

LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LAS NEGOCIACIONES DE COMERCIO INTERNACIONAL CONSECUENCIAS Y DESAFÍOS PARA EL MERCOSUR

Lincoln Bizzozero*

Resumen

El artículo presenta una reflexión sobre las repercusiones en los distintos actores involucrados que se derivan de la inclusión de la educación superior en el ámbito de negociaciones del Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS).

El artículo expone la importancia económica que tiene el desarrollo de algunas modalidades del sector educativo, el funcionamiento del Acuerdo General de Comercio de Servicios y su aplicación en el caso de la educación superior, los temas controvertidos que han surgido de la inclusión de la educación superior y las consecuencias que puedan generar en los distintos actores involucrados. Se plantean al final algunas sugerencias y líneas de acción para el Mercosur, por el hecho de que funciona en el bloque regional una instancia educativa representada en la estructura institucional.

Palabras claves: Educación Superior, Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS), Mercosur, Negociaciones.

Higher Education in the International Trade Negotiation: Consequences and Challenges for Mercosur.

Abstract:

This paper analyses the consequences on the diverse involved actors of the inclusion of higher education in the negotiations of the General Agreement on Trade and Services (GATS). In this paper, the economic importance that the development of some modalities of the education sector has and the working of the GATS and its impact on higher education is considered. The paper also evaluates the controversies that have raised after the inclusion of higher education in the GATS and the consequences this latter can produce on the involved actors. The paper proposes some recommendations for Mercosur as regional bloc in which an educative component in its institutional framework exists.

Keywords:

Higher education, General Agreement on the Trade and Services (GATS), Mercosur, Negotiation.

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo consiste en presentar una reflexión sobre las repercusiones que se derivan de la inclusión de la educación superior en el ámbito de negociaciones del Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS). En particular el trabajo busca exponer los temas y desafíos que se plantean a partir de este nuevo escenario a los principales actores involucrados (Estado, Universidad, Sociedad) con una reflexión específica al Mercosur en tanto espacio regional en construcción.

La inserción de los servicios en las negociaciones del comercio internacional fue uno de los temas que propulsaron varios países desarrollados en la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). La aprobación por parte de los Estados Miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) del Acuerdo General de Comercio de Servicios, en abril de 1994, plasmó ese objetivo. En septiembre de 1998, en un documento restringido, el secretariado de la OMC planteó la idea de que en la medida que los gobiernos aceptan la existencia de proveedores privados en la educación, la misma puede ser tratada como servicio comercial, y por lo tanto, debe ser regulada

en el marco de la OMC. En 1999, el secretariado de la OMC definió los servicios regulados por el AGCS y entre los mismos incluyó la educación. En el año 2000 las negociaciones para la liberalización de los servicios, entre los que se incluyó la educación, comenzaron oficialmente. Con posterioridad, en marzo del 2001, el Consejo de Comercio de Servicios estableció las directrices y procedimientos para las negociaciones y en noviembre del 2001, en la Declaración de Doha se reafirmaron las directrices y procedimientos para las negociaciones y se fijaron fechas claves del calendario, incluyendo el plazo para la finalización de las negociaciones. En junio del 2002, se concretaron las peticiones de acceso a los mercados por parte de Australia, Estados Unidos, Japón y Nueva Zelanda y en marzo del 2003, los gobiernos elevaron las ofertas iniciales de acceso a los mercados nacionales. Finalmente, en la *Quinta Conferencia Ministerial* que se realizó en México no hubo avances sustantivos en materia de servicios en general y en particular en servicios educativos, debido a que la agenda temática propuesta por el Grupo de los 20 concitó un elevado apoyo para destrabar las negociaciones vinculadas con el sector agrícola y otros de interés de los países en desarrollo.

Las respuestas desde los ámbitos de la educación se fueron concretando desde diferentes ópticas. La Internacional de la Educación (IE), organización que representa a 26 millones de miembros a través de 310 organizaciones afiliadas, se planteó como objetivo central en este tema la exclusión de la educación superior del AGCS, porque considera fundamental que los servicios públicos sigan siendo responsabilidad del Estado. Con posterioridad organizaciones universitarias de Estados Unidos y de Europa cuestionaron la inclusión de la educación superior en el ámbito de las negociaciones de

servicios. En la III Reunión Cumbre de Universidades públicas iberoamericanas, que se realizó en Porto Alegre en abril del 2002, los Rectores aprobaron una declaración en que reafirman los compromisos asumidos por los gobiernos y la comunidad académica internacional en la Conferencia Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura (UNESCO), la consideración de la educación superior como bien público y solicitan a los gobiernos de sus países que no suscriban ningún compromiso en esa materia en el ámbito del AGCS. En esa misma reunión, una participación ampliada de autoridades académicas suscribió la Carta de Porto Alegre que enfatiza la preocupación frente a las políticas de la OMC que llevan a favorecer la comercialización de la educación superior con las consecuencias de abandono por parte del Estado de las funciones específicas vinculadas a la orientación y dirección en áreas de responsabilidad social y las referidas a la calidad de la educación.

