

LA OMC Y EL GRAN MERCADO DE LA EDUCACIÓN

► Nico Hirtt

La Organización Mundial del Comercio ha emprendido un proceso de liberalización de la educación, uno de los últimos mercados jugosos y protegidos. ¿Hasta dónde llegará?

Para la mayoría de nosotros, la enseñanza es ante todo un servicio público encargado de dar instrucción a las generaciones jóvenes. Pero para un inversor que busca cómo colocar su dinero representa también un presupuesto anual mundial de un billón de dólares, un sector con 50 millones de trabajadores y, sobre todo, una clientela potencial de mil millones de alumnos y estudiantes universitarios. Después del fracaso, a fines de 1999, de las negociaciones celebradas en Seattle en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), es difícil decir cuándo se iniciará el "ciclo del milenio". Sin embargo, es seguro que en él se abordará el tema de la enseñanza, pues el mercado de la educación se desarrolla a un ritmo desenfrenado.

En 1994 se decidió que la liberalización de los intercambios internacionales, que hasta esa fecha sólo afectaba a las mercancías, se aplicaría también a los servicios. Firmado en abril de ese año, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) incluía ya a la enseñanza entre los sectores por liberalizar. Para quedar al margen de la aplicación de este acuerdo, el sistema de educación de un país debía ser totalmente financiado y administrado por el Estado, cosa que ya no sucede en ninguna parte. Sin embargo, cada nación podía determinar libremente los compromisos específicos que deseaba contraer, en especial definir qué sectores de la enseñanza se abrirían al mercado. El gobierno de Nueva Zelanda, por ejemplo, decidió exponer a la competencia nacional o extranjera todo el sector privado de la enseñanza —primaria, secundaria y superior.

► Miembro de la asociación belga "Llamamiento por una escuela democrática" (<http://users.skynet.be/aped>), es autor de *LEcole sacrifiée* (La escuela sacrificada, Epo, Bruselas, 1996), *Tableau noir* (Pizarrón, Epo, 1998) y *Les nouveaux maîtres d'école* (Los nuevos maestros de escuela, Epo y VO Editions, Bruselas-París, 2000).

Hasta ahora Nueva Zelanda constituía una excepción, pero es posible que la situación cambie. El AGCS dispone en efecto, en su artículo XIX (Parte IV, "Liberalización progresiva"), que deberán organizarse nuevas negociaciones, a más tardar en 2000, encaminadas a "eliminar los efectos desfavorables de ciertas medidas" y a "facilitar un acceso efectivo a los mercados" de los servicios, entre los que figura la educación. Al amparo de la sede ginebrina de la OMC, lejos de los reflectores de la actualidad y de los manifestantes, los trabajos prosiguen. De todos modos, independientemente del AGCS, de la OMC y de las políticas nacionales, un conjunto de condiciones objetivas impulsan a los sistemas de enseñanza por la vía de la "mercantilización".

La enseñanza pública en el banquillo

La educación es un sector en pleno crecimiento, en el que a los poderes públicos les resulta cada vez más difícil satisfacer la demanda, sobre todo en la enseñanza superior. Entre 1985 y 1992, el número de estudiantes de la enseñanza terciaria pasó de 58,6 millones a 73,7 millones (o sea un alza de 26%), pero desde hace unos quince años los gastos públicos en educación tienden a mantenerse estacionarios (alrededor de 5 a 6% del PIB para los países desarrollados, 4% para los demás). Frente a esta falta de medios del sector público, los padres y los estudiantes buscan cada vez más una salida en la educación privada. En Estados Unidos, cada nuevo acto de violencia en una escuela pública y cada escándalo que salpica a la enseñanza oficial hacen subir las inscripciones en el sistema de escolarización a domicilio (niños instruidos en su hogar que no asisten a establecimientos escolares).

La enseñanza pública tradicional es objeto de críticas virulentas: las empresas le reprochan su inadaptación a las necesi-

dades de los empleadores y su falta de flexibilidad. Así, el poderoso grupo de presión patronal europeo "Mesa redonda de los industriales" lamenta que "en la mayoría de los países de Europa, las escuelas formen parte de un sistema público centralizado, administrado por una burocracia que frena su evolución o las torna impermeables a las exigencias de cambio que proceden del exterior". Por presión de los medios económicos ya se ha iniciado un proceso de desregulación del sistema de enseñanza. La autonomía creciente de que gozan los establecimientos incita a éstos a buscar fuentes de financiación alternativas: del patrocinio a la gestión completa por empresas privadas, pasando por múltiples formas de asociación escuela-empresa. Como advertía el grupo de trabajo educación-empresa de la Comisión Europea, "el tiempo de la educación fuera de la escuela ha llegado y (...) la liberalización del proceso educativo que así se ha hecho posible desembocará en un control por parte de proveedores de servicios educativos más innovadores que las estructuras tradicionales".

