



Organización
de Estados
Iberoamericanos

Para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura

**EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE PERU Y ESTADOS
UNIDOS Y LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ**

Consultor: Juan Sierra Contreras
Con la colaboración de Enrique Sato Kuroda

Septiembre, 2005

INDICE

- I. INTRODUCCIÓN
- II. ACUERDO GENERAL SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS
 - 1. Obligaciones generales y compromisos específicos
 - 2. Liberalización de la enseñanza
 - 3. Posición de la OMC
 - 4. Propuesta de Estados Unidos
- III. LOS TLC Y LA EDUCACIÓN
 - 1. Procedimientos de negociación
 - 2. Capítulo de inversiones
 - 3. Capítulo de comercio transfronterizo
 - 4. Capítulo de contratación pública
 - 5. Medidas disconformes
- IV. LA EDUCACIÓN Y LAS NEGOCIACIONES DEL PERÚ CON ESTADOS UNIDOS
Equipo negociador
- V. LA LIBERALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN LA PRÁCTICA
 - 1. Inversión extranjera en México
 - 2. Decreto legislativo 882

CONCLUSIONES

ANEXOS

- 1. Porcentaje de centros educativos y programas no escolarizados públicos y privados, según nivel y modalidad: 1993, 1998 y 2003
- 2. Centros educativos públicos con ninguna o alguna computadora de uso administrativo y/o académico, según nivel y modalidad: 2003
- 3. Centros educativos privados con ninguna o alguna computadora de uso administrativo y/o académico, según nivel y modalidad: 2003
- 4. Centros educativos públicos con computadoras de uso académico, por número promedio de alumnos por computadora, según nivel y modalidad: 2003
- 5. Centros educativos privados con computadoras de uso académico, por número promedio de alumnos por computadora, según nivel y modalidad: 2003

I. INTRODUCCIÓN

El tema del posible TLC con Estados Unidos está siendo ampliamente debatido en el Perú. El debate se centra en los componentes políticos, económicos, sociales y hasta culturales de tratado, pero pocos se ocupan de la presencia de la educación en él. Para contribuir a enriquecer el debate incorporando la dimensión educativa, la Oficina Regional de la *Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura* (OEI) se propuso hacer una primera aproximación al tema. Fruto de ese propósito es este informe, que la OEI entrega al Ministro de Educación y al país.

La probable firma del TLC con Estados Unidos podría impulsar en el país una mayor liberalización de la educación, con respecto a la acción de las instituciones y empresas educativas de Estados Unidos.

El TLC liberalizará el comercio de bienes y de servicios, así como el movimiento de capitales, bajo la perspectiva de una economía de mercado. En ese sentido, las instituciones y empresas norteamericanas podrían intervenir en las actividades educativas del país con los mismos derechos y obligaciones que las empresas peruanas, que podrían hacer lo mismo en Estados Unidos. Ciertamente, y por el momento, ésta es sólo una hipótesis de trabajo. Las negociaciones hacia el TLC son bastante reservadas y, además, no hay un capítulo específico sobre la educación. Sin embargo, es conocido que la educación estaría comprendida en los efectos de todo el TLC y, en particular, de los capítulos de servicios, inversiones y compras estatales. Por cierto, con esto no se haría sino fortalecer a nivel de las relaciones entre Perú y Estados Unidos y con respecto a los servicios educativos, la liberalización del comercio internacional de los servicios que está impulsando la Organización Mundial de Comercio, a través del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. De hecho, fue dentro de este marco, que el gobierno de Fujimori impulsó la privatización de la educación en el país.

A través de este documento queremos presentar algunos elementos básicos, respecto a la discusión sobre el TLC y la educación en el Perú. El TLC en su conjunto es objeto de un intenso debate en Colombia, Ecuador y Perú, los países andinos que participan en las negociaciones para su eventual firma. También se debate, aunque en menor medida, sus efectos en el sector educativo, en lo que ha constituido la apertura en el país de los problemas planteados con el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) en todo el mundo.

En términos generales, por un lado están los que consideran que como la educación es un derecho fundamental del ser humano, se debe reafirmar su carácter de bien público, y la obligación del Estado de proporcionarla al conjunto de la población y particularmente a los sectores más pobres. En ese sentido, su inclusión en los servicios sujetos a la liberalización comercial bajo una perspectiva de mercado, la convertiría en una mercancía inaccesible a los pobres, por lo menos en sus formas de mayor calidad. La conclusión es que la educación no debería estar entre los servicios considerados en el AGCS y en el TLC.

Por el otro lado, están los que plantean que, en países como el nuestro, la educación tiene una calidad inferior a los niveles internacionales, lo que sería particularmente cierto –y de difícil solución- en la educación pública, debido, entre otras causas, a la escasez presupuestal. Una de las consecuencias sería la reducción de la competitividad de las personas, empresas y de todo el país, en una economía mundial globalizada, lo que a su vez provocaría un mayor deterioro de la educación. La liberalización de la educación permitiría superar el problema, a través de una mejor oferta de servicios internacionales, mientras el aumento de la competitividad económica crearía las condiciones para que cada vez más personas puedan financiar el acceso en condiciones de mercado a servicios educativos de calidad.

De una u otra manera, la discusión gira alrededor del problema de garantizar una educación de calidad, particularmente para los más pobres, en las actuales condiciones de globalización económica. Sobre esta base se plantean otros problemas, como el de mantener y fortalecer la identidad cultural de los pueblos, ante la internacionalización de la educación.

Nos parece importante ampliar esta discusión, dada la importancia de la educación para el futuro del país, y la necesidad de enfrentar los problemas abiertos. Queremos promover una discusión entre las distintas posiciones, que se base en los elementos centrales de la relación entre la educación y el TLC.

Para lograrlo, nos parecería importante empezar con el análisis del AGCS, que constituye el instrumento legal usado por la OMC desde 1995 para liberalizar el comercio internacional de los servicios y, entre ellos, el de la educación. Creemos que el AGCS nos puede dar luces para continuar con el análisis del impacto, en la educación, de los tratados de libre comercio con Estados Unidos en los países que ya lo han firmado o están negociándolo. Generalmente los TLC no explicitan normas sobre la educación, pero pueden tener como antecedentes las normas de la OMC y, recientemente, al AGCS. Finalmente, analizaremos la inversión norteamericana en educación en México, en el marco del TLC entre ambos países, y presentaremos los resultados de las leyes sobre la promoción de la inversión privada en la educación que se dieron en el gobierno de Fujimori, ya que se enmarcan en las perspectivas del AGCS y del eventual TLC con Estados Unidos.

II. ACUERDO GENERAL SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS

La Ronda Uruguay del GATT, que se realizó de 1987 a 1993, aprobó el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, que se empezó a implementar en 1995, ya bajo la dirección de la Organización Mundial del Comercio.

El objetivo del AGCS es dar los principios y normas para la expansión y la liberalización progresiva del comercio internacional de servicios. Involucra a todos los servicios, “*excepto los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales*”, que son aquellos que “*no se suministran en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios*”¹. Define 4 modos de suministro internacional de un servicio, teniendo en cuenta al proveedor y al consumidor.

¹ Organización Mundial del Comercio: “Acuerdo General del Comercio de Servicios”. Artículo I.3.

- El modo 1, también llamado suministro transfronterizo, en el que un proveedor, desde su país, suministra servicios a consumidores en otro país. Un ejemplo en la educación sería la enseñanza virtual a través de la internet.
- El modo 2, también llamado consumo en el extranjero, en el que un consumidor viaja a otro país, para recibir los servicios de un proveedor de ese país. Es el modo más usado hasta el momento en la educación, a través de personas que viajan a otros países para recibir enseñanza, generalmente terciaria.
- El modo 3, también llamado presencia comercial, en el que un proveedor establece una sucursal en otro país, para suministrar el servicio allí. En la educación, implicaría que instituciones extranjeras se establezcan en el país, bajo formas como la inversión extranjera directa o la franquicia.
- El modo 4, también llamado presencia física de personas, en el que los proveedores son personas que viajan a otro país, para prestar el servicio allí. Un ejemplo en la educación serían los profesores invitados a dictar clases en el extranjero.²

El AGCS incluye, en principio, a la educación, bajo la denominación de servicios de enseñanza. Su Clasificación Sectorial de los Servicios, basada en la Clasificación Central provisional de Productos de las Naciones Unidas, considera en el sector de servicios de enseñanza a los siguientes 5 subsectores³:

- 921: Servicios de enseñanza primaria. Incluye los servicios educativos preescolares y otros servicios educativos primarios.
- 922: Servicios de enseñanza secundaria. Incluye los servicios de educación secundaria generales, servicios de educación secundaria superiores, servicios de educación secundaria técnicos y vocacionales, y los servicios de educación del tipo colegio técnico y vocacional secundario para estudiantes discapacitados.
- 923: Servicios de enseñanza superior. Incluye los servicios de educación superior técnica y vocacional post secundaria, y otros servicios de educación superior.
- 924: Servicios de enseñanza para adultos.
- 929: Otros servicios de enseñanza.

