

# La educación superior en las negociaciones de comercio internacional. Opciones planteadas al espacio regional del MERCOSUR

*Lincoln Bizzozero* ♦

## 1.- Introducción

El objetivo de este documento consiste en presentar una reflexión crítica 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) y en plantear algunas líneas de acción a propulsar en el contexto del MERCOSUR. Esta reflexión busca realizar un aporte en un tema sensible y complejo que atañe al Estado, a la Universidad y a la sociedad en el desarrollo actual del sistema internacional. Además el documento buscará objetivar el estado actual de las negociaciones en el seno del Acuerdo General de Comercio de Servicios, para extraer algunas reflexiones sobre la evolución de las mismas a partir de las posiciones expuestas por los Estados y las diferentes regiones e instancias de concertación.

La inclusión de los servicios en las negociaciones del comercio internacional fue uno de los temas que propulsaron varios países desarrollados en la Ronda Uruguay del 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<sup>1</sup>, 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

---

♦ Presidente de la Comisión Sectorial del MERCOSUR de la Universidad de la República. El Documento fue elaborado con la colaboración de *Denise Gorfinkiel* y *Ana Pastorino*, integrantes del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

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 recientemente, en marzo del 2003 los gobiernos elevaron las ofertas iniciales de acceso a los mercados nacionales<sup>2</sup>. En septiembre del presente año se realizará la Quinta Conferencia Ministerial en México y quedará abierto para la firma, hasta enero del 2005, el acuerdo básico al que se llegue en esta primera ronda de negociaciones sobre servicios.

La inclusión de la educación entre los servicios a ser considerados en el ámbito del AGCS se produjo poco antes de que la UNESCO organizara, en octubre de 1998, la Conferencia Mundial de Educación Superior. En dicha Conferencia, que convocó 180 países en París, se aprobó la “Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI. Visión y Acción”<sup>3</sup>, donde se definió la educación superior como un bien público y se enfatizó que la misma debía basar sus orientaciones a largo plazo en objetivos y necesidades sociales, incluyendo el respeto de las culturas locales y la protección del ambiente. Además de ello, se reafirmó el derecho de acceso a la enseñanza superior, así como se expusieron diversas medidas para fortalecer las respuestas de la educación superior frente a un mundo en transformación<sup>4</sup>.

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<sup>5</sup>. En septiembre de 1999, organizaciones universitarias de Estados Unidos y de Europa redactaron una nota contraria a la propuesta de incluir la enseñanza superior entre los servicios a ser considerados en el AGCS. Por otra parte, diversas entidades cuestionaron la inclusión de la educación superior en el ámbito de negociaciones, porque según se señala en la OMC, el acuerdo se aplica a todas las medidas que afectan los servicios excepto “aquellos servicios suministrados en el ejercicio de la autoridad gubernamental”.

En septiembre del 2001 cuatro organizaciones de Canadá, Europa y Estados Unidos enviaron una nota conjunta al gobierno de Canadá, al representante de Estados Unidos en el área de comercio, a los gobiernos europeos y al representante de la Comisión Europea en las negociaciones. Las cuatro organizaciones de referencia, la *Association of Universities and Colleges of Canada* (AUCC), en representación de 92 Universidades y Escuelas Universitarias, públicas y privadas, sin ánimo de lucro, de Canadá; la *American Council on Education* (ACE), en representación de 1.800 Universidades y Escuelas Universitarias acreditadas, otorgantes de título, en Estados Unidos; la *European University Association* (EUA), en representación de 30 congresos nacionales de Rectores y 537 Universidades individuales del continente europeo; el *Council for Higher Education Accreditation* (CHEA), en representación de 3.000 Universidades y Escuelas Universitarias acreditadas, otorgantes de título, y 60 reconocidos acreditadores de instituciones y programas de Estados Unidos, enfatizaron en la nota el rechazo a la inclusión de la educación en las negociaciones del AGCS, debido al hecho de que la “educación no es una mercancía” y al carácter público de la misma que debe ser regulado por los organismos competentes que defina cada Nación<sup>6</sup>.

