionar la convivencia social, de producir y difundir conocimientos y proveer de competencias para el trabajo, de articular y administrar la seguridad, etc. se ven en la imperiosa necesidad de recomponer sus orientaciones y estrategias para responder a los retos que les plantean las cuatro tendencias indicadas arriba: la globalización, el desborde del estado nacional, la composición de unidades multinacionales y la liberación de las diferencias. Finalmente, la vida cotidiana se ve también afectada por estas tendencias: están cambiando aceleradamente las lealtades, la intimidad, las formas de identidad, los horizontes de expectativas y, en general, los valores, regulaciones, modelos existenciales y usos y costumbre del mundo de la vida.

En este escenario no es raro que la educación se vea igualmente remecida por tendencias que la convocan simultáneamente a globalizarse, regionalizarse, localizarse, informatizarse y recomponer su relación con los entornos nacionales para responder a los retos que le plantean las mencionadas tendencias. El remecimiento afecta, en primer, a los medios y metodologías educacionales y a los escenarios o marcos de referencia en los que la

educación se desenvuelve, pero parece, además, en algún caso, querer disolver las características y funciones clásicas atribuidas a la educación para reducirla a valor de cambio sujeto a los vaivenes del mercado, desconociéndose sus dimensiones ética, axiológica y cívica.

Era necesario comenzar con este cuadro general para hacer caer en la cuenta de que la tendencia a la globalización es sólo uno de los componentes de un proceso multidimensional que incluye, además, la constitución de bloques multinacionales, la recomposición de la institucionalidad de los estados nacionales y la liberación de las diferenciase, en entornos cada vez más caracterizados por un uso intenso de las TICs. Como para cualquier otro de los subsistemas sociales, el problema para la educación se presenta cuando una de esas tendencias, en nuestro caso la de la globalización, pretende constituirse en hegemónica, desconociendo que el sistema educativo se ve retado por todas esas tendencias y, consiguientemente, está obligado a responder articuladamente a todas ellas.

En lo que sigue voy a ocuparme específicamente de la globalización y la comercialización de la educación, presentando, en primer lugar, el marco general del comercio de servicios educativos, para analizar luego los compromisos específicos, estudiar algunas experiencias ya desarrolladas y, finalmente, ofrecer algunas conclusiones preliminares. Llamo “preliminares” a las conclusiones, primero, porque estamos en un proceso cuya marcha y resultados no son fácilmente predecibles, y, segundo, porque si algo caracteriza a las negociaciones de los tratados internacionales de libre comercio es precisamente la falta de información precisa y de transparencia.

Marco general

El *Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios* (en adelante: AGCS) es, desde 1995, el instrumento legal usado por la *Organización Mundial del Comercio* (en adelante: OMC) para liberalizar el comercio de los servicios. El objetivo del AGCS es dar los principios y normas para la expansión y liberalización de todos los servicios, a excepción de aquellos “*suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales*”, es decir que “*no se suministran en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios.*”¹

El AGCS define cuatro modos de suministro internacional de servicios: “suministro transfronterizo” (el proveedor, desde su país, suministra servicios a consumidores de otro país), “consumo en el extranjero” (el consumidor viaja a otro país para recibir en él los servicios de un proveedor local), “presencia comercial” (el proveedor establece una sucursal en otro país para suministrar servicios en él), y “presencia física de personas” (el proveedor se traslada a otro país para prestar en él un servicio).

La educación queda incorporada en el AGCS bajo la denominación de “servicios de enseñanza” con los siguientes subsectores: enseñanza primaria, enseñanza secundaria

¹ OMC: Acuerdo General del Comercio de Servicios. Art. 1.3

-incluyendo también la secundaria técnica y vocacional-, enseñanza superior, enseñanza para adultos y otros servicios de enseñanza.

Es necesario anotar, sin embargo, que el AGCS supone “obligaciones generales”, que son vinculantes para todos los miembros, y “compromisos específicos” que se establecen a través de negociaciones y dependen de las decisiones de cada país.

Entre las “obligaciones generales” destaca el llamado “trato de la nación más favorecida”, que obliga a otorgar a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otro miembro un trato no menos favorable que el que se concede a los servicios similares y a los proveedores de servicios similares de cualquier otro país. Quedan, no obstante, exceptuados de cumplir esta disposición las obligaciones relacionadas con acuerdos de integración económica entre países, a condición de que en las relaciones entre ellos se liberalice sustancialmente el comercio de servicios y se dé a las partes extranjeras el mismo trato que a las nacionales.