Por último, el progreso y la difusión masiva de las tecnologías de la información y la comunicación posibilitan el desarrollo de la enseñanza paga a distancia: utilización de tecnologías multimedia, difusión mundial en Internet, tutoría y exámenes a distancia, etc. La enseñanza secundaria y la primaria no se salvan. Son cada vez más los sitios Internet de pago que proponen sustituir a la escuela pública o a las escuelas privadas tradicionales: la pantalla de la computadora actúa como preceptor contra una retribución de unos 2.250 dólares anuales.

En 1998, la Secretaría de la OMC constituyó un grupo de trabajo encargado de estudiar las perspectivas de una mayor liberalización de la educación. Su informe destaca el rápido desarrollo del aprendizaje a distancia



© Ruth Soifair Kettler/SIS, Paris

y la multiplicación de la colaboración entre instituciones de enseñanza y empresas (como la Western Governors' University, fundada por 17 gobernadores de estados norteamericanos con el apoyo de compañías como IBM, AT&T, Cisco, Microsoft y Thompson International). Dicho informe constata igualmente la desreglamentación creciente de la enseñanza superior en Europa, y que los gobiernos han empezado a "abandonar la esfera de la financiación exclusivamente pública para acercarse al mercado, abriéndose a mecanismos alternativos". Por último, la OMC enuncia los numerosos "obstáculos" que habrán de eliminarse a fin de liberar el comercio de los servicios educativos, citando como ejemplo "las medidas que limitan la inversión directa por proveedores extranjeros de servicios en materia de educación" o "la existencia de monopolios gubernamentales y de establecimientos subvencionados en gran medida por el Estado" (ver recuadro).

El proceso está en marcha

Es cierto que sólo se trata de las reflexiones de un grupo de trabajo. Pero, como hizo notar Martin Khor en *Le Monde diplomatique* de mayo de 1997, "en la OMC, como antes en el GATT, la creación de un grupo de trabajo nunca es inocente: pone en marcha un engranaje en el que rápidamente se ven atrapados los gobiernos participantes. Muy pronto, ya no se trata de saber si se está a favor o en contra de los objetivos indicados

en su título, sino más bien de cómo alcanzar esos objetivos".

El 16 de octubre de 1998, 350 especialistas norteamericanos en comercio internacional de servicios, 170 de los cuales eran hombres de negocios, se reunieron en el

Departamento de Comercio en Washington a fin formular recomendaciones destinadas a los negociadores de su país ante la OMC. La finalidad de esta conferencia, titulada Servicios 2000, era estudiar la forma en que el gobierno de Estados Unidos debía "seguir ▶

LAS CUATRO FORMAS DE COMERCIO INTERNACIONAL DE LA EDUCACIÓN

La OMC distingue cuatro formas de intercambios comerciales transfronterizos en el sector de los servicios. Cada una de esas formas da lugar a reivindicaciones específicas de los partidarios de una liberalización.

En la enseñanza, el "consumo en el extranjero" es hoy por amplio margen la forma más importante. Afecta sobre todo a la enseñanza universitaria. El hecho de estudiar en un país extranjero es considerado una "exportación" de servicios educativos. En 1995, el volumen de ese comercio era de 27.000 millones de dólares tratándose de la enseñanza superior. En términos de participación en el mercado, Estados Unidos ocupa el primer lugar (7.000 millones de dólares), seguido por Francia, Alemania y el Reino Unido. En ese ámbito, los partidarios de una liberalización desean sobre todo derogar las medidas que limitan la movilidad de los estudiantes (inmigración, control de cambios, no reconocimiento de equivalencias de formación, etc.).

El "suministro de servicios" se desarrolla actualmente a través de la venta de cursos por Internet o gracias a soportes del tipo CD-ROM o DVD. Es proba-

blemente la forma de comercio de servicios educativos que aumenta con mayor rapidez, pero todavía no hay estadísticas precisas al respecto. Los promotores del libre intercambio quieren sobre todo favorecer el acceso de los jóvenes a Internet, desreglamentar la enseñanza a distancia, armonizar las condiciones exigidas para tener acceso a ellas así como los criterios de equivalencias de cursos y garantizar el reconocimiento de los diplomas a nivel internacional.