En el ámbito del espacio ibero-americano, en la III Reunión Cumbre de Universidades públicas ibero-americanas, que se realizó en Porto Alegre en abril del 2002, los Rectores aprobaron una declaración que fue enviada a los gobiernos de España, Portugal y países de América Latina, en que reafirman los compromisos asumidos por los gobiernos y la comunidad académica internacional en la Conferencia Mundial de París de 1998, 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 rectores, directores de instituciones y asociaciones de educación superior y autoridades académicas, suscribieron 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 y especificidad de la educación. La Carta de Porto Alegre fue suscrita entre otras por la Associação Brasileira de Universidades Estaduais y Municipales (ABRUEM), la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM), la Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais do Ensino Superior (ANDIFES), el Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica, el Instituto Latinoamericano de Educación para el Desarrollo (ILADES), la Organización Universitaria Interamericana con sede en Canadá y varias Universidades de España, Portugal y América Latina<sup>7</sup>.

En el marco de la IV Convención de Miembros de Columbus, que integran la Association of European Universities y la Asociación de Universidades Latinoamericanas, se desarrollaron dos reuniones en Lima, en julio del 2002, una de las cuales tuvo como eje la educación superior y el comercio de servicios<sup>8</sup>. En dicha reunión se realizaron aportes diferentes y si bien no hubo una declaración común sobre el tema, se planteó la necesidad de seguir tratando el mismo y de poner el énfasis en el desarrollo de los aspectos académicos vinculados a la educación superior.

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 de la Comisión Regional Coordinadora de Educación Superior del Sector Educativo del MERCOSUR, que en su VI reunión realizada en Río de Janeiro en noviembre del 2002, acordó solicitar al Comité Coordinador Regional una recomendación dirigida a los Ministros de Educación para que encargaran la realización de estudios sobre el proceso de liberalización de los servicios educativos y encargó a Uruguay la confección de un estudio que contemplara las perspectivas que surgen de la inclusión de la educación superior en el ámbito de las negociaciones de servicios y además realizara sugerencias al ámbito del MERCOSUR para orientar las negociaciones en el ámbito de la OMC.

No resulta fácil encontrar un frente de instancias académicas tan amplio y diverso que desde distintos ámbitos haya conjugado una posición clara y definitiva sobre la desvinculación entre la educación y las negociaciones de servicios. Ello lleva a ubicar el tema planteado en su debido formato y contenidos: 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. Al fin de cuentas, las instituciones que se han opuesto a la inserción de la educación en el AGCS han introducido las nuevas tecnologías y la educación a distancia forma parte de las propuestas educativas<sup>9</sup>. Tampoco se trata de un debate sobre la participación de instituciones de derecho privado en el campo de la educación, tema que ha tenido diferentes tratamientos y resoluciones en los Estados. Lo que está planteado 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 pasarán a ser reglamentadas y supervisadas desde la OMC bajo los principios de la Cláusula de la Nación más Favorecida y del Trato Nacional<sup>10</sup>. 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.

Las reglas del comercio internacional y el cronograma definido en el AGCS dejan abierto el camino para que en futuras rondas se continúe con la liberalización progresiva de los servicios. Desde esta perspectiva, el objetivo a alcanzar deja planteadas las señales del camino y con ello los interrogantes sobre el curso de acción a seguir pasan a ser básicamente sobre cómo recorrer el mismo. Ello abre una serie de interrogantes sobre las capacidades efectivas que tienen los Estados de gerenciar los cambios propulsados en las instancias multilaterales, no solamente por la insuficiencia en información y capacidades de negociación que manifiestan muchos Estados en desarrollo, sino también por la importancia que ha asumido la educación en la economía y la proyección de las empresas frente al valor que ha asumido en la sociedad el conocimiento.

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.