El tema ha seguido presente en esos ámbitos y se ha trasladado a otras instancias gubernamentales y regionales como consecuencia del cronograma del AGCS. En ese sentido debe entenderse el tratamiento del tema en el seno del Mercosur que lo trató por primera vez en forma oficial en la VI reunión de la Comisión Regional Coordinadora de Educación Superior (CRCES). Con posterioridad, la Reunión de Ministros de Educación resolvió realizar un seguimiento del tema y la confección de estudios a los efectos de definir una posición regional en el ámbito de la OMC. La CRCES encargó a Uruguay la confección de un estudio que realizara sugerencias al Mercosur para orientar las negociaciones en el ámbito de la OMC. Ese estudio fue realizado y presentado en una reunión del CRCES, realizada en Curitiba en septiembre del 2003,

donde se aprobaron determinadas líneas de acción y propuestas. Con posterioridad, la Reunión de Ministros definió la educación superior como bien público y resolvió que se continuara con el seguimiento del tema.

La repercusión que ha tenido la introducción de la educación superior entre los servicios a ser negociados en el AGCS entre las Universidades y en distintas instancias y redes académicas lleva a ubicar el tema en su debido contexto: los debates no tratan de la adecuación de las nuevas tecnologías a los contenidos pedagógicos, ni del desarrollo de la educación a través de las fronteras. Lo que está planteado en el debate es una modificación del principio en que se asienta la educación en tanto bien público salvaguardado por el Estado, sobre todo desde el momento que las propuestas educativas podrían pasar a ser reglamentadas y supervisadas desde la OMC, bajo los principios de la Cláusula de la Nación más Favorecida y del Trato Nacional. Por otra parte se encuentra en cuestión el papel de la Universidad, desde el momento en que las propuestas educativas podrán provenir de diversas empresas y de diferentes sectores. De lo que se trata en definitiva es de un debate sobre el valor de la educación superior, sobre la función pública del Estado en esta área y sobre las Universidades en tanto ámbitos privilegiados para la enseñanza terciaria.

La ubicación contextual del tema resulta fundamental para plantear las posibles respuestas desde cada Estado y del Mercosur. El estudio parte de la base de que el estado de situación existente en materia de educación superior está siendo modificado como consecuencia de su inclusión en el AGCS y ello implica que ese ítem pasará a ser también objeto de negociaciones, aun cuando *efectivamente* los Estados mantengan la capacidad de

dictaminar a qué se obligan. Ello lleva a otro punto de relevancia a tener en cuenta: que los contenidos de lo que se está negociando sobre educación superior, se concretará durante el proceso ya que los Estados tienen la potestad de definir el alcance de sus obligaciones y compromisos.

En definitiva, se le plantea al Estado en el campo de la educación, como en otras áreas el desafío de cómo cumplir con los objetivos estratégicos trazados frente a las insuficiencias que se plantean en la administración de los recursos y frente a las demandas externas provenientes de la internacionalización de los distintos sectores. Las respuestas del Estado, ya sea a través de una adaptación sistémica a las tendencias estructurales provenientes del centro o bien a través de un sistema de gobernabilidad regional, mediante el desarrollo de nuevas capacidades de coordinación de políticas y redes sociales en instancias nacionales, regionales y multilaterales irán mostrando los nuevos modelos de funcionamiento de la sociedad y de las distintas áreas entre las cuales se cuenta la educación.

El trabajo seguirá de la siguiente manera: en el próximo apartado se plantearán los desarrollos de algunas modalidades del sector educativo y las repercusiones que generan en la economía. Posteriormente, se expondrá el marco general y funcionamiento del Acuerdo General de Comercio de Servicios y su aplicación en el caso de la educación superior. En el siguiente apartado se presentarán los temas controvertidos y las consecuencias que puedan generar en los distintos actores involucrados. Finalmente, se sugerirán algunas propuestas y líneas de acción para ser canalizadas en el ámbito regional.

2. LOS SERVICIOS EDUCATIVOS Y LOS NUEVOS ACTORES ECONÓMICOS DEL CIBER-ESPACIO

Las negociaciones de servicios

se desarrollan en un marco temporal delimitado por dos tendencias interconectadas que plantean desafíos diversos al Estado y a los actores nacionales: el desarrollo de las principales actividades económicas y comerciales en el ciberespacio como eje de referencia y la globalización de la producción y del comercio. Ambas tendencias, el desarrollo tecnológico y el camino hacia un mercado mundial, limitan el sentido histórico del Estado y plantean el desafío de las políticas a adoptar frente a las mismas. El tema que está en debate no es si la globalización de la producción va a continuar o no, o si el desarrollo tecnológico de las comunicaciones va a detenerse, sino las consecuencias que generará en la población mundial y las políticas y orientaciones que se seguirán por parte del Estado, las organizaciones regionales e internacionales, las ONGs y otros actores de la sociedad civil para organizar las comunidades humanas. En otras palabras, se intentan definir las nuevas reglas de las relaciones humanas en la era del acceso y para ello está planteado en la mesa de negociaciones temas como el del Estado que tiene fundamentalmente un componente territorial frente al desarrollo del ciberespacio, que se desarrolla en contextos virtuales.