Sin embargo, hay que aclarar que la inclusión de los servicios de enseñanza, y de cualquier tipo definido de servicios en los alcances del AGCS, está supeditada a que el gobierno de un país miembro lo formalice como parte explícita de sus compromisos específicos.

1. Obligaciones generales y compromisos específicos

El AGCS, en efecto, considera que hay obligaciones generales y compromisos específicos. Las obligaciones generales tienen que ser cumplidas automáticamente e inmediatamente, por todos los miembros de la OMC, entre los que está el Perú. La primera obligación es el trato de la nación más favorecida, que significa que cada país *“otorgará inmediata e incondicionalmente a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otro Miembro, un trato no menos favorable que el que*

² Ibid. Artículo I.2.

³ Organización Mundial de Comercio: “Servicios de enseñanza”. Nota documental de la Secretaría de la OMC. 23 de setiembre de 1998.

*conceda a los servicios similares y a los proveedores de servicios similares de cualquier otro país”*⁴. Se aceptan excepciones, entre las que destacan las relacionadas con los acuerdos de integración económica entre países, a condición de que en las relaciones entre ellos liberalicen sustancialmente el comercio de servicios y den a las partes extranjeras el mismo trato que a las nacionales. Otras obligaciones generales son las de la transparencia en la información y el establecimiento de las reglamentaciones correspondientes.

Por otro lado, los compromisos específicos para cada servicio se establecen a través de negociaciones y dependen formalmente, en última instancia, de las decisiones de cada país. Al respecto, el AGCS promueve la liberalización del comercio en todos los servicios, pero de manera gradual y teniendo en cuenta la soberanía y las condiciones de cada país y, en particular, de los subdesarrollados:

*“El proceso de liberalización se llevará a cabo respetando debidamente los objetivos de las políticas nacionales y el nivel de desarrollo de los distintos Miembros, tanto en general como en los distintos sectores. Habrá la flexibilidad apropiada para que los distintos países en desarrollo Miembros abran menos sectores, liberalicen menos tipos de transacciones, aumenten progresivamente el acceso a sus mercados a tenor de su situación en materia de desarrollo y, cuando otorguen acceso a sus mercados a los proveedores extranjeros de servicios, fijen a ese acceso condiciones encaminadas al logro de los objetivos a que se refiere el artículo IV.”*⁵

En ese sentido, en el marco del AGCS cada país miembro tiene la facultad de decidir en qué sector o subsector de servicios y en qué modos de suministro internacional, va a implementar la liberalización del comercio internacional. En cada sector o subsector que elija, un país miembro presenta una lista con los compromisos que asume para implementar la liberalización.

Sólo a partir de eso, se aplican las normas de la liberalización. Entre ellas destaca el trato nacional: *“... cada Miembro otorgará a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otro Miembro, con respecto a todas las medidas que afecten al suministro de servicios, un trato no menos favorable que el que dispense a sus propios servicios similares o proveedores de servicios similares.”*⁶

También se definen *“las medidas que ningún Miembro mantendrá ni adoptará”*. Éstas son las limitaciones *“al número de proveedores de servicios”, “al valor total de los activos o transacciones de servicios”, “al número total de operaciones de servicios o a la cuantía total de la producción de servicios”, “al número total de personas físicas que puedan emplearse en un determinado sector de servicios”, “a los tipos específicos de persona jurídica o de empresa conjunta por medio de los cuales un proveedor de servicios puede suministrar un servicio”, y “a la participación de capital extranjero”*. Puede haber excepciones a estas limitaciones, a condición de que estén precisadas en la lista con anterioridad, y de que también se apliquen a los servicios y proveedores nacionales.⁷ Es decir, no hay excepciones al trato nacional.

2. Liberalización de la enseñanza

⁴ Organización Mundial del Comercio: “Acuerdo General del Comercio de Servicios”. Artículo II.1.

⁵ Ibid. Artículo XIX.2.

⁶ Ibid. Artículo XVII.2.

⁷ Ibid. Artículo XVI.

Hasta fines de 1998 por lo menos, la enseñanza era después de energía, el sector donde los países habían presentado la menor cantidad de listas para la liberalización. Tal como se muestra en el cuadro 1⁸ había listas de solo 30 países, entre los que no se encontraba el Perú, que hasta ahora no ha establecido formalmente un compromiso específico de liberalización de la enseñanza en el marco del AGCS.

Estaban Estados Unidos y los principales países desarrollados. Entre los de América Latina y el Caribe se encontraban Costa Rica, Haití, Jamaica, México y Panamá. No estaban Chile, la mayoría de países centroamericanos y República Dominicana, que han firmado tratados de libre comercio con Estados Unidos. De los países que estaban en la relación, 21 incluían en la liberalización a la enseñanza primaria (921); 23, la secundaria (922); 21, la superior (923); 20, la enseñanza para adultos (924); y 12, otros servicios de enseñanza (929). Solo 5 países incluían todos los subsectores: Noruega, la República Checa, la República Eslovaca, Lesotho y Sierra Leona.

Es importante señalar que Estados Unidos, con el que Perú podría firmar el TLC, solo incluía la enseñanza para adultos y otros servicios educativos. México, que en 1992 firmó el TLC de América del Norte, incluía todos los subsectores con excepción de enseñanza para adultos.⁹

Cuadro 1: Países con compromisos específicos en servicios de enseñanza

Países	921	922	923	924	929
1. Australia		X	X		X
2. Austria	X	X		X	
3. Bulgaria	X	X		X	
4. Comunidad Europea	X	X	X	X	
5. Congo			X		
6. Costa Rica	X	X	X		
7. Eslovenia		X	X	X	
8. Estados Unidos				X	X
9. Gambia	X			X	X
10. Ghana		X			X
11. Haití				X	
12. Hungría	X	X	X	X	
13. Jamaica	X	X	X		
14. Japón	X	X	X	X	
15. Lesotho	X	X	X	X	X
16. Liechtenstein	X	X	X	X	
17. Malí				X	
18. México	X	X	X		X
19. Noruega	X	X	X	X	X
20. Nueva Zelanda	X	X	X		
21. Panamá	X	X	X		
22. Polonia	X	X	X	X	
23. República Checa	X	X	X	X	X
24. República Eslovaca	X	X	X	X	X
25. Rwanda				X	
26. Sierra Leona	X	X	X	X	X

⁸ Hasta esa fecha el Perú solo había hecho compromisos específicos en los servicios prestados a las empresas, servicios de comunicaciones, servicios de distribución, servicios financieros, servicios de turismo y relacionados con los viajes, servicios de esparcimiento, culturales y deportivos, y servicios de transporte.

⁹ Organización Mundial de Comercio: "Servicios de enseñanza". Nota documental de la Secretaría de la OMC. 23 de setiembre de 1998.

27. Suiza	X	X	X	X	
28. Tailandia	X	X		X	
29. Trinidad y Tobago			X		X
30. Turquía	X	X	X		X
Total	21	23	21	20	12

Fuente: OMC

El poco entusiasmo de los países, en términos relativos, por la liberalización de los servicios de enseñanza, parece tener como causa el papel fundamental de la educación en el desarrollo de las personas, la economía y la nación. Se puede decir que hay consenso en la necesidad de cierta intervención del Estado en la educación, para garantizar no solo el acceso de las mayorías a por lo menos los niveles básicos, sino también su orientación bajo las perspectivas nacionales. Pero también hay presiones cada vez mayores para su liberalización, que provienen no solo de la necesidad de mejorar la calidad de la educación en las condiciones de globalización, sino también de la posibilidad de aprovechar el mercado creciente de servicios de enseñanza.

3. Posición de la OMC

Ante esto, todo parece indicar que la posición de la OMC¹⁰ es priorizar la aplicación del AGCS en la educación, en los servicios de enseñanza superior, enseñanza para adultos y otros servicios de enseñanza. Serían *“segmentos en que un grupo de países, pequeño, pero posiblemente en aumento, permita una participación privada eficaz”*. Es decir, considere a la enseñanza como un *“artículo de <consumo privado>, con un precio fijado libremente por las instituciones que las imparten”*.

La OMC no forzaría la aplicación del AGCS en la enseñanza primaria ni en la enseñanza secundaria, porque según ella constituyen un *“derecho básico de la persona”* en *“todos los países del mundo”*, por lo que se les considera un *“bien de consumo público”* que es *“impartido normalmente con carácter gratuito por la administración pública y, en la mayoría de los casos, resulta obligatoria para sus habitantes”*. En resumen, *“la educación básica proporcionada por el Estado cae dentro del ámbito de lo que, en la terminología del AGCS, son los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales”*, por lo que no serían objeto de la liberalización, por lo menos de manera preferencial.

Sobre esta base la OMC llama la atención sobre los cambios que se estarían produciendo en la enseñanza superior, particularmente en lo que se refiere a la importancia creciente de los *“tipos de estudios <no universitarios>”*, por lo que algunas entidades tienden a referirse a la enseñanza superior con la denominación más general de *“terciaria”*. Otro de los cambios sería la aparición de *“nuevas actividades ... concebidas para respaldar procesos o sistemas educativos, pero (que) no son <actividades de enseñanza> propiamente dichas”*. Entre ellas, *“los servicios de pruebas educativas, los programas de intercambio de estudiantes y los que facilitan los estudios en el extranjero”*. También, *“la creación de redes de instituciones y de programas; los acuerdos de <franquicia>; y el gran relieve adquirido por la enseñanza a distancia”*.