La delimitación normativo-institucional del tema tratado en el ámbito del comercio internacional deja trazados los objetivos y señales del camino. Esas referencias deben a su vez ser ubicadas en la evolución de la economía internacional, en particular en lo que se refiere a los nuevos sectores que impulsan la etapa actual del capitalismo, entre los cuales se ubican las telecomunicaciones, la biogenética,

la educación. Esta aproximación posibilita situar las dinámicas que propulsan las negociaciones y avanzar determinados escenarios que modificarían el concepto de bien público de la educación superior para aproximarlos a un bien de acceso de valor diferenciado.

La inclusión de la educación superior en las negociaciones de comercio internacional trae aparejado un conjunto de debates sobre temas educativos sensibles, que se encuentran en la agenda positiva de la UNESCO, de redes de la educación superior y de Universidades. Esos temas del ámbito educativo son los que posibilitan marcar las fronteras del bien público a salvaguardar, ya sea en ámbitos estatales, regionales o multilaterales, lo que incitaría a la construcción de agendas positivas vinculadas con los mismos.

El estado actual de las negociaciones posibilita ubicar lo efectivamente acordado por los Estados y las perspectivas que se esbozan. Los compromisos asumidos permiten visualizar las diferencias existentes entre los países y a su vez enfocar las perspectivas para América Latina y en particular para los países del MERCOSUR y asociados. Esta mirada facilita evaluar los avances registrados en materia de educación superior en el MERCOSUR y las opciones que se le presentan a los países frente al tema: la profundización de la regionalización de las políticas en educación –y en particular en educación superior- y el énfasis en desarrollar los temas educativos en conjunción entre el Estado y la Universidad en ámbitos regionales y multilaterales que posibiliten una gestión adecuada de políticas.

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 *gobernanza*, 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<sup>11</sup> .

El documento seguirá de la siguiente manera: se bosquejarán a continuación los contenidos del Acuerdo General de Comercio de Servicios, su estructura y principios generales. Posteriormente se ubicará la importancia del sector educativo en la economía y las implicaciones que surgen del desarrollo de las empresas de la educación frente al decaimiento de las funciones cumplidas por el Estado en la *globalización*. Los temas de debate y las repercusiones que puedan generar será el objeto del siguiente apartado. El estado actual de las negociaciones y el escenario futuro de la educación superior en el marco del AGCS será considerado en otro punto. Finalmente, se propondrán algunas sugerencias para ser canalizadas en el ámbito regional.

## **2.- Marco y contenidos del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios**

### ***2.a. Bases del Acuerdo General***

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 de bienes y servicios y para ello se busca transparencia y previsión de las instancias nacionales para no distorsionar los flujos comerciales. La OMC, que actualmente cuenta con 144 miembros, es un organismo intergubernamental que surgió en Marrakech en 1994, luego de la culminación de la Ronda Uruguay del GATT (1986-1994).

La OMC comprende distintos acuerdos: acuerdos multilaterales sobre comercio de bienes (comprende todo el patrimonio del GATT más 12 acuerdos en mercancías), Acuerdo General sobre Comercio de Servicios, Acuerdo sobre aspectos de la Propiedad Intelectual relacionados al comercio, mecanismo de revisión de la política comercial, entendimiento sobre solución de diferencias, acuerdos plurilaterales sobre aviación civil y compras gubernamentales.

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.

El órgano principal es la Conferencia Ministerial, que se integra con todos los miembros. Tiene competencia para tratar cualquier tema referido a los acuerdos multilaterales, así como para decidir en materia de admisión de nuevos miembros y en cuanto a la interpretación del conjunto normativo de la OMC. Se reúne cada dos años. El Consejo General, que también está compuesto por representantes de todos los miembros, es el órgano encargado de dar continuidad a las tareas de la Conferencia en los períodos entre reuniones y además cumple otras funciones específicas entre las que se incluye funcionar como Órgano de Solución de Diferencias. Cuenta con tres Consejos: el Consejo de Mercancías, el Consejo de Servicios y el Consejo de Propiedad Intelectual. La Secretaría es el órgano administrativo de la organización, que es dirigido por un Director General, quien tiene a su cargo el nombramiento del personal.