El comercio de servicios, entre los que están los servicios educativos, se establece a través de “compromisos específicos” entre los países miembros, debiendo procederse de manera gradual y teniéndose en cuenta la soberanía y las condiciones de cada país. El proceso de liberalización debe respetar los objetivos de las políticas nacionales y los niveles y ritmos del desarrollo de cada país, pero, al mismo tiempo, tiene que atenerse, como hemos dicho, a un principio fundamental: otorgar a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otro miembro un trato no menos favorable que el que se otorga a su propios servicios o proveedores de servicios similares.

Finalmente, la firma del AGCS supone para los miembros la obligación de no poner limitaciones en cuanto a los siguientes aspectos: número de proveedores de servicios, valor total de los activos y transacciones de servicios, número de operaciones de servicios o cuantía total de la producción de los servicios, número de empleados en un terminado sector de servicios, tipos específicos de personería jurídica o de empresa para proveer el servicio, y participación del capital extranjero. Puede haber excepciones, pero a condición de que éstas estén debidamente precisadas y se apliquen por igual a los servicios y proveedores nacionales.

En resumen, en el entorno de la OMC y del AGCS la educación es entendida como un servicio cuya provisión queda supeditada a las reglas de juego del mercado internacional y, más concretamente, a la capacidad de negociación de los estados nacionales dentro del marco general del comercio internacional.

Compromisos específicos

La historia de la aplicación del AGCS muestra que los países optan por diversas estrategias en materia de servicios de enseñanza. Mientras que unos –por ejemplo, Noruega, Chequia, Eslovaquia, Lesotho y Sierra Leona- liberan todos los sectores de enseñanza (primaria, secundaria, superior, adultos y otros servicios), otros países optan por la liberación de sólo algunos sectores. En América Latina y el Caribe, Costa Rica, Jamaica y Panamá han liberado los servicios de enseñanza primaria, secundaria y superior, México añade a éstos el

rubro de otros servicios, y Haití ha liberado sólo el de educación de adultos. Estados Unidos, por su parte, incluye en la liberación sólo la enseñanza para adultos y otros servicios.

Estamos, como muestra la brevísimas información anterior, ante una práctica muy variada y en la que entran en juego tanto motivaciones comerciales –el comercio de los servicios educativos es aún poco atractivo- cuanto consideraciones de otra índole: se sigue pensando que la educación desempeña un papel fundamental en el desarrollo de las personas y de las sociedades y que la intervención de los Estados es imprescindible para garantizar el acceso de las mayorías a la educación y la orientación de ésta en función de perspectivas nacionales.

Por otra parte, se advierte un aumento de la presión para ampliar la liberación de los servicios educativos. Las motivaciones en este caso son fundamentalmente dos: la posibilidad de aprovechar sin trabas el creciente mercado de los servicios de enseñanza, y la necesidad de mejorar la calidad de estos servicios y de adecuarlos a los requerimientos de la globalización. La OMC² ha decidido dar prioridad a los servicios de enseñanza superior, enseñanza para adultos y otros servicios en la aplicación del AGCS. La enseñanza básica (primaria y secundaria) prefiere dejarse por fuera del Acuerdo. La atención de los promotores de la liberalización queda, pues, concentrada en la llamada educación terciaria, que abarca todas las formas de la educación superior, incluida la educación a distancia, y en otras actividades que, sin ser directamente de enseñanza, facilitan la transnacionalización de los servicios educativos como la estandarización de pruebas de aprendizaje, la realización de programas de intercambio de estudiantes, la inclusión de programas de estudios en el extranjero, la creación de redes de instituciones y programas, la convalidación de títulos y grados, la eliminación de trabas para contratación de profesores extranjeros, la reducción de los subsidios a las entidades nacionales, etc.

Interesa particularmente conocer la posición de Estados Unidos en este escenario por las recientes negociaciones para la firma del TLC. La propuesta de Estados Unidos en relación con la liberalización de los servicios de enseñanza quedó expresada en la comunicación que su delegación ante la OMC hizo al Consejo del Comercio de Servicios en diciembre del 2000³. El gobierno de Estados Unidos considera que la enseñanza es, en gran medida, una función de los gobiernos, pero sabe que en la mayoría de los países la enseñanza privada coexiste con la pública como complemento de ella. Se adhiere, por tanto, a la liberalización de los servicios de enseñanza superior, incluyendo en ellos los de capacitación para trabajos prácticos y los de pruebas educativas (diseño y realización de pruebas, evaluación de resultados de las pruebas, etc.).