La OMC también da a conocer algunos obstáculos al comercio internacional de servicios de enseñanza. En lo que respecta al consumo en el extranjero, menciona entre otros las barreras a la inmigración, el control de divisas y las dificultades para

¹⁰ Ibid.

convalidar los títulos obtenidos en el extranjero. Para la presencia comercial, menciona las barreras a la inversión extranjera, los monopolios y subsidios a las entidades nacionales, y los límites a la contratación de profesores extranjeros. Plantea algunas alternativas de solución, como los “programas de intercambio de estudiantes”, los “acuerdos bilaterales en materia de enseñanza” y las “iniciativas internacionales relacionadas con el reconocimiento de cursos, programas, estudios, diplomas y títulos de enseñanza terciaria”.

De una manera fundamental, la OMC presenta algunos temas de debate sobre la aplicación del AGCS en la educación, que probablemente puedan ser tomados en cuenta en la discusión en el país. Son los siguientes:

- *“¿Ven los Miembros la necesidad de tener en cuenta las distinciones entre enseñanza privada/pública, obligatoria/no obligatoria, nacional/internacional y reglada/no reglada (que no otorga títulos) en la consignación en listas de los futuros compromisos en este sector?”*
- *“Posible impacto de las reformas institucionales a escala nacional en el comercio internacional de servicios de enseñanza.”*
- *“Papel de la enseñanza a distancia en el sector de la educación en los países en desarrollo, y posible contribución a las reformas en materia de telecomunicaciones.”*
- *“¿Tiene el papel considerable del gobierno en el sector de la enseñanza – como proveedor, fuente de apoyo financiero, responsable de la reglamentación y promotor- repercusiones sobre el trato que recibe el sector dentro del marco del AGCS?”*
- *“¿Cuál es el impacto de la liberalización del comercio internacional en materia de enseñanza sobre la calidad y disponibilidad de los servicios de educación en los países en desarrollo?”*
- *“Dada la importancia del consumo en el extranjero para el comercio de servicios de enseñanza y la apertura gradual de los mercados de ese sector con arreglo a los modos de suministro 1 y 3, ¿cómo impedir que los problemas de la falta de reconocimiento de los diplomas/títulos otorgados por proveedores extranjeros anulen los beneficios que se espera obtener del acceso a los mercados? ¿Pueden hacer frente con suficientes garantías las disciplinas del AGCS a esas dificultades?”*
- *¿Son concientes los Miembros de la necesidad de alentar a las administraciones a dedicarse más de lleno a los posibles vínculos entre la evolución de la actual normativa y las obligaciones del AGCS? ¿Conocen suficientemente las implicaciones del AGCS las entidades encargadas de la reglamentación del sector?”*
- *¿Cómo evalúan los Miembros la experiencia acumulada hasta la fecha en cuanto a la notificación de los acuerdos existentes, o a punto de firmarse, en materias de títulos de aptitud y normas educativas, en virtud de lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo VII del AGCS?”*
- *¿En qué grado pueden favorecer las iniciativas adoptadas por la UNESCO y, posiblemente por otras instancias, en la esfera del comercio de servicios de enseñanza (Enseñanza Transnacional en el contexto de la UNESCO) a la futura labor de la OMC?”*
- *“¿Hasta qué punto reflejan los compromisos actuales de los Miembros las condiciones de acceso reales? ¿Hasta qué punto reflejan restricciones que los especialistas y estudiantes pueden considerar particularmente*

onerosas? ¿Cuál es la importancia relativa de las normas nacionales comprendidas en el artículo VI?”

- “El artículo XVII del AGCS trata de todas las medidas que modifican las <condiciones de competencia> en detrimento de los proveedores extranjeros de servicios similares. ¿Cuál es la situación de las medidas que condicionan a) el apoyo financiero a los estudiantes y b) el reconocimiento de los diplomas/certificados respecto de la nacionalidad del proveedor del servicio de enseñanza?”

4. Propuesta de Estados Unidos

Estados Unidos comparte, en lo esencial, la posición de la OMC. Así lo muestra la propuesta de Estados Unidos sobre los servicios de enseñanza, hecha al Consejo del Comercio de Servicios de la OMC en diciembre de 2000.¹¹ Es importante tenerla en cuenta, como antecedente del TLC, que el Perú podría firmar eventualmente con ese país.

Allí se dice: *“la propuesta reconoce que la enseñanza es en gran medida una función del gobierno, pero que la mayoría de los países permiten que la enseñanza privada coexista con la enseñanza pública. Por consiguiente, la propuesta considera que la enseñanza y la capacitación privada seguirán complementando los sistemas de enseñanza pública, sin eliminarlos.”* Al igual que la OMC, centra la liberalización de la educación en los servicios de “enseñanza superior o terciaria”, pero incluyendo explícitamente a:

- *“Los servicios de capacitación, (que) son muy similares a los servicios de enseñanza, pero por lo general son menos teóricos y están más relacionados con el trabajo que los cursos académicos, y a menudo requieren el manejo práctico de instrumentos, equipos y determinados aparatos.”*
- *“Los servicios de pruebas educativas (que) son una parte fundamental y básica del proceso de aprendizaje y se utilizan para la evaluación de los estudiantes y del material utilizado en los cursos. Esos servicios incluyen el diseño y realización de pruebas, así como la evaluación de los resultados de las pruebas.”*

Sin embargo, el objetivo central de la propuesta norteamericana a la OMC era presentar lo que Estados Unidos considera obstáculos existentes a la liberalización de la educación. Estos obstáculos son más amplios que los presentados por la OMC e incluyen aspectos económicos. Son los siguientes:

- *“Prohibición de los servicios de enseñanza superior, enseñanza para adultos y capacitación ofrecidos por entidades extranjeras.”*
- *“Falta de oportunidades para que los proveedores extranjeros de servicios de enseñanza superior, enseñanza para adultos y capacitación obtengan autorización para establecer instalaciones en el territorio del país Miembro.”*

¹¹ 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 de diciembre de 2000.

- *“Falta de oportunidades para que los proveedores extranjeros de servicios de enseñanza superior, enseñanza para adultos y capacitación puedan ser considerados instituciones que otorgan títulos.”*
- *“Restricciones inapropiadas a la transmisión por medios electrónicos de los materiales de los cursos.”*
- *“Prueba de necesidades económicas impuesta a los proveedores de esos servicios.”*
- *“Medidas que prescriben la existencia de un socio local.”*
- *“Denegación del permiso a los proveedores del sector privado de servicios de enseñanza superior, enseñanza para adultos y capacitación para crear de modo voluntario empresas conjuntas con socios locales o no locales, o abandonarlas.”*
- *“Casos en que se prescribe la aprobación gubernamental pero ese proceso sufre retrasos excepcionalmente largos, y en que, cuando se deniega la aprobación, no se exponen las razones de ésta ni se proporciona información sobre qué debe hacerse para obtener la aprobación en el futuro.”*
- *“Trato fiscal discriminatorio de los proveedores extranjeros.”*
- *“Trato menos favorable dado a los socios extranjeros en una empresa conjunta que a los socios locales.”*
- *“Trato menos favorable dado a las franquicias que a otras formas de organización empresarial.”*
- *“Leyes y reglamentaciones nacionales poco claras y aplicadas con parcialidad.”*
- *“Falta de información clara y transparente sobre las subvenciones otorgadas a la enseñanza superior, la enseñanza para adultos y la capacitación.”*
- *“Las prescripciones mínimas sobre contratación local son excesivamente estrictas, lo cual determina que las operaciones no sean rentables.”*
- *“El personal especializado necesario con carácter temporal (inclusive directivos, especialistas en informática, conferenciantes) tiene dificultad para obtener autorización para entrar en el país y salir de él.”*
- *“La repatriación de las utilidades está sujeta a derechos excesivamente altos y/o impuestos respecto de las operaciones de cambio.”*
- *“Se imponen impuestos y derechos excesivos a los pagos hechos en concepto de licencias o regalías.”*

En su propuesta, Estados Unidos llama a los países miembros de la OMC, a levantar esos obstáculos como parte de la liberalización de la enseñanza.

III. LOS TLC Y LA EDUCACIÓN

Un primer problema que hay que tener en cuenta en el análisis de los posibles efectos de un tratado de libre comercio entre Perú y Estados Unidos, es que las negociaciones son reservadas, lo que dificulta el acceso a la información.

Sin embargo, los TLC que eventualmente se pudieran firmar entre Estados Unidos por un lado y, por el otro lado y por separado, Perú, Ecuador y Colombia, se van a parecer bastante a los TLC que Estados Unidos ya firmó con México, Chile y los

países centroamericanos y la República Dominicana. Se les puede usar, inicialmente, como documentos para el análisis.

Estos tratados muestran que los capítulos sobre los servicios, que incluyen la educación, tienen como base al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

1. Procedimientos de negociación

Sin embargo, entre los TLC y el AGCS hay diferencias fundamentales en los procedimientos de negociación y de establecimiento de los acuerdos, que es importante tener en cuenta, particularmente con respecto a la educación.