### ***2.b. Aspectos generales***

El impacto que el comercio de servicios ha tenido en la economía mundial durante las últimas décadas, ha llevado a una creciente necesidad de su regulación

internacional. Aun cuando resulta difícil tener cifras de las transacciones totales, se calcula que entre 1980 y 1995 el comercio internacional de servicios creció un 12% en Asia, un 8% en América del Norte y América Latina, un 6% en África y un 5% en Europa<sup>12</sup>. El Acuerdo General sobre Comercio de Servicios surgió para cubrir ese vacío legal en materia de servicios y para ello establece un marco multilateral de principios y normas que plantea como objetivo la progresiva liberalización de los mismos.

El AGCS se encuentra contenido en el Anexo 1B al Acuerdo de Marrakech. El Acuerdo consta de tres componentes principales: el texto mismo del acuerdo que contiene 29 artículos, los 8 anexos que se refieren a la forma en que van a ser tratados determinados servicios dentro del acuerdo y las exenciones al principio de la Nación Más Favorecida (transporte aéreo, transporte marítimo, servicios financieros, movimientos de personas físicas, telecomunicaciones) y los compromisos de liberalización específicos asumidos por los países.

Si bien, en principio no ha quedado fuera del Acuerdo ningún tipo de servicios – salvo las excepciones que se señalarán- , la metodología establecida es la del establecimiento de compromisos específicos. Mediante los mismos, los miembros elaboran una lista de servicios a liberalizar y en qué medida están dispuestos a otorgarlos.

En el marco del AGCS, los servicios se encuentran divididos en las siguientes categorías: -administrativos -construcción e ingeniería –distribución -educativos - ambientales -financieros -salud -sociales -turismo -culturales y deportivos - transporte y – otros. De acuerdo a lo establecido en el artículo XVIII, e), “ "sector" de un servicio significa:

- i) con referencia a un compromiso específico, uno o varios subsectores de ese servicio, o la totalidad de ellos, según se especifique en la Lista de un Miembro,
- ii) en otro caso, la totalidad de ese sector de servicios, incluidos todos sus subsectores;”

Los sectores expresamente excluidos del Acuerdo 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.

### ***2.c. Principios del AGCS***

Los principios sobre los que se articula el AGCS son: trato de la nación más

favorecida, transparencia, trato nacional y acceso a mercado.

#### i.- Trato de la nación más favorecida (NMF)

Este principio, sobre el cual se articulara el GATT original y que continuará rigiendo el nuevo sistema de comercio internacional, se encuentra establecido en el Artículo II del Acuerdo sobre Servicios en los siguientes términos:

“1. Con respecto a toda medida abarcada por el presente Acuerdo, cada Miembro 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 conceda a los servicios similares y a los proveedores de servicios similares de cualquier otro país.

2. Un Miembro podrá mantener una medida incompatible con el párrafo 1 siempre que tal medida esté enumerada en el Anexo sobre Exenciones de las Obligaciones del Artículo II y cumpla las condiciones establecidas en el mismo.

3. Las disposiciones del presente Acuerdo no se interpretarán en el sentido de impedir que un Miembro confiera o conceda ventajas a países adyacentes con el fin de facilitar intercambios, limitados a las zonas fronterizas contiguas, de servicios que se produzcan y consuman localmente.”

En el ámbito del AGCS, la aplicación de la cláusula de la NMF tiene un alcance diferente, adoptando una solución pragmática frente al panorama complejo de la liberalización del comercio de servicios. En efecto, en el marco de este acuerdo, se posibilita que los miembros mantengan medidas incompatibles con el principio, en base a las excepciones permitidas.

#### ii.- Transparencia

Dentro de las obligaciones generales que asumen los miembros del acuerdo, se encuentra el principio de transparencia (artículo III) que debe regir en materia de

negociación de servicios.