Más importante que la propuesta es, sin embargo, la identificación que la delegación norteamericana hace de un conjunto de obstáculos que los países deberían eliminar para facilitar el comercio de los servicios educativos. Entre ellos destacan los siguientes: prohibiciones, limitaciones y falta de oportunidades a las entidades extranjeras para instalarse y brindar servicios de enseñanza superior, enseñanza para adultos y capacitación;

² OMC. Servicios de enseñanza. Nota documental de la Secretaría de la OMC. 23 set. 1998.

³ Delegación de los Estados Unidos a la OMC: Enseñanza superior (terciaria), enseñanza para adultos y capacitación. Comunicación de los Estados Unidos al Consejo del Comercio de Servicios. 18 diciembre 2000.

restricciones a la transmisión de los materiales educativos por medios electrónicos; exigencia de que los proveedores extranjeros se asocien con proveedores locales; denegación de autorización a los proveedores locales privados para asociarse con proveedores extranjeros; excesivo retraso de la aprobación gubernamental a solicitudes de proveedores extranjeros para brindar servicios educativos; denegación de solicitudes del mismo tipo sin exponer las razones de la denegación ni informar sobre el procedimiento para conseguir una futura aprobación; trato discriminatorio (fiscal, franquicias, etc.) a los proveedores extranjeros que actúan solos o asociados con proveedores locales; falta de información clara sobre las subvenciones otorgadas a la enseñanza superior, de adultos y de capacitación; excesiva rigidez en la contratación local; dificultades de entrada y salida del país para el personal especializado que debe brindar servicios temporalmente; derechos e impuestos excesivamente altos por licencias, regalías y repatriación de utilidades.

Lecciones de la experiencia

No es fácil sacar lecciones de experiencias, las de los TLC, que se desarrollan como resultado de negociaciones escasamente transparentes. No brindar la información requerida para estudiar concienzudamente estos procesos se ha vuelto parte del *modus operandi* de las negociaciones de los TLC. La falta de información se acentúa para el caso de los servicios educativos porque, por lo general, éstos no entran directamente en la negociación, aunque luego se vean afectados por los acuerdos específicos que se adoptan en relación con el comercio de servicios y de compras estatales.

Los TLC firmados por Estados Unidos con México y Canadá, con Chile y con los países centro americanos no incluyen explícitamente normas sobre educación. Hasta donde se sabe, tampoco las incluye el proyecto de TLC entre Perú / Estados Unidos, aunque éste último incorpora algunos aspectos de los servicios culturales. Puede presumirse, sin embargo, que Estados Unidos se ha atendido en la negociación con el Perú a la propuesta sobre servicios de enseñanza y al pedido de eliminación de trabas que la delegación norteamericana hiciera en el 2000 ante el Consejo del Comercio de Servicios de la OMC.

Veamos ahora algunas experiencias concretas en el mundo latinoamericano.

México ha sido el primer país de la región que ha firmado un TLC con Estados Unidos y Canadá. El “Tratado de Libre Comercio de América del Norte” (TLCAN) fue firmado en 1992 y entró en vigencia en 1994. Para preparar la firma del TLC, México puso en marcha un programa de modernización de la educación que promovió una mayor rigurosidad en el ingreso a la educación media superior y superior, el pago por productividad a los docentes universitarios, la vinculación entre las instituciones educativas y las empresas, y el aumento de los montos de colegiatura.

Durante las negociaciones se presentaba la liberalización como el medio más adecuado para acelerar la modernización educativa y, así, cerrar la brecha que la educación mexicana tenía, en términos de calidad y de cobertura, con respecto a los otros socios del tratado.

Para analistas como Hugo Aboites⁴ y Roberto Rodríguez Gómez⁵, la consecuencia más importante del TLCAN para la educación es que ésta es pensada no como un servicio público, provisto en el marco de objetivos nacionales y orientado al desarrollo humano, sino más bien como una mercancía o un campo específico de inversión del que hay que eliminar todos los obstáculos a la libre circulación y competencia. Se trata, por tanto, de un fundamental cambio de lógica, especialmente en aquellos casos, como el mexicano, en los que el Estado era el provisor más importante de este servicio. La fuente de dinamismo es ahora la comercialización y, por tanto, el predominio de los intereses privados sobre los públicos.