Las cifras sobre estas tendencias son claras y demostrativas: mientras menos del 15 % de la población mundial representada en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico disponen del 71% de las líneas telefónicas existentes en el mundo y representan el 88% de los usuarios de Internet, el 65% de la población del mundo no ha hecho una llamada telefónica y un 40% no tiene acceso a la electricidad. En otras palabras, aun cuando estos datos estructurales permitan visualizar la manera en que se puede seguir construyendo riqueza, se plantea lógica e inevitablemente la modalidad en que seguirán funcionando las comunidades humanas y ello trae

aparejado temas sensibles sobre la participación ciudadana, la construcción de la esfera comunitaria, el papel del Estado en la transición, entre otros.

La combinación de algunos efectos negativos de estas tendencias es lo que ha provocado más gritos de alarma, sobre todo en lo que concierne el papel del Estado y el acotamiento de sus funciones en materia de garantía pública. Es frente a estos escenarios que se muestran vacíos de funcionamiento y dificultades crecientes en responder a las demandas externas por parte del Estado, que se erigen las empresas de la nueva economía, que se guían por sus propias reglas y están incorporando actores y sectores de la sociedad como la cultura, la salud y también la educación. La posibilidad de que se desarrolle una regulación basada en empresas vinculadas al ciberespacio, que integre los criterios educativos con el desarrollo tecnológico y la salida al mercado laboral, cuestionaría una de las funciones básicas del Estado y a la Universidad como institución. Esta posibilidad de la cual se han visto varios ejemplos ligados a empresas educativas, que no enfatizan los aspectos académicos, van a continuar siendo en los próximos años parte del universo de ofertas por Internet y en los medios locales y nacionales de expresión de la sociedad.

El marco temporal de las negociaciones se presenta en lo inmediato circunscrito a la lógica del objetivo de la liberalización, pautado por las modalidades en que pueden ser suministrados los servicios en general. Ello plantea dificultades reales para los negociadores que se encuentran limitados desde su perspectiva perceptiva que se forjó en otros criterios y paradigmas. Es por ello, que las velocidades y contenidos de la liberalización van a estar pautados por las negociaciones en sí, pero también por los desarrollos efectivos de la educación superior en los

ordenamientos nacionales.

Sin embargo, en lo inmediato lo que cuentan son las manifestaciones económicas en las modalidades negociadas y los acuerdos y compromisos concretos asumidos. En ese sentido, si bien no se tienen datos fehacientes sobre el impacto que generan cada una de las modalidades de suministro de la educación superior en la economía, algunos estudios realizados posibilitan tener una aproximación actual y una proyección, específicamente en lo que se refiere a los flujos de estudiantes.

Durante la última década ha habido un importante crecimiento en el comercio internacional de los servicios educativos. Se calcula de manera conservadora que sólo entre los países miembros de la Organización para Cooperación Económica y el Desarrollo (OCED), el comercio internacional de servicios educativos asciende a los US\$ 30.000 millones, lo que corresponde a aproximadamente 3% del total del comercio de servicios en el área. Esta cifra responde a estadísticas fundamentalmente relacionadas con la modalidad "consumo en el extranjero" que incluye estadísticas sobre exportación e importación de servicios educativos y cantidad de estudiantes extranjeros.

En 1999, existían cerca de 1.5 millones de estudiantes extranjeros en los países de la OCDE. Los datos a los que fue posible acceder de siete países (Australia, Canadá, México, Polonia, Inglaterra, Estados Unidos, Grecia, Italia, Brasil y Venezuela), permiten estimar que el gasto anual promedio por estudiante, que incluye el pago de matrícula y el costo de vida, es US\$ 20.600. Dado que estos países convocan el 57% de todos los estudiantes extranjeros que estudian en el área de la OCDE, este valor es una aproximación bastante real al gasto promedio anual.

Estudios realizados por la OCDE, sobre la modalidad de consumo en el extranjero,

posibilitan tener una perspectiva de la cantidad de estudiantes extranjeros y su impacto social y económico. Cinco países de la OCDE (Australia, Francia, Alemania, Gran Bretaña, Estados Unidos), atraen alrededor de 8 de cada 10 estudiantes que se encuentran estudiando en el área OCDE. Estados Unidos es el principal receptor, con 31% del total, seguido por Gran Bretaña (16%), Alemania y Francia (12 y 9%) y Australia (8%). Los estudiantes que se trasladan fuera de su país de origen para realizar estudios superiores son principalmente de: China, con el 9% del total de estudiantes extranjeros en el área OCDE en 1999, Malasia (3%), India (2.8%) y Marruecos (3%).