En este sentido, se asumen compromisos frente al Consejo del Comercio de Servicios y frente a los demás miembros del AGCS, entre los cuales se encuentran:

publicación de medidas y acuerdos internacionales que guarden relación con el AGCS, en la fecha de su entrada en vigor;

deber de mantener informado al Consejo del Comercio de Servicios sobre cualquier tipo de norma interna, mediante notificaciones que se realizarán por lo menos una vez al año;

comunicar prontamente las solicitudes de información realizadas por otro Miembro, salvo en los casos en que la misma sea considerada confidencial, en mérito a que su “divulgación pueda constituir un obstáculo para el cumplimiento de las leyes o ser de otra manera contraria al interés público, o pueda lesionar los intereses comerciales legítimos de empresas públicas o privadas” (artículo III bis).

iii.- Trato nacional.

Previsto en el artículo XVII, el trato nacional implica que, respecto a los compromisos específicos otorgados, los Estados se obligan a otorgar a los proveedores de servicios extranjeros, un trato no menos favorable que el que tienen los prestadores locales.

En el Acuerdo sobre Servicios se permiten excepciones a la no-discriminación entre proveedores domésticos y extranjeros. El distinto alcance –solo para compromisos específicos- que se da a este principio en el comercio de servicios, tiene su fundamento en que el comercio de mercaderías presupone siempre un traspaso de fronteras nacionales, lo que posibilita su control mediante medidas arancelarias y no arancelarias, pudiéndose otorgarles un trato nacional, aun en ausencia de un sistema de libre comercio.

#### iv.-Acceso a mercado

El Acuerdo contempla la posibilidad de establecer limitaciones de acceso a mercado en los servicios en que los Miembros asuman compromisos. Las mismas se refieren a: número de proveedores; valor total de los servicios proveídos o de los activos involucrados; número total de operaciones de servicio o de la cantidad total de servicios producidos; número de personas físicas que pueden ser empleadas; restricciones o requisitos para poder ofrecer los servicios; y participación del capital extranjero.

#### **2.d. Funcionamiento**

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.

Las Listas de compromisos específicos quedarán anexadas al Acuerdo y formarán parte integrante del mismo de acuerdo al artículo XX. Los compromisos específicos que asuma cada país quedarán registrados en listas que, establecidas para los diferentes sectores, deberán incluir:

- a) los términos, limitaciones y condiciones en materia de acceso a los mercados;
- b) las condiciones y salvedades en materia de trato nacional;
- c) las obligaciones relativas a los compromisos adicionales;
- d) cuando proceda, el marco temporal para la aplicación de tales compromisos; y
- e) la fecha de entrada en vigor de tales compromisos.

Las listas constan de dos partes a efectos de permitir los compromisos de tipo

horizontal, que abarcan a todos los sectores; y los compromisos sectoriales o sub-sectoriales. Por su parte, el Artículo XXI, prevé un sistema de modificación de las listas, que incluye plazos de presentación y notificación. A fin de que los cambios introducidos no produzcan perjuicios, se prevén una serie de pasos que pueden llegar al recurso del arbitraje.

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 bien 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 *gobernanza* en la globalización.

Las circunstancias que posibilitan excepciones generales están enumeradas en el artículo XIV del Acuerdo. Estas restricciones podrán aplicarse, siempre que no se realicen de forma discriminatoria. Un primer grupo de excepciones contiene aquellas relativas a la protección de la moral y el orden público de un Miembro; las que tengan como fundamento la preservación de la vida de la población, así como su salud y la de animales y vegetales; y las destinadas al respeto de la normativa nacional, que no se encuentre en discordancia con las disposiciones del AGCS.

Respecto a las excepciones relativas a la seguridad, el Artículo XIV bis, enumera

las actividades que un Miembro puede adoptar con la finalidad de asegurarla. En este sentido, se permite el no suministro de información que pueda poner en peligro su seguridad y la adopción de las medidas pertinentes para mantenerlas.

Estas medidas pueden tener como objeto la provisión de servicios para sus fuerzas armadas, las relacionadas con materiales “fisionables o fusionables” (o que se encuentren vinculadas a su fabricación), o con situaciones de conflicto internacional (incluyendo las regulaciones que deba adoptar en virtud de decisiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas). La adopción y cese de tales medidas deben, dentro de lo posible, ser comunicadas al Consejo de Servicios.