Como hemos visto, el AGCS tiene obligaciones generales y compromisos específicos. Los primeros se refieren a los principios sobre los que se debe realizar la liberalización internacional del comercio de servicios, como los de la nación más favorecida y el trato nacional, que deben ser aceptados automáticamente por los países firmantes. Por su lado, los compromisos específicos tienen que ver con los sectores que van a ser objeto de la liberalización, y con las condiciones en las que las van a implementar, y dependen de la voluntad de cada gobierno y dan lugar a trámites particulares. Así el Perú ha firmado el AGCS y tiene que acatar las obligaciones generales, pero no ha propuesto un compromiso específico sobre la educación, por lo que este sector no está sometido necesariamente a las normas de liberalización comercial del acuerdo.

Los TLC tienen, al respecto, un procedimiento distinto que no distingue, en principio, entre obligaciones generales y compromisos específicos. Los acuerdos generales con relación al comercio de bienes y servicios, al tratamiento del capital extranjero y a cualquier otro punto, se aplican automáticamente a todos los sectores económicos correspondientes, sin necesidad de especificaciones. Si, por ejemplo, se acuerda la liberalización de los servicios, se incluyen en principio la educación y todos los tipos de servicios, sin que se hayan tenido que explicitar.

En todo caso lo que en los TLC se tiene que explicitar son las excepciones, que en las negociaciones pueden ser tratadas de una manera especial. A veces se las considera temas sensibles, que se discuten en mesas particulares, como por ejemplo la de los productos agropecuarios. Como resultado de las negociaciones, algunos sectores de bienes y servicios pueden ser exceptuados, de una u otra manera, de la liberalización comercial, a través de cláusulas como las medidas disconformes o las reservas de futuro.

El TLC de Chile con Estados Unidos, tiene 24 capítulos. No hay un capítulo particular para la educación o enseñanza, como sí lo hay para los servicios financieros o de telecomunicaciones, probablemente porque tienen una mayor magnitud por su rentabilidad. Los capítulos que afectan directamente a la educación son los de inversiones (Cap. 10) y comercio transfronterizo de servicios (Cap. 11). También, aunque en menor medida, el de contratación pública (Cap. 9). Las disposiciones de estos capítulos se aplican automáticamente en el sector educación, salvo excepciones que se deben explicitar.

2. Capítulo de inversiones

El capítulo de inversiones comprende el modo 3 de suministro internacional de servicios, llamado presencia comercial, en el que un proveedor establece una sucursal en otro país. La sucursal puede ser consecuencia de una inversión extranjera directa.

El TLC de Chile con Estados Unidos, reitera en el capítulo de inversiones (Cap. 10), los principios del trato nacional y del trato de la nación más favorecida. Con respecto al primero, dice:

*“Cada Parte otorgará a los inversionistas de la otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a sus propios inversionistas en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otra forma de disposición de las inversiones en su territorio”.*¹²

Y con respecto al trato de la nación más favorecida:

*“Cada Parte otorgará a los inversionistas de la otra Parte trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a los inversionistas de cualquier país que no sea Parte, en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otras forma de disposición de inversiones en su territorio”.*¹³

Además, en el capítulo de inversiones se establece que no se podrán exigir, salvo especificaciones expresas, requisitos de desempeño a los inversionistas extranjeros.

“Ninguna Parte podrá imponer ni hacer cumplir cualquiera de los siguientes requisitos o hacer cumplir ninguna obligación o compromiso, en relación con el establecimiento, adquisición, expansión administración, conducción, operación o venta o cualquier otra forma o disposición de una inversión de un inversionista de una Parte o de un país que no sea Parte en su territorio para:

- a) *exportar un determinado nivel o porcentaje de mercancías o servicios;*
- b) *alcanzar un determinado nivel o porcentaje de contenido nacional;*
- c) *adquirir, utilizar u otorgar preferencia a mercancías producidas en su territorio, o adquirir mercancías de personas en su territorio;*
- d) *relacionar en cualquier forma el valor o volumen de las importaciones con el valor o volumen de las exportaciones, o con el monto de las entradas de divisas asociadas a dicha inversión;*
- e) *restringir las ventas en su territorio de las mercancías o servicios que tal inversión produce o presta, relacionando de cualquier manera dichas ventas al volumen o valor de sus exportaciones o a las ganancias que generen en divisas;*
- f) *transferir a una persona en su territorio tecnología, un proceso productivo u otro conocimiento de su propiedad; o*
- g) *actuar como el proveedor exclusivo desde el territorio de la Parte de las mercancías que produce o servicios que suministre para un mercado regional específico o para el mercado mundial.”*¹⁴

¹² Tratado de Libre Comercio Chile – Estados Unidos. Artículo 10.2.1.

¹³ Tratado de Libre Comercio Chile – Estados Unidos. Artículo 10.3.1.

¹⁴ Tratado de Libre Comercio Chile – Estados Unidos. Artículo 10.5.1.

También se deja de lado cualquier restricción a las transferencias relacionadas con la inversión hecha por miembros de los países firmantes del tratado:

“Cada Parte permitirá que todas las transferencias relacionadas con una inversión cubierta, se hagan libremente y sin demora desde y hacia su territorio. Dichas transferencias incluyen:

- a) aportes de capital;*
- b) utilidades, dividendos, intereses, ganancias de capital, pagos por regalías, gastos por administración, asistencia técnica y otros cargos;*
- c) el producto de la venta o liquidación, total o parcial de la inversión cubierta;*
- d) pagos realizados conforme a un contrato del que sea parte el inversionista o la inversión cubierta, incluidos pagos efectuados conforme a un contrato de préstamo;*
- e) pagos efectuados de conformidad con el artículo 10.4(4), y (5) y con el artículo 10.9; y*
- f) pagos que provengan de la aplicación de la sección B.”¹⁵*

El artículo 10.4.4 y 10.4.5 se refiere a compensaciones por pérdidas sufridas por el inversionista a causa de conflictos armados o contiendas civiles. El 10.9 se refiere a indemnizaciones por expropiaciones y la sección B se refiere a controversias entre el inversionista y el Estado.

El TLC de Chile con Estados Unidos, acepta la posibilidad de expropiaciones de los inversionistas extranjeros, en casos excepcionales:

“Ninguna parte expropiará ni nacionalizará una inversión cubierta, sea directa o indirectamente mediante medidas equivalentes a la expropiación o nacionalización (“expropiación”) salvo que sea:

- a) por causa de utilidad pública;*
- b) de una manera no discriminatoria;*
- c) mediante el pago pronto, adecuado y efectivo de la indemnización de acuerdo a los párrafos 2 a 4; y*
- d) con apego al principio del debido proceso.”¹⁶*

3. Capítulo de comercio transfronterizo

El capítulo de comercio transfronterizo de servicios (Cap. 11) comprende los otros modos de suministro internacional de servicios. Es decir, el modo 1 o suministro transfronterizo, en el que un proveedor, desde su país, da servicios a consumidores en otro país. El modo 2 o consumo en el extranjero, en el que un consumidor se traslada a otro país, para recibir los servicios de un proveedor. En fin, el modo 4 o presencia física de personas, en el que los proveedores son personas que para dar el servicio, viajan a otros países.

El TLC de Chile con Estados Unidos define estos modos de suministro de la siguiente manera:

¹⁵ Tratado de Libre Comercio Chile – Estados Unidos. Artículo 10.8.1.

¹⁶ Tratado de Libre Comercio Chile – Estados Unidos. Artículo 10.9.1.

“... comercio transfronterizo de servicios o suministro transfronterizo de un servicio significa el suministro de un servicio:

- a) del territorio de una Parte al territorio de la otra Parte;*
- b) en el territorio de una Parte, por una persona de esa Parte, a una persona de la otra Parte; o*
- c) por un nacional de una Parte en el territorio de la otra Parte”*

También da definiciones, algunas de las cuales son importantes. Define “empresa de una Parte”, como “una empresa constituida u organizada de conformidad con la legislación de una Parte, y las sucursales localizadas en el territorio de una Parte, y que lleven a cabo actividades comerciales en ese territorio.” Los “servicios profesionales”, son “los servicios que para su prestación requieren educación superior especializada o adiestramiento o experiencia equivalentes y cuyo ejercicio es autorizado o restringido por una Parte, pero no incluye los servicios prestados por personas que practican un oficio o a los tripulantes de naves mercantes y aeronaves.” En ese sentido, la educación constituye un servicio profesional.¹⁷

El capítulo correspondiente parte de establecer que las medidas relativas al comercio transfronterizo, se aplican a todos los servicios. Se exceptúan los servicios y los modos reglamentados de una manera particular en otros capítulos, los servicios aéreos y “los servicios suministrados en el ejercicio de facultades gubernamentales”. Estos servicios se definen como “todo servicio que no se suministre en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios.”¹⁸

Luego, el TLC de Chile con Estados Unidos reitera los principios de trato nacional y de trato de la nación más favorecida, para el comercio transfronterizo de servicios, de la siguiente manera:

“Cada Parte otorgará a los proveedores de servicios de la otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a sus proveedores de servicios.”¹⁹

“Cada Parte otorgará a los proveedores de servicios de la otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a los proveedores de servicios de un país que no sea Parte.”²⁰

Adicionalmente, plantea medidas que subrayan la más amplia libertad en el acceso a los mercados, para los proveedores internacionales de servicios:

“Ninguna Parte podrá, sobre la base de una subdivisión regional o de la totalidad de su territorio, adoptar o mantener medidas que:

- a) impongan limitaciones*
 - (i) al número de proveedores de servicios, ya sea en forma de contingentes numéricos, monopolios o proveedores exclusivos de servicios o mediante la exigencia de una prueba de necesidades económicas.*

¹⁷ Tratado de Libre Comercio Chile – Estados Unidos. Artículo 11.12.