Este comercio tiende a seguir creciendo y a volverse más complejo independientemente de los resultados de las negociaciones del AGCS, ya que, ese crecimiento responde a un aumento de la demanda mundial por los servicios educativos terciarios. Esta demanda continuará creciendo en tanto los ciudadanos y sus países continúen considerando y cada vez con mayor peso que el capital humano constituye un pilar fundamental para el crecimiento y desarrollo económico y social. Es posible decir, sin mucho margen de error, que muchos de los países que conforman el sistema internacional tienen dificultades para satisfacer este aumento de demanda de educación superior, no sólo debido a limitaciones financieras sino también a la necesidad de altos niveles de especialización.

En este contexto, la tendencia es no sólo hacia el aumento del número de estudiantes extranjeros, sino también hacia un aumento de las demás modalidades de suministro de servicios educativos como el realizado a través de las fronteras (Educación a distancia) y la presencia comercial. Esta perspectiva planteará nuevos desafíos a los actores involucrados

en materia educativa, tanto en la articulación entre las instancias educativas, la sociedad y el Estado, como en materia de valores educativos y en la vinculación fundamental del hombre con el conocimiento.

3. EL ACUERDO GENERAL SOBRE COMERCIO DE SERVICIOS Y LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio y del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), que fue su antecesor, delimitan las bases sobre las cuales se asienta el comercio internacional de bienes y servicios. El principio básico sobre el cual se inscriben los acuerdos es la liberalización del comercio y para ello se busca transparencia y previsión de las instancias nacionales para no distorsionar los flujos comerciales.

Los principios que gobiernan la OMC son el Trato de la Nación Más Favorecida (NMF), el Trato Nacional y la transparencia. La estructura de la OMC es de carácter intergubernamental. El proceso de toma de decisiones está regido por el principio del consenso. La adopción de resoluciones por mayoría se encuentra prevista para casos particulares, en los que se requiere el voto afirmativo de tres cuartos de los miembros.

Los sectores expresamente excluidos del Acuerdo General de Comercio de Servicios son dos:

- i) Aquellos "servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales", que son los que no se brindan bajo "condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios" (párrafo 3 del artículo I del AGCS). La vaguedad de la disposición ha despertado las mayores objeciones en relación con los servicios relativos a la educación, entre otras áreas de interés público.
- ii) Asimismo, el Acuerdo no es

aplicable a las medidas que afectan a los derechos de tráfico aéreo, ni a los servicios que estén relacionados -de manera directa- con ellos (Anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo).

El artículo I, 2 del Acuerdo, prevé cuatro modalidades para el suministro de servicios:

- i.- El primer modo establece la clásica situación utilizada para el comercio de mercancías, de trasposición de fronteras nacionales. Únicamente el servicio se desplaza.
- ii.- La segunda forma de prestación de servicios implica el traslado del consumidor del servicio, al territorio del país en el que el mismo se brinda.
- iii.- Otra hipótesis de suministro de servicios, es aquella en la cual se opera una localización comercial del agente proveedor, en el ámbito territorial donde el servicio será consumido.
- iv.- La cuarta modalidad prevista en el AGCS –correlativa a la segunda- supone la presencia de personas físicas en el país en el cual se va a prestar el servicio.

A partir de las modalidades reseñadas, los miembros pueden contraer los compromisos que consideren convenientes en las distintas áreas de los servicios comprendidos por el AGCS.

El Acuerdo General prevé la liberalización progresiva a través de sucesivas rondas de negociaciones comerciales, la primera de las cuales se inició en el 2000 en Doha. Las negociaciones quedaron, en virtud del “mandato de Doha”, sujetas a los plazos en él establecidos: 30 de junio del 2002, para que los países interesados realicen pedidos y 31 de marzo del 2003, para ofertar paquetes de liberalización del mercado de servicios por parte de los Estados interesados.

Frente a la fecha límite para la presentación de ofertas de servicios, un Estado Parte tiene la potestad en

primer lugar de contraer o no compromisos. Además de eso, un Estado Parte puede restringir sus compromisos a algún sector o sub-sector en cualquiera de los modos o bien ofertar con limitaciones horizontales en uno o más modos. Por otra parte, una vez que un Estado contrae un compromiso específico, puede invocar restricciones a algunas de las obligaciones contraídas por generar efectos adversos en su balanza de pagos (artículo XII), o bien, invocar alguna excepción general ya sea para mantener regulaciones existentes o para introducir otras regulaciones por cuestiones legítimas de política pública (artículos XIV y XIV bis). También, un Estado que forma parte de un acuerdo de integración económico, o de un acuerdo de integración de mercado de trabajo puede eximirse de extender los sistemas preferenciales de suministro de servicios acordadas a las demás partes. Esta posibilidad adquiere especial relevancia en los distintos marcos regionales que intentan crear instancias de gobernabilidad regional en la globalización.

La educación es una de las categorías del Acuerdo General de Comercio de Servicios por lo tanto, quedó sujeta a las negociaciones de liberalización del comercio de servicios. De conformidad con el AGCS, los servicios educativos se clasifican en: primaria, secundaria, superior (W/120); enseñanza para adultos (CPC 92400) y, otros servicios de enseñanza (CPC 92900).