La posibilidad de exención por pertenecer a un acuerdo de integración económica o de integración de mercado de trabajo está definida en el artículo V, que prevé que los Miembros que pertenezcan o firmen en un futuro, acuerdos de integración que contengan sistemas preferenciales de suministro de servicios, puedan eximirse de extender esas ventajas a las demás partes. Para que ello sea posible, el artículo requiere que un acuerdo de tal naturaleza “a) tenga una cobertura sectorial sustancial, y b) establezca la ausencia o la eliminación, en lo esencial, de toda discriminación entre las partes,...”.

Los países que se encuentren en esas circunstancias deben notificar al Consejo del Comercio de Servicios, los contenidos de dichos convenios, así como las modificaciones que se realicen a los mismos. Por su parte el Artículo V bis permite a los Miembros del AGCS, la pertenencia a acuerdos de integración de mercados de trabajo; siempre que los mismos establezcan el trato nacional para los ciudadanos de los otros países contratantes, que dichos acuerdos sean notificados al Consejo.

La aplicación del AGCS está garantizada por el Consejo del Comercio de Servicios, que integra el Consejo General de la OMC. Si bien pueden participar

representantes de todas las partes en el acuerdo, dicha participación es optativa. Para el cumplimiento de sus funciones, el Consejo podrá establecer los órganos auxiliares que considere pertinentes.

Dentro de sus cometidos el Consejo tiene a su cargo las decisiones en materia de cooperación técnica para aquellos prestadores de servicios –de países en desarrollo- que así lo soliciten. Para canalizar esta tarea el artículo IV, 2 prevé la creación de “puntos de contacto” (principalmente a cargo de los países desarrollados) que puedan brindar información sobre los mercados de servicios nacionales.

El Consejo está a cargo de las relaciones con organizaciones internacionales con competencias en materia de servicios, así como de la realización de actividades de cooperación con las Naciones Unidas y sus organismos especializados. Asimismo, desempeña funciones en materia de consultas y solución de diferencias entre los miembros.

### ***2.e. La educación superior y el AGCS***

La educación es una de las categorías del Acuerdo General de Comercio de Servicios y 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. Por lo tanto, 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.

Como ya se señalara, 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 serán 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 educativo 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 “sensibilidad” que el sector genera en el ámbito de las políticas públicas, con las consecuentes implicaciones en las culturas nacionales, ha conducido a la resistencia de su liberalización, tanto en países en desarrollo como en países desarrollados. Sin embargo debe hacerse notar que no todos los Estados en desarrollo se encuentran en la misma posición frente al tema. El que algunos Estados en desarrollo hayan contraído compromisos de apertura en materia de educación superior se debe a distintos factores, entre los cuales cuentan:

- el hecho de que un Estado no tenga o tenga un limitado desarrollo en materia de educación superior y la apertura del servicio educativo se vea como el medio idóneo para el desarrollo del sector;
- la posibilidad por parte de un Estado de desarrollar tecnologías de la comunicación aplicables a la educación;
- las ventajas comparativas que tiene un Estado en algún sector o sub-sector específico (capacitación de adultos, aprendizaje de lenguas)
- las posibilidades que se plantean en materia de inversiones, para algunos Estados sujetos a condicionantes económicos.

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 definido 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 definidas que apuntan a mejorar los contenidos de la educación superior y por ello consideran necesario esperar para definir una estrategia basada en una agenda regional.

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 consumidos 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.	-filiales -franquicias -acuerdos de asociación	Interés creciente y fuerte potencial de crecimiento pero modalidad controvertida
Presencia de las personas	Personas que	Profesores/	Potencialmente un

	viajan temporalmente a otros países para prestar servicios.	investigadores que trabajan en el extranjero	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*. Presentado en el seminario "El difícil equilibrio: la Educación Superior como bien público y comercio de servicios" (Universidad de Lima-Columbus), julio.