La "presencia comercial" se refiere sobre todo a la creación de institutos de formación privados controlados por firmas extranjeras. Varios obstáculos se oponen al progreso de este mercado en expansión: negativa a proceder al reconocimiento de una institución extranjera, prohibición de otorgar diplomas reconocidos, requisitos de nacionalidad, etc.

La última forma, ligada a la precedente, tiene que ver con la "presencia de personas físicas", o sea el hecho de recurrir a profesores extranjeros. Limitar su número se considera un "obstáculo" al progreso del mercado. ■

► apoyando los esfuerzos de los empresarios norteamericanos para que pudieran ser competitivos en los mercados extranjeros". Estados Unidos controla un 16% del mercado mundial de los servicios. En diez años sus exportaciones por ese concepto se han duplicado con creces, lo que le ha permitido compensar 42% del déficit que arrojaba su comercio de mercancías. Ese país es también el primer exportador mundial de servicios educativos. Durante la mencionada conferencia, un grupo de trabajo se ocupó de ese sector. En sus conclusiones observa que éste "necesita un grado de transparencia (...) y de libertad sin trabas ni barreras idéntico al que Estados Unidos concede a los demás servicios". El informe insiste en tres puntos que se espera sean un tema esencial de las negociaciones de la OMC sobre la enseñanza. En primer lugar, debería garantizarse la libre circulación de la información electrónica y de los modos de comunicación, tanto a nivel nacional como internacional. A continuación, los negociadores deberían analizar las "barreras y demás restricciones que impiden el suministro de servicios en educación y formación, dentro de cada país como entre los países" y también las que obstaculizan las equivalencias de diplomas.

Partidarios y detractores

Esta exigencia de Estados Unidos es apoyada por la mayoría de los países de la APEC (Organización de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico). En una nota divulgada en 1999, la delegación australiana ante la OMC indicó que "alentaba a todos los Estados miembros a orientarse hacia la apertura de ciertos sectores" en los que las negociaciones precedentes habían fracasado, especialmente el de la educación. Corea del Sur está en la misma posición. En el marco del encuentro de "ministros de recursos humanos" de la APEC que presidió en septiembre de 1997 en Seúl, su gobierno publicó un informe que anuncia claramente su visión instrumental de la educación al servicio de la competición económica: "Ya no procede hacer hincapié en la educación en sí sin insistir, en mayor medida, en la preparación para un futuro trabajo. Semejante visión ya no se justifica en un mundo que da prioridad al desarrollo económico." Ahora bien, prosigue el informe coreano, "en muchos países, los sistemas educativos no tienen suficientemente en cuenta las condiciones del mercado de trabajo. Esos sistemas, por carecer de flexibilidad y de eficacia, no pueden recoger los nuevos desafíos del contexto económico actual." Por consiguiente, hay que "flexibilizar" la enseñanza, es decir desregularla y liberalizarla. En particular, "los sistemas educativos



© Ruth Sofar/Ketter/SIS, Paris

deberían permitir que cada cual estudie lo que le interesa", y "la enseñanza a nivel universitario debería ser compartida por profesores y empleadores".

Algunos piensan que la resistencia a la liberalización de la enseñanza vendrá de Europa y sobre todo de Francia. "Las futuras negociaciones de la OMC no pueden atentar contra los fundamentos del servicio público de la salud o de la educación", clama el informe sobre la OMC redactado por Béatrice Marre en nombre de la Asamblea Nacional francesa. Y el ministro de Educación, Claude Allègre, confirmaba también, pocos días antes de la cumbre de Seattle, "su adhesión invariable al servicio público de la enseñanza".

Los participantes estadounidenses en el coloquio Servicios 2000 no se engañaron: "Es probable que otros países, sobre todo europeos, estimen que la educación y la formación constituyen actividades no comerciales, y que deberían en vista de ello quedar

al margen de las negociaciones vinculadas al AGCS. Hay que oponerse a esos argumentos, que reflejan los propios intereses de dichos países como competidores en el mercado."

En efecto, Francia ocupa actualmente el segundo lugar entre los países exportadores de servicios educativos. Hace un año, el grupo francés Vivendi, a través de su filial Havas, tomó el control del gigante norteamericano de los soportes lógicos educativos y de esparcimiento, Cendant Software. Y en enero de 1999, los ministros franceses de Educación y Asuntos Exteriores anunciaron que su país iba a lanzar una ofensiva para aumentar su participación en el "mercado" de los estudios superiores. Cabe entonces preguntarse legítimamente en qué medida las declaraciones de los responsables franceses no apuntan simplemente a proteger el lugar que ocupa su país en el mercado educativo francófono. ■