La educación superior y de adultos son las únicas categorías que se han incluido en la Ronda de Doha, dicha circunstancia obedece al lugar que la misma ocupa en el comercio internacional de servicios educativos. En consecuencia, el cronograma vigente para esta Ronda del AGCS, se aplica a todos los servicios que se están negociando, incluida la educación superior y de adultos.

La participación de un Estado

en la Ronda de negociaciones no implica de por sí que asuma compromisos específicos. La apertura de los mercados de servicios será el resultado de los compromisos asumidos por el conjunto de Estados, y ello es aplicable a la educación superior. Si bien, el sector de servicios educativos es uno de los de mayor aumento en el volumen mundial del comercio, es de los que menos compromisos ha recibido por parte de los miembros del Acuerdo.

La diversidad de situaciones y factores condicionantes, posibilita visualizar las diferentes posiciones por parte de los Estados frente al tema. Las modalidades de negociación, el objetivo de liberalización que se irá definiendo en sucesivas rondas y los pocos compromisos asumidos hasta el momento, respaldan la idea de que se irán concretando acuerdos lentamente en este sector en parte por el desconocimiento sobre las consecuencias, pero también, porque existen posiciones específicas en materia de educación superior que tienen anclajes claros en su reconocimiento como bien público y porque desde ámbitos regionales se están recorriendo caminos en función de estrategias que apuntan a mejorar los contenidos de la educación superior.

Además de los contrastes existentes entre los Estados que explican diferentes posiciones en materia de educación superior, también se plantean disímiles aproximaciones de acuerdo a la modalidad de suministro examinada. Las cuatro modalidades de suministro manifiestan diferentes problemas en lo que concierne la liberalización.

Las cuatro modalidades previstas para la prestación de servicios en el marco de la OMC, en su aplicación a la Educación superior se expone sinópticamente en el siguiente cuadro:

Cuadro 1
Las modalidades de suministro y la educación superior

Modalidad de suministro	Explicación	Ejemplos	Tamaño/ Potencialidad del mercado
Suministro a través de las fronteras.	No implica un traslado del consumidor.	- educación a distancia. - e-learning. - universidades virtuales.	Actualmente un mercado pequeño, pero con gran potencial por el desarrollo de las TIC.
Consumo en el extranjero	Implica un traslado del consumidor al país del proveedor.	Estudiantes que van a estudiar a otro país.	Representa actualmente la parte mas importante del mercado global para servicios de educación superior.
Presencia Comercial	El proveedor se establece en otro país a fin de realizar su prestación. Personas que viajan temporalmente a otros países para prestar servicios.	-filiales. -franquicias. -acuerdos de asociación.	Interés creciente y fuerte potencial de crecimiento pero modalidad controvertida.
Presencia de las personas		Profesores/ investigadores que trabajan en el extranjero.	Potencialmente un mercado importante dado el énfasis en la movilidad de profesionales.

Fuente: Jane Knight (2002), "Servicios de Educación Superior: Implicaciones del GATS"
The Observatory on borderless higher education.

4. LA INTERACCIÓN DE LOS TEMAS EN DEBATE Y LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La inclusión de la educación entre los servicios a ser considerados en el AGCS, provocó desde el inicio polémicas por la consideración de que un bien público no debía ser incorporado entre los servicios a ser negociados con el objetivo de la liberalización progresiva de los mismos. Este punto que atañe al Estado, a las Universidades como principales actores de la educación superior, a la sociedad como depositaria del bien público, tiene derivaciones diversas tanto a nivel del Acuerdo General mismo como a nivel de los Estados, en las políticas educativas a implementar y en los sectores educativos.

Los temas polémicos y sensibles que han quedado planteados con la inclusión de la educación superior en el AGCS, son fundamentalmente los siguientes:

Si la educación superior está exenta o debe estar cubierta por las negociaciones.

La delimitación del campo que cubren las negociaciones (cobertura).

Los márgenes de opción efectiva

de los Estados, una vez definido el objetivo de liberalización progresiva.

La vulnerabilidad del sector educativo frente a la lógica de las negociaciones por sectores.

La definición de ¿quiénes? y ¿cómo? se aplicarán los requisitos de calidad.

La transparencia en la información de las negociaciones, y

La capacidad para incluir a los actores de la educación superior en los intercambios de información y opciones de decisión.

4.1.- Los temas polémicos vinculados a la educación superior en el AGCS

El primer tema, que ha sido el más polémico y debatido, atañe a la consideración de si la educación superior está exenta o debe ser incluida entre los servicios a ser considerados en las negociaciones. Ello surge de la interpretación de los párrafos b y c del artículo I.3 del Acuerdo. El AGCS, se aplica a todo servicio de cualquier sector, excepto los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales (párrafo b). El

párrafo c, señala que el servicio suministrado en ejercicio de facultades gubernamentales, significa todo servicio que no se suministre en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios.