La estrategia de adecuación a esa nueva lógica no es simple. Exige, en primer lugar, cambiar el marco legal para, por un lado, eliminar los obstáculos a la libre competencia de proveedores de servicios educativos, incluyendo los extranjeros, y, por otro, incentivar la inversión privada, incluida la extranjera, en el sector. Para ello se ha aprobado una gama de medidas que apuntan todas en la misma dirección: internacionalización de las licitaciones para compras estatales; obligación de dar trato nacional a los proveedores extranjeros de servicios educativos, sean éstos provistos dentro o fuera del país; allanamiento del camino para el reconocimiento de títulos profesionales extranjeros; implantación de exámenes únicos de certificación profesional; facilidades para el paso de inversiones a través de las fronteras y para el retorno de las ganancias a los países de origen de las inversiones; facilidades para la compra de instituciones locales de educación superior por consorcios extranjeros y para el establecimiento en el país de sucursales de instituciones extranjeras para la educación presencial o a distancia; facilidades para la creación de asociaciones entre instituciones locales y extranjeras; creación de estructuras de acreditación de programas de educación superior para lograr la acreditación internacional de los profesionales formados en el país; etc.

En términos económicos, las consecuencias prácticas de estas liberalizaciones no son, sin embargo, espectaculares. Hasta el 2003, las inversiones extranjeras directas en educación en México no llegaban a 40 millones de dólares, cifra que se compone de pequeños montos de inversión en centros principalmente de idiomas y una fuerte inversión, 34 millones, por la compra que el consorcio Sylvan Learning Systems hace de la Universidad del Valle de México.

Tampoco en el terreno del desarrollo educativo, los resultados de la liberalización son realmente significativos. Después de 10 años del TLCAN, la educación mexicana sigue arrastrando sus carencias tradicionales en cuanto a cobertura, calidad, descentralización, deserción escolar, etc. Se advierten, por el contrario, especialmente en la educación superior, un estancamiento de los recursos públicos destinados a educación, un deterioro del promedio de la calidad educativa debido principalmente a la oferta incontrolada de titulaciones “al paso”, una cierta tendencia a la “industrialización” del servicio educativo, una menor atención de las necesidades del entorno local tanto en la formación de profesionales como en priorización de temas de investigación, un menor interés por

⁴ Aboites, Hugo. Libre comercio y educación superior en Latinoamérica. Cinco temas para una discusión. En: www.foro-latino.org/documentos/texto-base-aboites.pdf

⁵ Rodríguez Gómez, Roberto. Inversión extranjera directa en educación superior. El caso de México. En: www.foro-latino.org/documentos/texto-discusion-oce-rrodriguez.pdf

incorporar los saberes de la propia cultura o de culturas afines, y, finalmente pero no en último lugar, un descuido por parte de los centros de educación superior de su tradicional condición de instituciones de referencia del conocimiento y de espacios de encuentro entre corrientes del pensamiento y de exploración científica y tecnológica.

Hay que decir, no obstante, que no todo es negativo en este nuevo escenario en gestación. La inversión en educación gana en racionalización, la oferta educativa se vuelve funcional a las necesidades de la demanda laboral, se difunde la cultura de la calidad y ésta se mide en estándares internacionales, mejora la relación entre el mundo educativo y el de la producción, aumenta, se diversifica, flexibiliza y descentraliza la oferta educativa, etc.

El caso de **Chile** es, de alguna manera, singular por haber comenzado tempranamente el proceso de liberalización de la economía y porque éste se dio en un contexto de recorte de las libertades y la participación ciudadana y de conculcación de los derechos humanos. Los organismos internacionales que promovieron y apoyaron ese proceso, especialmente el Banco Mundial, se han esforzado por exhibir el “modelo chileno” como un ejemplo exitoso de modernización y liberalización. No es raro, por tanto, que Chile haya llegado sin mayores tropiezos ni traumas visibles a establecer acuerdos bilaterales y multilaterales de libre comercio con los principales centros del poder económico. Los TLC no significan, por tanto, para Chile un cambio radical sino más bien una continuidad de políticas iniciadas con anterioridad. *“A diferencia de otros países latinoamericanos –dice el experto Oscar Espinoza⁶- ..., en el caso de Chile, no ha sido necesario disponer de grandes acuerdos comerciales para promover la entrada de capitales extranjeros hacia Chile y el repliegue del Estado en el manejo y control de asuntos de carácter social.”*

A pesar de estos antecedentes, la liberalización de la educación en Chile no exhibe caracteres marcadamente diversos a los de los otros países de la región. Como en los demás países, las negociaciones han estado fuera del conocimiento y control de la ciudadanía, es también escaso el interés de los inversionistas extranjeros por los servicios educativos, y el proceso está encaminado fundamentalmente a la privatización de estos servicios.