¹⁸ Tratado de Libre Comercio Chile – Estados Unidos. Artículo 11.1.4.

¹⁹ Tratado de Libre Comercio Chile – Estados Unidos. Artículo 11.2.1.

²⁰ Tratado de Libre Comercio Chile – Estados Unidos. Artículo 11.3.

(ii) al valor total de los activos o transacciones de servicios en forma de contingentes numéricos o mediante la exigencia de una prueba de necesidades económicas.

(iii) al número total de operaciones de servicios o a la cuantía total de la producción de servicios, expresadas en unidades numéricas designadas, en forma de contingentes o mediante la exigencia de una prueba de necesidades económicas; o,

(iv) al número total de personas naturales que pueden emplearse en un determinado sector de servicios o que un proveedor de servicios pueda emplear y que sean necesarias para el suministro de un servicio específico y estén directamente relacionadas con él, en forma de contingentes numéricos o mediante la exigencia de una prueba de necesidades económicas;

b) restrinjan o prescriban los tipos específicos de persona jurídica o de empresa conjunta por medio de las cuales un proveedor de servicios puede suministrar un servicio.”²¹

Tampoco se exige que los proveedores de servicios tengan presencia local, vale decir, se establezcan en la otra Parte.

“Ninguna Parte podrá exigir a un proveedor de servicios de la otra Parte que establezca o mantenga una oficina de representación u otro tipo de empresa, o que resida en su territorio como condición para el suministro transfronterizo de un servicio.”²²

Sin embargo, el capítulo de comercio transfronterizo sí establece la necesidad de un reconocimiento, para que los proveedores tengan autorización o certificación para suministrar sus servicios en el otro país. Las medidas correspondientes parecen ser flexibles pero, a la vez, puede faltarles precisión. En todo caso, para los servicios de educación es importante precisar los requisitos, para que los proveedores tengan el permiso para operar en el otro país. El artículo sobre “reconocimiento mutuo” dice:

“Para los efectos del cumplimiento, en todo o en parte, de sus normas o criterios para la autorización o certificación de los proveedores de servicios o la concesión de licencias a los mismos, y con sujeción a las prescripciones del párrafo 4, una Parte podrá reconocer la educación y experiencia obtenidas, los requisitos cumplidos o las licencias o certificados otorgados en un determinado país. Ese reconocimiento, que podrá efectuarse mediante armonización o de otro modo, podrá basarse en un acuerdo o convenio con el país en cuestión o podrá ser otorgado de forma autónoma.”²³

4. Capítulo de contratación pública

La contratación pública (Cap. 9) es otro capítulo con efectos directos sobre los servicios de educación. Incluye las compras estatales de material educativo, que pueden llegar a sumas considerables, y que en el país actualmente se ofrece prioritariamente a las pequeñas y medianas empresas nacionales.

²¹ Tratado de Libre Comercio Chile – Estados Unidos. Artículo 11.4.

²² Tratado de Libre Comercio Chile – Estados Unidos. Artículo 11.5.

²³ Tratado de Libre Comercio Chile – Estados Unidos. Artículo 11.9.1.

En el TLC de Chile con Estados Unidos, se deja de lado cualquier preferencia por algún tipo de empresa nacional, a través de la reafirmación del trato nacional al que, en esta ocasión se le añade explícitamente la “no discriminación”:

“Con respecto a cualquier medida que regule la contratación pública cubierta por este Capítulo, cada Parte otorgará a las mercancías y a los servicios de la otra Parte, y a los proveedores de la otra Parte de tales mercancías y servicios, un trato no menos favorable que el trato más favorable que la Parte otorgue a sus propias mercancías, servicios y proveedores.”²⁴

Inmediatamente añade:

“Con respecto a cualquier medida que regule la contratación pública cubierta por este Capítulo, ninguna Parte podrá:

- a) tratar a un proveedor establecido localmente de manera menos favorable que a otro proveedor establecido localmente, en razón de su grado de afiliación o de propiedad extranjera; o*
- b) discriminar en contra de un proveedor establecido localmente, sobre la base de que las mercancías o los servicios ofrecidos por dicho proveedor para una contratación pública particular, son mercancías o servicios de la otra Parte.”²⁵*

Luego, se detallan los procedimientos que se deben seguir para la contratación pública, así como los montos mínimos de compra para los que se aplican estas medidas.

Las medidas acordadas en estos 3 capítulos, en principio se aplican directamente a los servicios de educación, que no están excluidos explícitamente en ninguno de ellos. Probablemente la educación pública podría ser parte de los servicios suministrados en el ejercicio de facultades gubernamentales, que el capítulo sobre comercio transfronterizo excluye de sus efectos, pero no hay nada explícito al respecto.

En ese sentido se podría plantear que en el TLC con Chile, y también con México, y con los países centroamericanos y República Dominicana, Estados Unidos habría logrado superar los obstáculos a la liberalización de la educación, de los que se había quejado en su propuesta a la OMC sobre los servicios de enseñanza en el AGCS.

5. Medidas disconformes

Ciertamente, en el TLC de Chile con Estados Unidos, hay medidas disconformes futuras de servicios de educación planteadas por Chile, pero que parecen no modificar en lo sustancial la inclusión de la educación en los servicios liberalizados.

Una de ellas dice:

²⁴ Tratado de Libre Comercio Chile – Estados Unidos. Artículo 9.2.1.

²⁵ Tratado de Libre Comercio Chile – Estados Unidos. Artículo 9.2.2.

“Chile se reserva el derecho de adoptar o mantener cualquier medida con respecto a las personas naturales que presten servicios de educación, incluidos profesores y personal auxiliar que presten servicios educacionales a nivel básico, prebásico, parvulario, diferencial, de educación media, profesional, técnico, universitario y demás personas que presenten servicios relacionados con la educación, incluidos los sostenedores, en establecimientos educacionales de cualquier tipo, escuelas, colegios, liceos, academias, centros de formación, institutos profesionales y técnicos y/o universidades.

Esta reserva no se aplica al suministro de servicios de capacitación relacionados con un segundo idioma, de capacitación de empresas, de capacitación industrial y comercial y de perfeccionamiento de destrezas y servicios de consultoría en educación, incluyendo apoyo técnico y asesorías, currículo y desarrollo de programas.”²⁶

Esta medida puede ser vista como parte de las condiciones para autorizar o certificar los servicios de educación. En tanto se mantiene el trato nacional, las condiciones serían similares para los chilenos como para los norteamericanos.

Otra medida disconforme futura, tiene que ver con la manutención de subsidios estatales a actividades culturales, que valdrían tanto para proveedores chilenos como norteamericanos.

“Chile se reserva el derecho de adoptar o mantener cualquier medida que otorgue trato diferente a países conforme a cualquier tratado bilateral o multilateral existente o futuro con respecto a las industrias culturales, tales como acuerdos de cooperación audiovisual. Para mayor certeza, los programas gubernamentales de apoyo, a través de subsidios, para la promoción de actividades culturales no están sujetas a las limitaciones u obligaciones de este tratado.”²⁷

La última medida disconforme futura, reafirmaría a la educación pública como parte de “los servicios suministrados en el ejercicio de facultades gubernamentales”, pero solo en condiciones excepcionales.

“Chile se reserva el derecho de adoptar o mantener cualquier medida con respecto a la ejecución de leyes de derecho público y al suministro de servicios de readaptación social así como de los siguientes servicios, en la medida que sean servicios sociales que se establezcan o se mantengan por razones de interés público: seguro o seguridad de ingreso, servicios de seguridad social, bienestar social, educación pública, capacitación pública, salud y atención infantil.”

Aparentemente, la educación en su conjunto sería un servicio sometido automáticamente a las normas del TLC, a excepción de las circunstancias en que el Estado chileno implemente su derecho a declarar a la educación pública como un servicio social de interés público.

IV. LA EDUCACIÓN Y LAS NEGOCIACIONES DEL PERÚ CON ESTADOS UNIDOS

²⁶ Tratado de Libre Comercio Chile – Estados Unidos. Anexo II.

²⁷ Ibid.

Es posible asumir que el TLC de Perú con Estados Unidos que se está negociando en estos momentos, es bastante parecido al que Estados Unidos ha firmado con otros países, y que por lo tanto sus efectos sobre la educación serán similares a los que hemos visto en el caso chileno.²⁸

Un aspecto que parece pertinente destacar, y que no necesariamente se puede haber dado en el caso chileno, es que el país no le ha dado mayor importancia a la educación en las negociaciones.