Si bien algunos analistas señalan enfáticamente que los servicios de educación superior pública y los servicios de educación privados ofrecidos sin fines de lucro están excluidos del AGCS, la ambigüedad y generalidad de los conceptos "no suministro en condiciones comerciales" y "no suministro en competencia" puede derivar, a los efectos del Acuerdo, en una inclusión general del sector de la educación superior como objeto de negociación. Ello resulta todavía más evidente en la medida que no se discrimine la educación superior en sus diferentes sectores y propuestas (capacitación para profesionales, cursos de actualización, cursos de lenguas, dirigidos a sectores específicos, entre otros). En definitiva, este punto debería ser objeto de interpretación jurídica, a los efectos de aclarar el campo al cual se aplica la

negociación y no dejar que el mismo se vaya acomodando de acuerdo a las propuestas-ofertas de los Estados.

Un segundo tema de debate tiene relación con el objetivo de liberalización progresiva y las opciones efectivas y reales de los países, debido a que el objetivo definido es la liberalización de servicios, cada ronda va a plantear una presión en esa dirección para el conjunto de sectores y países, aun cuando se parta de la base de que son los Estados los que tienen la potestad de definir la extensión y profundidad de la liberalización del sector o sectores. Como determinados sectores sensibles, entre los que se cuenta la educación superior, van a ser menos pasibles de ser incluidos en las negociaciones iniciales por su sensibilidad pública, la presión del objetivo y de las rondas de negociaciones pueden llevar a que sean más discrecionalmente tratados y negociados en el futuro.

Esta discrecionalidad, por la cual los servicios educativos pueden ser negociados por otro sector puede resultar un efecto no querido, producto de la mecánica y formalidades legales de la negociación. Como las negociaciones bilaterales se plantean sobre la base de solicitudes de acceso al mercado y respuestas de compromiso, y solicitud de acceso por parte de otro Estado pueden producirse intercambios entre Estados en sectores diferentes. Es por ello, que los Estados que consideran la educación un bien público que no debe ser incluido en las negociaciones, y las redes de Universidades perciben que esta lógica negociadora lleva al sector educativo a una situación de vulnerabilidad por exponerse a un intercambio con otros sectores.

Otro aspecto fundamental atañe a las medidas relacionadas con los requisitos y procedimientos de calificación, los estándares técnicos y requisitos de licencia (artículo 6.4). Si bien en el sector educativo

los requisitos de calidad son de su competencia, su ubicación en el AGCS plantea un problema general de interpretación para los distintos sectores y en particular para la educación superior.

Otro tema polémico en general para los servicios, pero que es de indudable aplicación para el sector educativo es la falta de información sobre las negociaciones. Este tema que atañe a la transparencia se encuentra explícitamente señalado por la OMC como uno de los pilares de la liberalización. Por ello, la falta de información contradice este pilar y produce un efecto en cadena en otros asuntos, como el vinculado con la falta de participación de los actores involucrados en el tema, ya sean del ámbito gubernamental (Ministerios de Educación) como del educativo (Universidades).

4.2.- Los temas sensibles de la negociación para los Estados

Las características de la negociación derivan en que varios de los sectores que se están negociando sean sensibles para los países, debido a que hasta el momento los servicios no se encontraban en un escenario de negociaciones multilaterales cuyo objetivo es la liberalización progresiva. Ello plantea dificultades específicas para que los Estados en general definan prioridades y criterios que sirvan de mapa de ruta de las negociaciones.

En lo que concierne la liberalización progresiva de los servicios, uno de los puntos que provoca dificultades es la comprensión adecuada del concepto liberalización para no identificarlo con desregulación. El preámbulo del AGCS enfatiza claramente el derecho de los Estados en reglamentar los servicios, la potestad de establecer nuevas reglamentaciones para realizar los objetivos de su política nacional y la especial necesidad de los países en desarrollo de ejercitar ese derecho. La lectura completa del AGCS resulta necesaria para

comprender el derecho de los gobiernos en establecer o modificar reglamentaciones sobre los servicios en general como un derecho frente a los cambios que provocan los actores de la globalización. En definitiva, el tema de las prioridades nacionales, de la adecuación de los servicios y de la reglamentación de los mismos de acuerdo a los objetivos públicos definidos es de competencia de cada Estado. La comprensión de este aspecto resulta esencial, para la perspectiva de construcción desde lo nacional y ello será uno de los temas polémicos en cada Estado, su sistema político y la sociedad civil.

Otro de los temas sensibles que se incorporarán en la polémica de los Estados tiene relación con los contenidos educativos y las demandas de la sociedad. La definición de los objetivos de la educación, el valor que tiene la misma para la sociedad en términos económicos, pero también políticos y culturales, los costos que está dispuesta a asumir la sociedad para el sector educativo, son algunos de los puntos que ingresarán en las agendas nacionales. La importancia que tiene la educación en la construcción de las propuestas y alternativas de desarrollo tiene un componente específico-local vinculado con los valores culturales. Estos puntos se sumarán con otros que se encuentran en la agenda educativa vinculados a la internacionalización de la educación, la calidad y pertinencia de la misma, la acreditación y los criterios de evaluación.