La consecuencia más visible de la liberalización es la privatización de la educación. Mientras que, hasta 1981, las instituciones públicas de educación terciaria o postsecundaria eran sostenidas integral o parcialmente por el Estado, hoy éste sostiene de manera directa sólo al 10% de tales instituciones. El resto vive fundamentalmente de los aportes de los estudiantes, algunos de los cuales reciben becas del Estado para profesionalizarse en las instituciones habilitadas para recibir financiamiento. Esta situación ha obligado a las instituciones de educación superior a redoblar sus esfuerzos y sus gastos en propaganda para ganarse a los alumnos/clientes.

Por otra parte, las universidades chilenas se han lanzado a la provisión de servicios al exterior, especialmente a América Latina, creando programas de intercambio, extendiendo la educación a distancia, consiguiendo de la Agencia (chilena) de Cooperación Internacional becas para estudiantes extranjeros, e incluso estableciendo sedes en el

⁶ Espinoza, Oscar. Nuevos antecedentes para la discusión y comentarios al artículo ‘Libre comercio y educación superior en Latinoamérica’. Texto de discusión. Programa de Investigaciones en Educación (PIIE). En: www.foro-latino.org/documentos/texto-discusion-piie-oespinoza.pdf

extranjero. Así mismo, las instituciones de educación superior han creado en el exterior, especialmente en Estado Unidos, agencias para conseguir recursos vía proyectos de investigación conjunta e intercambio de docentes y alumnos, y han implementado programas académicos – especialmente MBA- con la cooperación de instituciones extranjeras.

El interés de los inversionistas extranjeros en la provisión de estudios superiores se ha puesto de manifiesto con la presencia de los consorcios Institución Internacional S.E.K. (Universidad Internacional S.E.K – Chile), de inversionistas españoles, y Sylvan International Universities (Universidad de las Américas y Universidad Andrés Bello), de inversionistas norteamericanos.

Las consecuencias de todo este proceso se van haciendo palpables: la lógica comercial invade el sector, los servicios se privatizan, la competencia se agudiza, se incrementa la presencia extranjera en Chile y de Chile en el exterior, se diversifica y clienteliza la oferta educativa, se extiende y, al mismo tiempo, se banaliza la cultura de la calidad, se vuelve excesiva la oferta de profesionales especialmente en las áreas de gestión, disminuye el gasto fiscal, etc.

Colombia está caminando más lentamente que los países anteriormente mencionados en relación con el TLC con Estados Unidos. Los profesores Germán Roncancio Jiménez y Orlando Pulido Chaves, de la Universidad Pedagógica Nacional⁷, dan cuenta del debate suscitado al respecto en su país. Los representantes del gobierno sostienen, en el terreno educativo, la negociación está encaminada a los siguientes temas: asegurar la calidad, impulsar la educación a distancia, facilitar la homologación de los estudios y la convalidación de los títulos, fijar un régimen de visas y facilitar la transnacionalización de servicios educativos. En cualquier caso, el asunto es poco relevante para los potenciales inversionistas extranjeros porque en la educación básica ya hay una significativa presencia de proveedores extranjeros y, además, los inversionistas de fuera están interesados casi exclusivamente en la educación superior. Pero los analistas afirman que el TLC exige que la educación, en todos sus niveles y modalidades, quede a merced del libre juego de oferta y demanda, y que es muy probable que los inversionistas extranjeros aprovechen la existencia de la alta demanda insatisfecha de educación superior para ofrecer sus servicios en Colombia.

A fin de preparar las condiciones para la aplicación del posible TLC en el terreno de la educación, el gobierno colombiano ha emprendido ya acciones importantes como el establecimiento de estándares mínimos de calidad, la implantación del sistema de créditos, la estandarización de los paquetes formativos, la homologación de la formación con universidades extranjeras, la implantación de un sistema de evaluación y acreditación basado en estándares y competencias pensados en función de su utilidad y competitividad en el mercado laboral, etc.