Equipo negociador

El sector educación no está presente en las dos instancias del equipo negociador, que son la Comisión Multisectorial y el Comité Técnico Negociador. La Comisión Multisectorial, de rango ministerial, supervisa las actividades del Comité Técnico Negociador. 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. También, por el viceministro de Comercio Exterior y por un representante de la Embajada de Perú en Estados Unidos. No se ha considerado al ministro de Educación.

A su vez, el Comité Técnico Negociador 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. Nuevamente, no se ha considerado a un representante del ministerio de Educación.

Tampoco se ha considerado de una manera específica a la educación, en las mesas de negociación. Hay mesas para definir posiciones negociadoras preliminares sobre 14 temas: acceso a mercados, procedimientos aduaneros, agricultura, medidas sanitarias y fitosanitarias, servicios transfronterizos, servicios financieros, inversiones, compras gubernamentales, propiedad intelectual, medio ambiente, asuntos laborales, políticas de competencia, solución de controversias y asuntos institucionales y salvaguardas, y fortalecimiento de capacidades. Se podría decir que los servicios de educación están involucrados, por lo menos, en las mesas de servicios transfronterizos, inversiones y compras gubernamentales. Pero incluso en esas mesas, y hasta donde tenemos información, no ha habido una participación de representantes del sector educación, en ninguna de las 12 rondas de negociaciones que se han realizado hasta el momento.

De la misma manera, la información oficial sobre las negociaciones del TLC con Estados Unidos no considera explícitamente a la educación. Ni siquiera cuando toca los servicios, ocasión en la que más bien trata de los servicios culturales. Al respecto, plantea que *“el TLC entre Estados Unidos y Perú no significará una amenaza para la industria local de servicios culturales”*. También, que el equipo negociador ha propuesto *“una reserva a futuro que proporcionará a nuestro país la opción de otorgar un trato diferenciado a las actividades, industrias y servicios típicamente vinculados a la cultura, tales como servicios audiovisuales, editoriales, de producción musical y obras teatrales.”* Informa, además, de la propuesta de *“medidas disconformes para promover las industrias típicamente vinculadas a la*

²⁸ Copias de las propuestas presentadas en varios capítulos por Estados Unidos en las negociaciones con el Perú, como en contratación pública e inversión, muestran que son semejantes a las normas aprobadas en el TLC de Chile con Estados Unidos.

cultura".²⁹ No es posible saber si el país presentará, con respecto a la educación, por lo menos las mismas medidas disconformes futuras que presentó Chile.

Todo parece indicar, en base a la información disponible, que en las negociaciones hacia la firma del TLC de Perú con Estados Unidos, la educación no está siendo materia del debate que se está desarrollando en la OMC con respecto al AGCS. A pesar de eso, se podría estar llegando a acuerdos que llevarían a aceptar la demanda norteamericana de levantar lo que considera obstáculos a la liberalización internacional de los servicios de educación. El 21 de setiembre, la agencia oficial Andina informaba que se habría llegado a un acuerdo sobre los servicios transfronterizos entre Estados Unidos y los países andinos, añadiendo que se crearía un grupo de trabajo para el reconocimiento de los títulos profesionales.

El problema inmediato es que como las negociaciones son reservadas, no es posible saber con exactitud si la educación se está tratando explícitamente o sólo como parte de los servicios en general. En cualquier caso, no se dan a conocer los avances.

En todo caso y como parte de la discusión, parece que es necesario, en primer lugar, plantear una mayor transparencia en las negociaciones sobre la educación. En segundo lugar, analizar la relación entre el AGCS y las normas que para el TLC se están negociando sobre los servicios, y particularmente sobre la educación. Como hemos visto, Estados Unidos ha hecho una propuesta específica sobre los servicios de enseñanza en el AGCS, y es importante precisar si la mantiene en los TLC. En principio todo parece indicar que sí, y es importante conocer las opciones del gobierno peruano ante la propuesta norteamericana y, en particular, ante lo que considera obstáculos a la liberalización de los servicios de enseñanza.

La experiencia mexicana con el TLC de América del Norte mostraría que Estados Unidos ha priorizado la liberalización en los servicios de enseñanza superior o terciaria, así como la presencia comercial a través de la inversión directa. Un caso típico, ha sido la compra de la Universidad del Valle por el Consorcio Sylvan o Laureate Inc. de Estados Unidos, cuyo análisis es importante.³⁰ Más aún, cuando la misma empresa norteamericana se ha asociado en el Perú con la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC).

V. LA LIBERALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN LA PRÁCTICA

La experiencia mexicana con el TLC de América del Norte mostraría que, con relación a la liberalización de la educación, las instituciones de Estados Unidos han priorizado la participación en los servicios de enseñanza superior o terciaria. Como hemos visto, la propuesta de Estados Unidos a la OMC sobre los servicios de enseñanza en el marco del AGCS, señala esa tendencia. Interesa conocer, por otra parte, los efectos del Decreto Legislativo 882 en la inversión en educación en el Perú.

1. Inversión extranjera en México

²⁹ Ministerio de Comercio Exterior y Turismo: "TLC Perú-Estados Unidos. Nociones claves". Febrero de 2005.

³⁰ Rodríguez Gómez, Roberto: "Inversión extranjera directa en educación superior. El caso de México".

Sin embargo, el monto de la inversión extranjera directa en educación en México, proveniente casi exclusivamente de Estados Unidos, ha sido relativamente pequeña. En el período del TLC, de 1994 a 2003, sumó casi 39 millones de dólares, que es una cantidad totalmente baja en comparación a la inversión norteamericana directa en otros sectores de la economía mexicana. El 2000, año en que llegó a su pico, representó solo el 0.2% del total de la inversión extranjera directa. Para Roberto Rodríguez, de la Universidad Nacional Autónoma de México, de quien hemos tomado la información, esto se debería a las características particulares de la educación, que lo convierten en un sector menos rentable que otros servicios:

“La explicación del fenómeno debe considerar que, a diferencia de otros sectores de servicios, en el educativo existe una provisión estatal mayoritaria, un ritmo de privatización lento y muy concentrado en el segmento superior, y un mercado potencial acotado y competido por múltiples proveedores locales, algunos de ellos con estándares de calidad apreciables.”

Por otro lado es necesario destacar que la mayor parte de la inversión extranjera directa en la educación mexicana, el 85%, se explica por la compra, en el 2000, de la Universidad del Valle, por el Consorcio Sylvan o Laureate Inc. de Estados Unidos. El resto de la inversión es en enseñanza de idiomas, educación especial y otras formas de educación superior.

La Sylvan o Laureate empezó diseñando y organizando servicios de capacitación, para luego desarrollar servicios de regularización y de preparación de exámenes, y servicios de enseñanza de idiomas. En 1999 compró la Universidad Europea de Madrid, con lo que incursionó en la educación superior, incluso a través de medios virtuales. En 2004 dirigía una red de universidades en todo el mundo, que además de la del Valle, incluía a las siguientes en América Latina: Universidad de las Américas en Chile y Ecuador, Academia de Idiomas y Estudios profesionales en Chile, Universidad Andrés Bello en Chile, y la Universidad Interamericana en Costa Rica y Panamá. Recientemente se ha relacionado con la Universidad Peruana de Ciencias. En ese sentido puede ser pertinente reproducir parte del análisis de Roberto Rodríguez, partiendo de lo que podrían ser las contribuciones de Sylvan a la educación internacional:

“Las decisiones de compra o asociación de instituciones por parte de Sylvan se basan en criterios tales como el nivel de consolidación académico logrado, el potencial de crecimiento local y regional, la existencia de vínculos y relaciones con otros sectores, así como las posibilidades de participación en la red universitaria. En general, las unidades participantes mantienen sus esquemas curriculares originales, aunque se responsabilizan de desarrollar los criterios del <sello Sylvan>, a saber: formación orientada al empleo, conocimiento de inglés e informática. Aunado a lo anterior, las instituciones se comprometen a apoyar a los estudiantes en la búsqueda de colocación profesional, así como brindar opciones de movilidad internacional en el marco de la red. Asimismo, varias de las escuelas y universidades afiliadas cuentan o están procesando opciones de <doble titulación> mediante alianzas con otras instituciones de la red o fuera de ellas.

Respecto a su comportamiento empresarial y, por lo tanto, a su tratamiento de la educación como mercancía:

“En tanto que grupo empresarial, el consorcio Sylvan está principalmente orientado a la consecución de ganancias; cualquier otro propósito depende de este primer objetivo. En los últimos años han sostenido una tendencia de crecimiento de sus ventas en el rango entre 20 y 25 por ciento, La perspectiva financiera del consorcio consiste en lograr en los próximos años un promedio de ventas anuales (solo en la división de educación superior) de más de 600 millones de dólares al año, con una ganancia neta anual en torno a los 100 millones de dólares. Además se plantean conquistar el objetivo de mediano de plazo (antes de 2010) de adquirir nuevas instituciones hasta alcanzar una matrícula total de 200 mil estudiantes y un promedio de ventas cercano a mil millones de dólares al año, cifras que colocan al consorcio como el principal proveedor de educación superior transnacional en el mundo.”