Existen varios temas sectoriales vinculados al sector educativo y a las modalidades de suministro que necesitarán un trabajo específico para las necesarias modificaciones o adaptaciones de la normativa vigente. En ese sentido, se ubican las telecomunicaciones y las inversiones extranjeras. Además de esas necesarias adaptaciones, los aspectos migratorios vinculados a la circulación de estudiantes y profesores, necesitarán de

normativas específicas más flexibles y que contemplen el estatuto educativo (exenciones arancelarias, impositivas, entre otros).

La transparencia y la participación serán otros asuntos sensibles que involucrarán a los gobiernos de cada Estado. En ese sentido, la falta de información que tienen los Ministerios de Educación y Cultura en temas que atañen específicamente sus competencias visualiza la falta de globalidad que tienen las negociaciones tanto en lo nacional como multilateral. Por otra parte, la falta de participación de los propios actores involucrados, como son las Universidades, tratándose de la educación superior, plantea una disociación con las declaraciones generales de los Organismos Internacionales, que enfatizan la necesidad de participación de la sociedad civil frente a los cambios que se están procesando.

Otro aspecto que merecerá especial atención para los Estados que participen en procesos regionales, como es el caso de los países del Mercosur, será la definición de políticas regionales educativas y la opción por una profundización de la cooperación inter-estatal y la apertura hacia la inclusión de otros actores vinculados a la educación en las redes inter-institucionales para otorgar mayores perspectivas a la gobernabilidad regional.

4.3.- Los sectores educativos y los temas sensibles

Para los sectores educativos y en particular para las Universidades, la inclusión del sector en las negociaciones ha llevado a manifestaciones claras sobre la delimitación de los ámbitos educativo y comercial. Si bien las Universidades se han manifestado claramente sobre el tema, además han insistido en puntos fundamentales vinculados con la agenda educativa: calidad de la educación, pertinencia, educación a distancia, acreditación. El

desarrollo y profundización de estos temas, que ya estaban en la agenda educativa, pasarán a ser un dominio a incluir entre los requisitos exigibles a nivel nacional en los parámetros de definición y de acreditación de la educación superior.

Por otra parte, las Universidades se verán enfrentadas al qué hacer estratégico y cotidiano frente a las negociaciones que se desarrollan en el AGCS. En el nivel nacional las Universidades deberán plantearse la interacción con los Ministerios de Educación y de Cultura y con los negociadores, a los efectos de crear redes de seguimiento sobre la evolución de las negociaciones.

En otro orden, las Universidades estarán en el centro de los debates sobre la orientación, contenidos y valor de la educación superior y ello generará intercambios de distinto tenor con los gobiernos, el sistema político y la sociedad. Uno de los temas más urgentes será la adecuación reglamentaria y normativa de la legislación educativa, para ello la Universidad deberá aproximarse al sistema político para concretar respuestas, que permitan asentar determinados principios y criterios de acuerdo a las coordenadas del siglo XXI.

5. REFLEXIONES Y LÍNEAS DE ACCIÓN A DESARROLLAR POR EL BLOQUE REGIONAL

La participación de los países integrantes del Mercosur y países asociados en las negociaciones del Acuerdo General de Comercio de Servicios, parte de su condición de miembros de la Organización Mundial del Comercio. En esa calidad se han comprometido a participar del cronograma oficial que pauta el AGCS y también del objetivo final que es la progresiva liberalización de los servicios. Los países del Mercosur y asociados han convergido en sus posturas negociadoras, al no definir compromisos en materia de educación superior.

Además de estas necesarias aclaraciones en el campo de la negociación, resulta estratégicamente relevante ubicar el tema en los objetivos definidos y en los avances registrados en materia de educación superior en el Mercosur. Estos objetivos y avances registrados tienen que ser de conocimiento de los negociadores, a los efectos de poder contar con elementos de juicio en momentos de los intercambios y debates que se realizan en las negociaciones. En ese sentido, uno de los objetivos regionales, en materia de educación superior, ha llevado al desarrollo de un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de grado que ya conforma parte del acervo regional.

La propuesta de insistir en el sello de calidad de la educación resulta un punto vital a la hora de plantear la internacionalización de la educación. Si existen agencias de contralor de calidad de los bienes, ya sea de consumo, intermedios o bienes de capital, no se ve por qué el sector educativo quedaría exento de los mecanismos de contralor y acreditación. En ese sentido, el Mercosur tiene un camino recorrido que le otorga una carta importante en las pautas para la liberalización progresiva y una acumulación pasible de ser transmitida a otros procesos y países.

Una vez definidos estos ejes de referencia como punto de partida, interesa plantear otras líneas de trabajo y acción a desarrollar en el futuro, partiendo de los objetivos y definiciones avanzadas en el sector de educación superior en el bloque regional. En ese sentido, se ubican algunas líneas de acción pasibles de ser propulsadas en los países del Mercosur y en las instancias regionales:

Promover la inclusión de las Universidades y Organizaciones de la Sociedad Civil vinculadas a la educación superior. En el ámbito regional se pueden concretar encuentros específicos de tratamiento del tema en que se

incluyan a los negociadores y a las Universidades.