⁷ Roncancio Jiménez, Germán y Orlando Pulido Chaves. TLC y educación superior en Colombia. Notas a propósito del artículo ‘Libre comercio y educación superior en Latinoamérica’ de Hugo Aboites. En: www.foro-latino.org/documentos/texto-discusion-upn-pulido-roncancio.pdf

Aunque las negociaciones del TLC con Estados Unidos no han concluido, el iniciado proceso de liberalización de la educación en Colombia apunta a la mercantilización, privatización y transnacionalización de los servicios educativos. Se supone que estos fenómenos, al incrementar y diversificar la oferta, liberarla de restricciones, promover la competencia de inversionistas nacionales y extranjeros, y exigir estándares internacionales, contribuirán a mejorar la calidad de la educación y a reducir la presencia del Estado en el sector. Los analistas críticos de la liberalización subrayan sus efectos de inequidad y exclusión, así como la menor atención a las áreas no atractivas para el mercado (humanidades, ciencias sociales) y la cultura nacional.

En **Argentina**, las reformas educativas de la última década del siglo pasado fueron creando el escenario propicio para la comercialización y liberalización de la educación. Myriam Feldfeber y Fernanda Saforcada⁸, en los comentarios al mencionado texto de Aboites, señalan que la Ley de Educación Superior de 1995 y otros dispositivos legales institucionalizaron para el sector educación, con el apoyo del Banco Mundial y de fundaciones locales, las políticas neoliberales al facilitar y promover la creación de universidades privadas, la expansión de la oferta de estudios de postgrado, la introducción de la acreditación y el establecimiento del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC), al mismo tiempo que el Estado limitaba los recursos destinados a las universidades públicas, obligando a estas instituciones a buscar fuentes alternativas de financiamiento.

Lo fundamental de estas medidas era el cambio de paradigma: del modelo universitario propio de la Reforma de Córdoba, es decir, de la universidad pública, gratuita y comprometida con el desarrollo social, se comenzó a pasar a una universidad privatizada y funcional a los intereses del mercado. *“Los tratados de libre comercio habilitan la posibilidad de que instituciones extranjeras brinden servicios educativos con las mismas regulaciones y prerrogativas que las instituciones locales. Esto supone pensar que es posible producir y transmitir conocimientos más allá de la historia y de las necesidades y realidades económicas, sociales, jurídicas, políticas y culturales de cada país.”*

Las expertas argentinas llaman igualmente la atención sobre otros tres aspectos no menos importantes: la propiedad intelectual, la oferta de gestión educativa y los servicios de evaluación. El tema de la propiedad intelectual ha provocado numerosas controversias en relación con los medicamentos y las semillas, pero afectará también al registro de conocimientos y patentes. Los servicios de gestión de instituciones educativas de diversos niveles están siendo ofrecidos por empresas y consorcios americanos, conocidos como Empresas Administradoras de Educación que, evidentemente, tienen fines de lucro. Finalmente, al compás de la expansión de la cultura de la acreditación, se va extendiendo la oferta de servicios de evaluación para todos los niveles de la educación. Estos servicios son ofrecidos por empresas especializadas que, en el marco del AGCS y con el apoyo del Banco Mundial, van introduciendo la obligatoriedad de las evaluaciones periódicas a través de encuestas o tests estandarizados. La buena posición en estas mediciones es luego condición necesaria para acceder a préstamos y otras facilidades de financiamiento.

⁸ Feldfeber, Myriam y Fernanda Saforcada. Libre comercio y educación superior en América Latina. Notas sobre el caso argentino. En: www.foro-latino.org/documentos/texto-discusion-lpp-feldfeber-sforcada.pdf

Con respecto al **Perú**, lo primero que hay que decir es que aquí el debate público está sólo en los comienzos. El analista Juan Sierra, por encargo de la OEI, ha elaborado el informe “Impactos de un Tratado de Libre Comercio entre Perú y Estados Unidos en el sector educación”⁹, que hemos remitido al Ministro de Educación y será próximamente objeto de un debate de especialistas. El desaparecido intelectual y ex viceministro de educación, Juan Abugattás¹⁰, comentó, por encargo de Foro Educativo, el texto de Hugo Aboites. En la web de Foro Educativo se pueden encontrar, además, otras informaciones y reflexiones sobre el tema.