### **3.- El contexto económico: tendencias del comercio y nuevos actores del ciberespacio**

El marco institucional internacional, entre los cuales se cuenta la OMC, confirma que en la gestión multilateral es necesaria la participación del Estado, para posibilitar mejores rendimientos en la administración conjunta de políticas públicas. Sin embargo, determinados efectos de la globalización en la economía muestran un decaimiento del cumplimiento de las funciones públicas planteándose de esa manera un déficit en la instancia nacional que repercute en las otras instancias de concertación multilateral. De esa manera, los vacíos e insuficiencias que va dejando el Estado en determinadas áreas ya sea por otorgar prioridad a otros temas o por necesidades fiscales frente a la adaptación sistémica o bien por políticas expresas de ajuste, quedan de hecho en una "libre competencia de mercado". Es por ello, que una perspectiva global amerita una mirada al contexto económico y a las tendencias que surgen del mismo.

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<sup>13</sup>. 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<sup>14</sup> 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 desterritorializados<sup>15</sup>.

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<sup>16</sup>. En otras palabras, aun cuando estos datos estructurales permitan visualizar la manera en que se puede seguir construyendo riqueza<sup>17</sup>, 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 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 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 cuatro 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 el conjunto de 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 2, es decir "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 que relevan siete países<sup>18</sup> de la OCDE 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, según surge de los cuadros 2 y 3, que recaban información estadística sobre la modalidad 2<sup>19</sup>, constatan varias cuestiones interesantes. En primer lugar, Estados Unidos es el primer exportador de servicios educativos seguido de Gran Bretaña, Australia, Italia y Canadá y también el primer importador, seguido en este caso por Italia, Canadá y Australia. En segundo lugar, que la mayoría de los países para los cuales se cuenta con información muestran un superávit en su comercio exterior de servicios educativos.

**Cuadro 2: Exportaciones de servicios educativos en US\$ millones y como porcentaje del total de las exportaciones en servicios**

	1970		1989		1997		2000	
	US\$ millones	% total servicios						
Australia*	6	0.6	584	6.6	2190	11.8	2155	11.8
Canadá	68	2.7	530	3	595	1.9	796	2.1
México	..	..	..	..	52	0.5	29	0.2
Nueva Zelanda*	..	..	..	..	280	6.6	199	4.7
Polonia	..	..	..	..	16	0.2	..	..
Gran Bretaña	..	..	2214	4.5	4080	4.3	3758	3.2
Estados Unidos	..	..	4575	4.4	8346	3.5	10280	3.5
Grecia	..	..	..	..	..	..	89	0.4
Italia*	..	..	..	..	..	..	1170	2.1
Brasil	..	..	..	..	4	0.1	4	0.0
Venezuela	..	..	..	..	4	0.3	60	4.9

Fuente: Kurt Larsen - John P. Martin - Rosemary Morris (2002) *Trade in Educational Services: Trends and Emerging Issues*. (OCDE) Mayo

En el caso de las exportaciones, Australia ha experimentado un importante crecimiento en el período 1979 – 2000. El comercio de servicios constituye el 12% del total de las exportaciones en servicios. En el caso de las Importaciones, al observar el porcentaje de los servicios educativos en el total, países como Venezuela, Australia, Italia y Grecia son los mayores importadores de servicios educativos.

**Cuadro 3: Importaciones de servicios educativos en US\$ millones y como porcentaje del total de las exportaciones en servicios**

	1970		1989		1997		2000	
	US\$ millones	% total servicios						
Australia*	24	1.5	178	1.3	410	2.2	356	2.0
Canadá	37	1.1	258	1.1	532	1.4	602	1.4
México	..	..	..	..	44	0.3	53	0.3
Nueva Zelanda								
Polonia	..	..	..	..	41	0.7	..	..
Gran Bretaña	..	..	67	0.2	182	0.2	150	0.2
Estados Unidos	..	..	586	0.7	1396	0.9	2150	1.0
Grecia	..	..	..	..	..	..	211	1.9
Italia*	..	..	..	..	..	..	849	1.5
Brasil	..	..	..	..	22	0.1	78	0.5
Venezuela	..	..	..	..	165	3.0	113	2.7

Fuente: Kurt Larsen- John P. Martin- Rosemary Morris (2002) *Trade in Educational Services: Trends and Emerging Issues*. (OCDE) Mayo

En lo que respecta a la cantidad de estudiantes extranjeros existen datos interesantes. Cinco países de la OCDE (Australia, Francia, Alemania, Gran Bretaña, Estados Unidos) atraen más 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%). Para contextualizar, estos países significan 44 y 47% del total de la población y de la fuerza de trabajo de los países de la OCDE.