Otorgar continuidad a los distintos espacios académicos, redes y programas que incluyan entre sus objetivos temas de la agenda académica positiva y en particular los referidos a criterios de calidad y evaluación de la enseñanza, acreditación de cursos e instituciones, transferencia de créditos (Foro Unión Europea / América Latina Caribe de Evaluación de la Calidad de la Enseñanza Superior y Acreditación; Red Iberoamericana de Acreditación entre otros).

Impulsar análisis sobre las posibilidades que puede generar la transferencia de conocimientos por parte de la región en las ventajas comparativas que ha desarrollado como los Mecanismos de Acreditación, carreras acreditadas, la enseñanza de lenguas (español, portugués), y otros cursos de capacitación y especialización.

En conclusión, la participación de los países del Mercosur y asociados en la OMC y en las negociaciones del AGCS, condiciona la orientación de las políticas a implementar. La importancia de una consideración integrada y regional del tema se debe a varios factores, entre los cuales cabe incluir las diferencias estructurales existentes, las propias debilidades institucionales de los países de la región, el crecimiento de entidades privadas de la educación y la posibilidad de promover acuerdos preferenciales en el marco de procesos regionales sin violar el Trato de la Nación más Favorecida.

Desde una perspectiva regional se promueven dos líneas estratégicas de acción: una mayor coordinación con los negociadores, que resulte en la conformación de redes intra-estatales que deriven en encuentros e intercambios regionales, y la inclusión de los actores implicados, en particular las Universidades. Por otra parte, resulta relevante dar continuidad a los programas en el

marco regional y a los espacios y redes que incluyan los criterios de evaluación de calidad de la enseñanza superior, la acreditación de cursos e instituciones y la transferencia de créditos.

Finalmente, queda planteado para el futuro iniciar estudios que tomen en consideración las ventajas comparativas del espacio regional en programas regionales específicos como el de los "Mecanismos de Acreditación" y el de enseñanza de lenguas. Estos resultados, como otros que están en desarrollo, son pasibles de ser transferidos o bien utilizados en otras regiones que tengan necesidad de modelos de referencia en materia de calidad de la educación, evaluación institucional, acreditación u otros programas.

Bibliografía

- Beck, Ulrich (1998), *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona, Buenos Aires, Paidós.
- Bizzozero, Lincoln (2004), con la colaboración de Denise Gorfinkiel y Ana Pastorino *La educación superior en las negociaciones de comercio internacional. Opciones planteadas al espacio regional del MERCOSUR* Documento de Rectorado nº 20, Universidad de la República, Uruguay.
- Chan Sánchez, Julio (2002), "La educación superior y el comercio de servicios: un punto de vista peruano". El documento puede ser consultado en el sitio web de la red de Universidades Columbus, <http://www.columbus-web.com>
- Dias, Marco Antonio (2002) "Implicações da decisão da OMC de incluir o ensino superior na lista dos serviços comerciais" (Texto elaborado para servir de base para las presentaciones en las audiencias públicas del Rectorado de la Universidad Federal de Minas Gerais y en Comisiones de la Cámara de Diputados de Brasil), 17 y 18 de junio.
- Giddens, Anthony (2000), *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid, Taurus.
- Knight, Jane (2002), "Servicios de Educación Superior: Implicaciones del GATS" Lima, Columbus, Observatory on Borderless Higher Education.
- Kurt Larsen, John P. Martin y Rosemary Morris (2002), *Trade in Educational Services: Trends and Emerging Issues*. (OCDE).

- Maggi Claudio y Messner Dirk (ed) (2002), *Gobernanza global. Una mirada desde América Latina. El rol de la región frente a la globalización y a los nuevos desafíos de la política global*. Caracas, Nueva Sociedad.
- Narkilar Amrita y Tussie Diana (2004), "O G-20 e a Reunião Ministerial de Cancún: os países em desenvolvimento e suas novas coalizões". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Nº 79, abril-junio.
- Pérez Lindo, Augusto (1998), *Políticas del conocimiento, educación superior y desarrollo*. Buenos Aires, Biblos.
- Rifkin, Jeremy (2000), *La era del acceso. La revolución de la nueva economía*. Buenos Aires, Barcelona, México, Paidós.
- Thurow, Lester (2000), *Construir riqueza. Las nuevas reglas para individuos, empresas y naciones en una economía basada en el conocimiento*. Buenos Aires, Vergara Business.
- Wrana, Panizzi (2002), *Universidade. Um lugar fora do poder*, Río Grande del Sur, UFRGS.



Lincoln Bizzozero

Investigador Programa Política Internacional y Relaciones Internacionales (Facultad de Ciencias Sociales).
Presidente Comisión Sectorial Mercosur (Universidad de la República), Profesor Instituto Artigas de Servicio Exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores).
Investigador Nacional (Conycit).

Email:
bizzozze@fcsumedu.uy

Fecha de recepción:
17 de febrero de 2006

Fecha de aprobación:
3 de abril de 2006