Y sobre sus perspectivas:

“Conviene mencionar que una nota distintiva de las instituciones afiliadas a la red es la preocupación por participar en las iniciativas de acreditación académica de cada país, así como en las fórmulas de acreditación internacional cuando es el caso ... Por ello en la agenda estratégica de Sylvan para los próximos años se plantea la necesidad de cabildear para lograr una mayor apertura internacional del mercado de educación superior y, al mismo tiempo, apoyar la eliminación de regulaciones gubernamentales de acceso a mercados, control de la oferta educativa, y control de los mecanismos de acreditación. También se propone incidir en acciones que favorezcan el propósito de participar en la distribución de fondos y contratos públicos para investigación, desarrollo e innovación, así como en la distribución de fondos públicos para becas y créditos educativos.”

2. Decreto Legislativo 882

A fines de 1996 el gobierno de Fujimori aprobó el decreto legislativo 882, o “Ley de Promoción de la Inversión en la Educación”, que junto a las normas sobre tratamiento al capital extranjero, impulsó la liberalización de los servicios de enseñanza en el país. Es dentro de este marco, e independientemente de la aprobación del TLC con Estados Unidos, que Laureate Inc. se ha asociado con la Universidad Peruana de Ciencias.

En ese sentido, y como parte de la discusión sobre el TLC y la educación, parece fundamental evaluar los efectos del decreto legislativo 882 en la inversión en la educación, así como en la situación de la enseñanza pública y privada en el país.

Según Proinversión, no ha habido inversión extranjera directa en la educación, lo que mostraría que es un sector cuya rentabilidad es pequeña en términos relativos. Pero la información preliminar sobre los centros de enseñanza primaria y secundaria y superior no universitaria en el país, muestra un aumento de la presencia de las instituciones privadas con características bastante definidas.

En 1993 existían 56 327 centros educativos y programas no escolarizados en el sector público, y 10 640 en el sector privado. Diez años después, en el 2003, se tenían 65 265 en el sector público y 18 155 en el sector privado. El sector público creció en sólo 16% mientras que el privado lo hizo en 71%. Es por ello que la distribución relativa cambia de 84% y 16% de centros educativos públicos y privados respectivamente en el año 1993 a 78% y 22% en el 2003.

El centralismo es profundo en el caso de los centros educativos y programas no escolarizados del sector privado. En efecto, 46% de dichos centros, es decir 8 362 se encontraban en Lima Metropolitana, le sigue Arequipa con 1 486 centros educativos, es decir el 8.2%. En cambio, en el sector público, la distribución es menos centralista. Cajamarca, con 5 831 centros educativos ocupa el primer lugar, representando el 8.9% del total, le sigue Lima Metropolitana con 5 197 lo cual significa 7.9%; Arequipa con 2 205 representa solamente el 3.4%. (Ver Cuadro Nro. 1 del Anexo Estadístico)

De 47 109 centros educativos del sector público, 42 772 (91%) no tienen ni una sola computadora para uso administrativo y 43 131 (91.5%) no tienen ni una sola computadora para uso académico. En el sector privado, de 17 346 establecimientos, 10 929 (63%) no cuentan con ninguna computadora para uso administrativo y 9 441 (54%) no poseen ninguna para uso académico. (Ver Cuadros Nro. 2 y 3 del Anexo Estadístico)

Como resultado de la baja tasa de posesión de computadoras en los centros de establecimientos del sector público, el número total de centros con al menos una computadora es de 3 978, inferior al existente en el sector privado, en el cual se tiene el doble de centros educativos con al menos una computadora, 7 905.

Hay adicionalmente una diferencia igualmente importante. La mayor parte de los centros educativos del sector público que cuentan con al menos una computadora, tienen un número insuficiente de estas. Lo cual se puede constatar por el hecho que el 61% de los 3 978 centros educativos del sector público que cuentan con al menos una computadora presentan tasas de 50 o más alumnos por computadora. Todo lo contrario es lo que se puede apreciar en el caso de los establecimientos del sector privado. En efecto, el 67.5% de los 7 905 centros educativos del sector privado cuentan con una tasa de menos de 15 alumnos por computadora. (Ver Cuadros Nro. 4 y 5 del Anexo Estadístico)

Es probable que la información presentada para el año 2003, haya variado significativamente en los dos últimos años, en lo que se relaciona a la disposición de computadoras para uso académico, tanto en el sector público como en el sector privado, considerando que en el primero el Ministerio de Educación ha venido impulsando el Programa Huascarán y que en el segundo el uso más intensivo de Internet en la educación primaria y secundaria ha llevado a la priorización en la inversión de este tipo de instrumentos, que además se ha beneficiado con una reducción significativa de precios.

CONCLUSIONES

1. La liberalización del comercio internacional de los servicios, entre ellos la educación, se viene realizando en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), establecido en 1995 por la Organización Mundial de Comercio (OMC). La AGCS considera obligaciones generales y compromisos específicos, los primeros son de cumplimiento obligatorio para los miembros de la OMC, entre los que está el Perú. Los segundos son una facultad de cada país miembro para decidir qué sector o subsector de

servicios y en qué modos de suministro internacional, va a implementar para la liberalización del Comercio Internacional.

A la fecha el Perú no ha establecido formalmente un compromiso específico de liberalización de la enseñanza en el marco de la AGCS. En el caso de Estados Unidos, país con el que Perú negocia un TLC, sólo incluiría compromisos en la enseñanza para adultos y otros servicios educativos, no había asumido compromisos sobre enseñanza primaria, secundaria y superior.

2. Los TLC tienen un procedimiento distinto al que se sigue en el AGCS, no se distingue, en principio, entre obligaciones generales y compromisos específicos. Los acuerdos generales en relación al comercio de bienes y servicios, el tratamiento al capital extranjero o cualquier otro punto, se aplican autónomamente a todos los sectores correspondientes, sin necesidad de especificaciones. En todo caso, en los TLC se tienen que explicitar las excepciones, que en las negociaciones se pueden tratar de una manera especial, por considerarlos temas sensibles, y son tratados en mesas particulares.
3. El actual proceso de negociación del TLC entre el Perú y Estados Unidos, no ha considerado, de una manera específica, a la educación en las mesas de negociación. Sin embargo, se podría decir que de las 14 mesas establecidas, que los servicios de educación están involucrados, por lo menos en las mesas de servicios transfronterizos, inversiones y compras gubernamentales.
4. Del análisis realizado en el presente documento, consideramos a manera de propuesta:
 - a) En primer lugar, que el equipo negociador debería incorporar al sector educación en las negociaciones hacia el TLC de Perú con Estados Unidos, a pesar de que ya se encuentran en las rondas finales. Es prioritaria la participación del Ministerio de Educación, de la misma manera como lo ha estado haciendo el Ministerio de Salud, que incluso ha presentado un documento sobre las consecuencias del TLC en el acceso a medicamentos. También deberían participar organizaciones del sector, entre los cuales hay algunas que son críticas al tratado.
 - b) En segundo lugar, el tema central de debate, teniendo en cuenta los principios del AGCS y de los TLC, podría girar en torno a la educación pública como parte de “los servicios suministrados en el ejercicio de facultades gubernamentales”, que se definen como “todo servicio que no se suministre en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios”.³¹ El tema incorpora la discusión sobre la educación como un bien público o una mercancía. Además, aceptando que se considere a la educación pública como un servicio no sujeto a la liberalización abre la discusión sobre la responsabilidad del Estado en garantizar una educación de calidad en relación a educación privada en las condiciones de globalización. También, plantea precisar la contratación pública en la educación pública, lo que podría requerir una medida disconforme.

³¹ Tratado de Libre Comercio Chile – Estados Unidos. Artículo 11.1.4.

- c) En tercer lugar, aceptando que la educación privada podría ser un servicio liberalizado en el TLC, sería la posibilidad de la participación de Estado para garantizar determinadas normas de formación, que incluya aspectos como el desarrollo de la identidad cultural. Esto requeriría otras medidas disconformes, que en todo caso, pueden ser incorporadas en el TLC, estableciendo sobre esta base el trato nacional y el trato de la nación más favorecida.

- d) En cuarto lugar, sería importante que el equipo negociador haga conocer los avances que se están logrando en los capítulos de contratación pública, inversión y comercio transfronterizo, y sus implicancias para la educación. De la misma manera, que haga conocer sus alternativas de medidas disconformes para la educación, teniendo en cuenta las experiencias de México y Chile.