Recogiendo ideas de los textos mencionados puede afirmarse que, como ha ocurrido en otros países, el tema de la educación no formó parte explícita de las negociaciones y, en cualquier caso, ni la administración pública del ramo ni los expertos en el área han sido debidamente consultados. Juan Abugattás señala que *“En el caso peruano, ha sido alarmante el hecho (de) que los negociadores designados ni siquiera conozcan las implicancias de los acuerdos que promueven para el sector de los servicios educativos o para el intercambio de bienes culturales y el patrimonio cultural de la nación”*. Por su parte, Juan Sierra anota que, hasta donde se conoce, *“El gobierno peruano ...tampoco incluye explícitamente a la educación. Ni siquiera cuando toca los servicios ...”*. Lo que sí queda claro es la falta de transparencia en las negociaciones. Puede colegirse, sin embargo, a juzgar por la experiencia en otros países y por las propuestas de Estados Unidos sobre los servicios de enseñanza en el marco del AGCS, que la educación se verá afectada por la firma del TLC.

También el Perú, como otros países, ha venido preparando la liberalización de los servicios educativos a través de medidas como la privatización y la aceleración de la acreditación. La llamada “Ley de promoción de la inversión en la educación”, Decreto Legislativo n° 882, de 1996, y las disposiciones sobre el tratamiento al capital extranjero han impulsado la liberalización de los servicios educativos, facilitando la inversión privada en el sector e incluso haciendo posible la asociación de instituciones locales con consorcios extranjeros para brindar dichos servicios. Al amparo de estos dispositivos, la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas pasó en 2004 a formar parte del consorcio Laureate Inc, que, como hemos dicho, tiene intereses en varios países de la región y en otros continentes.

El efecto inmediato de las medidas liberalizadoras de los servicios educativos ha sido un incremento notable de una oferta educativa de dudosa calidad. En una década, de 1993 a 2003, el número de centros creció en 16% en el sector público y 71% en el privado. Este crecimiento profundiza el centralismo de la oferta educativa ya que el sector privado, que es el que más crece, prefiere la capital y las ciudades grandes como sedes de su inversión en educación. Por otro lado, las instituciones que se crean al amparo del D.L. 882 o que se acogen a él se piensan libres de trabas para multiplicar su oferta educativa a través de filiales en el territorio nacional y sin control alguno de la calidad y pertinencia de estos servicios.

⁹ Sierra, Juan. Impactos de un Tratado de Libre Comercio entre Perú y Estados Unidos en el sector educación. En: www.oeiperu.org/documentos/educacion.pdf

¹⁰ Abugattás, Juan. Comentario al texto de Hugo Aboites “Libre comercio y educación superior en Latinoamérica. Cinco temas para una discusión.” www.foro-latino.org/documentos/texto-discusion-fe-jabugattas.pdf

Juan Abugattás señala en el texto mencionado otro riesgo de la liberalización de la educación: la subordinación a los imperativos de un mercado globalizado y controlado por las grandes potencias socava los avances en la creación de una comunidad académica latinoamericana que contribuya al fortalecimiento económico, político y cultural de la región. *“Lo evidente -dice Abugattás- es que países pobres y débiles, con sistemas educativos enclenques o, peor aún, sin la posibilidad efectiva de regular y planificar sus sistemas educativos, se verán en gran desventaja frente a países cuyos sistemas educativos son sólidos, responden a sus necesidades nacionales y, por añadidura, funcionan como referentes internacionales.”*

Al amparo de las liberalizaciones, finalmente, está incrementándose la utilización de las TICs con fines educativos. Este hecho puede contribuir a resolver importantes problemas de cobertura e, incluso, a enriquecer los recursos de aprendizaje disponibles, pero es innegable que, al mismo tiempo, dificulta el control de la pertinencia y calidad de la oferta educativa.

Conclusiones preliminares

En primer lugar, hay que comenzar reconociendo que estamos en medio de un proceso multidimensional de enorme envergadura que está remeciendo nuestras seguridades culturales, organizacionales y propias de la vida cotidiana. La posición más sabia es tratar de conocer ese proceso para saber a qué atenerse y poder gestionarlo con cordura. La ignorancia y la resistencia no son, en este caso, buenas consejeras, como no lo es tampoco el abandono a los flujos y reflujos de la corriente.