A N E X O S

Cuadro Nro. 1
Porcentaje de Centros Educativos y Programas No Escolarizados Públicos y Privados. Según Nivel y
Modalidad: 1993, 1998 y 2003

Nivel / Modalidad	1,993			1,998			2,003		
	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada
Total	100	84	16	100	80	20	100	78	22
Escolarizada	100	80	20	100	75	25	100	73	27
No Escolarizada	100	98	2	100	99	1	100	96	4
Educación Inicial	100	86	14	100	83	17	100	82	18
Escolarizada	100	70	30	100	65	35	100	63	37
No Escolarizada	100	99	1	100	100	0	100	100	0
Educación Primaria	100	87	13	100	84	16	100	82	18
Menores	100	86	14	100	84	16	100	82	18
Escolarizada	100	86	14	100	84	16	100	82	18
No Escolarizada	100	83	17	100	54	46	100	18	82
Adultos	100	92	8	100	84	16	100	69	31
Escolarizada	100	96	4	100	90	10	100	93	7
No Escolarizada	100	80	20	100	64	36	100	29	71
Educación Secundaria	100	74	26	100	69	31	100	64	36
Menores	100	73	27	100	69	31	100	66	34
Escolarizada	100	73	27	100	69	31	100	66	34
No Escolarizada	100	100	0	0	0	0	0	0	0
Adultos	100	82	18	100	72	28	100	54	46
Escolarizada	100	95	5	100	85	15	100	88	12
No Escolarizada	100	32	68	100	20	80	100	9	91
E. Superior No	100	58	42	100	43	57	100	41	59
Universitaria									
Formación Magisterial	100	65	35	100	38	62	100	34	66
Educación Superior	100	52	48	100	43	57	100	42	58
Tecnológica									
Educación Artística	100	100	0	100	82	18	100	85	15
Otras Modalidades	100	60	40	100	62	38	100	51	49
Educación Especial	100	80	20	100	78	22	100	82	18
Escolarizada	100	80	20	100	76	24	100	80	20
No Escolarizada	0	0	0	100	100	0	100	98	2
Educación Ocupacional	100	55	45	100	45	55	100	44	56
Escolarizada	100	53	47	100	44	56	100	43	57
No Escolarizada	100	82	18	100	85	15	100	57	43

Fuente: Estadística Básica 2003 del Ministerio de Educación

Elaboración: Unidad de Estadística Educativa - Ministerio de Educación

Cuadro Nro. 2
Centros Educativos Públicos con Ninguna o Alguna Computadora de Uso Administrativo y/o Académico, Según Nivel y Modalidad: 2003

Nivel / Modalidad	Total	Nro. de Computadoras de Uso Administrativo				Nro. de Computadoras de Uso Académico							
		0	1	2	3 y más	0	1-5	6-10	11-15	16-20	21-30	31 y más	31 y más
Total	47,109	42,772	2,975	676	686	43,131	2,044	791	409	264	251	108	111
Educación Inicial	10,155	9,904	205	35	11	10,042	91	11	4	3	4	0	0
Educación Primaria	28,449	26,900	1,250	202	97	27,049	889	280	111	60	47	9	4
Menores	27,905	26,401	1,216	194	94	26,530	877	274	106	59	46	9	4
Adultos	544	499	34	8	3	519	12	6	5	1	1	0	0
Educación Secundaria	6,923	4,915	1,323	348	337	4,946	914	409	217	147	158	67	65
Menores	6,267	4,390	1,217	330	330	4,384	877	384	201	137	155	65	64
Adultos	656	525	106	18	7	562	37	25	16	10	3	2	1
E. Superior No Universitaria	436	87	68	57	224	118	70	54	48	44	37	28	37
Formación Magisterial	120	12	1	11	96	18	14	19	20	15	17	10	7
Educación Superior Tecnológica	283	71	66	40	106	83	46	33	27	28	19	17	30
Educación Artística	33	4	1	6	22	17	10	2	1	1	1	1	0
Otras Modalidades	1,146	966	129	34	17	976	80	37	29	10	5	4	5
Educación Especial	325	275	36	9	5	294	24	6	1	0	0	0	0
Educación Ocupacional	821	691	93	25	12	682	56	31	28	10	5	4	5

Fuente: Estadística Básica 2003 del Ministerio de Educación
 Elaboración: Unidad de Estadística Educativa - Ministerio de Educación

Cuadro Nro. 3
Centros Educativos Privados con Ninguna o Alguna Computadora de Uso Administrativo y/o Académico, Según Nivel y Modalidad: 2003

Nivel / Modalidad	Total	Nro. de Computadoras de Uso Administrativo				Nro. de Computadoras de Uso Académico							
		0	1	2	3 y más	0	1-5	6-10	11-15	16-20	21-30	31 y más	31 y más
Total	17,346	10,929	4,247	916	1,254	9,441	3,735	1,757	871	496	437	234	375
Educación Inicial	6,056	4,619	1,133	158	146	4,130	1,305	332	143	55	40	22	29
Educación Primaria	6,151	4,122	1,470	263	296	3,274	1,635	624	250	128	117	51	72
Menores	6,109	4,092	1,463	263	291	3,238	1,633	623	248	128	116	51	71
Adultos	42	30	7	0	5	36	2	1	2	0	1	0	1
Educación Secundaria	3,355	1,559	1,034	278	484	1,271	642	572	309	178	156	100	127
Menores	3,265	1,500	1,016	274	475	1,205	630	567	308	176	154	100	125
Adultos	90	59	18	4	9	66	12	5	1	2	2	0	2
E. Superior No Universitaria	630	85	195	112	238	153	52	73	84	57	74	36	101
Formación Magisterial	234	40	95	46	53	79	31	38	38	14	22	6	6
Educación Superior Tecnológica	390	45	99	65	181	73	19	35	45	42	51	30	95
Educación Artística	6	0	1	1	4	1	2	0	1	1	1	0	0
Otras Modalidades	1,154	544	415	105	90	613	101	156	85	78	50	25	46
Educación Especial	82	44	24	7	7	62	11	4	3	0	1	0	1
Educación Ocupacional	1,072	500	391	98	83	551	90	152	82	78	49	25	45

Fuente: Estadística Básica 2003 del Ministerio de Educación
 Elaboración: Unidad de Estadística Educativa - Ministerio de Educación

Cuadro Nro. 4
Centros Educativos Públicos con Computadoras de Uso Académico, por Número Promedio de Alumnos por Computadora, Según Nivel y Modalidad: 2003

Nivel / Modalidad	Total	Nro. Promedio de Alumnos por Computadora									
		1-5	6-10	11-15	16-20	21-30	31-40	41-50	50-100	101-150	151 y más
Total	3,978	35	83	148	176	381	390	334	1,107	503	821
Educación Inicial	113	8	4	8	4	14	7	7	27	10	24
Educación Primaria	1,400	10	14	22	18	78	86	75	399	238	460
Menores	1,375	5	8	18	17	77	84	74	398	238	456
Adultos	25	5	6	4	1	1	2	1	1	0	4
Educación Secundaria	1,977	7	39	63	79	198	225	211	601	238	316
Menores	1,883	5	30	54	73	189	213	203	584	230	302
Adultos	94	2	9	9	6	9	12	8	17	8	14
E. Superior No Universitaria	318	8	20	45	63	69	40	23	31	9	10
Formación Magisterial	102	1	2	11	19	29	13	10	12	3	2
Educación Superior Tecnológica	200	7	18	31	43	39	27	12	16	3	4
Educación Artística	16	0	0	3	1	1	0	1	3	3	4
Otras Modalidades	170	2	6	10	12	22	32	18	49	8	11
Educación Especial	31	1	2	4	1	2	5	3	7	5	1
Educación Ocupacional	139	1	4	6	11	20	27	15	42	3	10

Nota: Se considera solo a los centros educativos con computadora de uso académico.

Fuente: Estadística Básica 2003 del Ministerio de Educación

Elaboración: Unidad de Estadística Educativa - Ministerio de Educación

Cuadro Nro. 5
Centros Educativos Privados con Computadoras de Uso Académico, por Número Promedio de Alumnos por Computadora, Según Nivel y Modalidad: 2003

Nivel / Modalidad	Total	Nro. Promedio de Alumnos por Computadora									
		1-5	6-10	11-15	16-20	21-30	31-40	41-50	50-100	101-150	151 y más
Total	7,905	2,087	1,981	1,268	805	859	377	198	249	44	37
Educación Inicial	1,926	822	424	242	139	164	62	41	26	5	1
Educación Primaria	2,877	350	641	558	397	457	211	108	121	22	12
Menores	2,870	346	640	558	396	456	211	108	121	22	12
Adultos	7	4	1	0	1	1	0	0	0	0	0
Educación Secundaria	2,084	536	669	359	192	160	71	31	52	5	9
Menores	2,060	533	664	358	189	156	67	31	49	5	8
Adultos	24	3	5	1	3	4	4	0	3	0	1
E. Superior No Universitaria	477	146	117	52	41	42	23	12	28	7	9
Formación Magisterial	155	17	27	16	23	26	13	9	16	4	4
Educación Superior Tecnológica	317	129	86	36	18	16	10	3	11	3	5
Educación Artística	5	0	4	0	0	0	0	0	1	0	0
Otras Modalidades	541	233	130	57	36	36	10	6	22	5	6
Educación Especial	20	5	2	3	3	3	1	1	2	0	0
Educación Ocupacional	521	228	128	54	33	33	9	5	20	5	6

Nota: Se considera solo a los centros educativos con computadora de uso académico.

Fuente: Estadística Básica 2003 del Ministerio de Educación

Elaboración: Unidad de Estadística Educativa - Ministerio de Educación