Es importante, en segundo lugar, entender que el proceso es multidimensional y que, por tanto, la respuesta a la globalización debe estar articulada a las que tenemos que dar a los demás retos que nos presenta la actualidad (conformación de espacios afines supranacionales, reformulación de las dimensiones institucionales del estado-nación, y liberación de las diferencias) y a la necesidad de cumplir las promesas que el proyecto moderno nos dejó instaladas pero no cumplidas (justicia, equidad, libertad, solidaridad, bienestar). No se trata, por tanto, de privilegiar una sola dimensión, como frecuentemente quieren, en un extremo, los apologetas de la globalización o, en el otro, los de la liberación de las diferencias, confiando en que lo demás se resolverá por añadidura. Para un proceso complejo como el actual hay que pensar respuestas integradas y que se potencien mutuamente.

En el marco de sus políticas de modernización y de preparación para negociar los tratados de libre comercio, los países han aprobado medidas de liberación del mercado de servicios y, concretamente, de los servicios educativos promocionando y facilitando la inversión privada, local y extranjera, en el sector.

Las negociaciones de los tratados suelen desarrollarse a través de mecanismos deficientes en cuanto a transparencia y control ciudadano. Se advierte especialmente la ausencia en las negociaciones de parte de la administración educativa y de expertos en el área.

Independientemente de que figure o no explícitamente en los tratados de liberalización del comercio, lo cierto es que la educación se ve afectada por éstos, especialmente la educación superior, la de adultos y otros servicios, por ser éstas las áreas priorizadas por el capital transnacional para colocar sus inversiones.

La liberalización de la educación, en general, y los tratados de libre comercio, en particular, están contribuyendo a un cambio de trascendencia tanto en la concepción de la educación como en la gestión de sus servicios educativos. En cuanto a la concepción, se privilegia la dimensión relacionada con el desarrollo de la competitividad social y de las competencias laborales de los individuos, descuidándose las otras dimensiones de la educación, las relacionadas con la convivencia humana digna, la apropiación de la riqueza acumulada por la humanidad, el desarrollo de la propia identidad, el ejercicio responsable de la ciudadanía, etc. En cuanto a la gestión, se privilegia la inversión privada, se promueve el retiro del Estado y, en general, se convierte el servicio educativo en una mercancía sujeta a los requerimientos y vaivenes del mercado. Y, así, de servicio público generalmente gratuito y orientado según necesidades y requerimientos nacionales, la educación se convierte en mercancía y en un campo propicio para la inversión privada.

Las consecuencias inmediatas que para la educación se están derivando de los TLC y otras formas de liberalización del comercio de servicios son muchas y de diverso signo: por un lado, la oferta educativa se amplía y diversifica gracias al aporte privado, la inversión pública se racionaliza, se introducen estándares de calidad internacionales, se difunde la cultura de la acreditación, se facilita el reconocimiento de los títulos y grados locales en el extranjero y de los extranjeros en el país, se promueve la capacitación para desenvolverse en contextos multinacionales, etc., y, por otro, la concepción de la educación se unidimensionaliza, los servicios educativos se mercantilizan, la calidad no mejora significativamente, se pone en riesgo la pertinencia de la educación en relación con el desarrollo nacional, la educación se divorcia de la cultura local, se privilegia la inversión en servicios educativos de bajo costo y reducida envergadura, se descuida el cultivo de las ciencias básicas y de las ingenierías duras, se organiza la oferta en función de la demanda social de estudios y no de la demanda laboral, se produce una sobreabundancia de profesionales que luego encuentran serias dificultades para ubicarse en el mercado del trabajo, etc.

Independientemente de que pesen más o menos las ventajas o las desventajas, lo cierto es que el proceso de liberalización de los servicios educativos está en marcha y, por tanto, es necesario gestionarlo racional, participativa y transparentemente, aprovechando con cordura las oportunidades que ofrece, promoviendo el desarrollo de sus aspectos positivos y, sobre todo, haciendo que éstos potencien las respuestas que hay que dar a los otros retos de la actualidad.

Frente al fenómeno de la globalización y, concretamente, de la liberalización de los servicios educativos, no se trata, por tanto, en un extremo, de rasgarse las vestiduras ni de persistir tercamente en concepciones y formas de la educación que dejan mucho que desear en cuanto a cobertura, calidad, pertinencia y compromiso social, ni, en el otro, de dejarse llevar por la corriente viendo en la liberalización la panacea para todos nuestros males, sino más bien de proceder con prudencia y negociar con transparencia para que la liberalización,

además de abrirnos a los beneficios de la globalización, facilite y potencie las soluciones que tenemos que ir diseñando para recomponer las dimensiones institucionales del proyecto nacional, constituir bloques multinacionales con países afines y permitir la convivencia digna entre las diversidades que nos componen.