Los estudiantes que se trasladan fuera de su país de origen para realizar estudios superiores son principalmente de: China (incluyendo Hong Kong), con el 9% del total de estudiantes extranjeros en el área OCDE en 1999, Malasia (3%), India (2.8%) y Marruecos (3%). Otros países del Sudeste Asiático también son dinámicos en esta materia: 5% de los estudiantes provienen de Indonesia, Singapur y Tailandia. De la propia OCDE, Grecia, Japón y Corea tienen el mayor número de estudiantes fuera de su país (5% cada uno), seguidos por alemanes, turcos, franceses e italianos.

Este comercio tiende a seguir creciendo y a volverse más complejo. Cabe resaltar que este es un efecto independiente del GATS, y para el cual el GATS no es un impedimento en tanto su 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 suministro a través de las fronteras (Educación a distancia) y la presencia comercial.

Estas tendencias forman parte de los análisis de la UNESCO y de distintas instancias y foros de reflexión sobre la educación superior. El punto en debate, como ya señaláramos, no son las modalidades de suministro sino el hecho de que se incluya a la educación en las negociaciones comerciales y por ende quede la OMC como reguladora en última instancia de la educación superior. Las

repercusiones que ha generado la inclusión de la educación superior en la Ronda de negociaciones, ha derivado en varias manifestaciones contrarias y en diferentes análisis donde se expresan los temas sensibles.

#### **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 en tanto principales actores de la educación superior, a la sociedad en tanto depositaria del bien público tiene derivaciones diversas tanto a nivel del Acuerdo General mismo, como a nivel de los Estados y 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;
- la capacidad para incluir a los actores de la educación superior en los intercambios de información y opciones de decisión.

Desde el punto de vista del Estado y de las políticas educativas a implementar los

principales temas y problemas que se están planteando son los siguientes:

- la definición de los requisitos de autorización y regulación de las entidades de enseñanza de la educación superior;
- el aseguramiento de la calidad y la definición de las instancias y procedimientos de acreditación de los servicios educativos prestados en general;
- la vinculación de la educación (en particular a distancia) con la normativa de telecomunicaciones;
- la gestación de una normativa específica o bien la adaptación flexible de las normas migratorias para la circulación educativa (docentes y estudiantes);
- la capacidad de gestar políticas regionales de educación en materia de enseñanza, criterios de calidad y acreditación;
- la definición y profundización de los acuerdos inter-gubernamentales en materia educativa (espacios académicos, acreditación, transferencia de créditos);
- la definición (incluso presupuestal) del papel que tiene la educación superior en la sociedad;
- la atención de las demandas de la sociedad en materia de capacitación, especialización y educación (en el camino a la sociedad del conocimiento)
- la concreción de redes en la esfera pública (inter-ministeriales) que posibiliten la transparencia de la información de los negociadores y el intercambio de opiniones;
- la gestación de vínculos y redes con los actores del sector educativo

Para las Universidades y los sectores educativos en general los temas polémicos que se plantean además de los que están incluidos en la agenda educativa son básicamente los siguientes:

- la importancia de la información sobre la negociación y la participación en los distintos ámbitos (nacional, regional, multilateral)

- la definición de vínculos con el gobierno para la adaptación o modificación de la normativa vigente en el sector educativo;
- la delimitación del ámbito educativo (requisitos de calidad, evaluación);
- la capacidad de adaptación frente a las demandas crecientes del entorno (gobierno, sociedad)
- la participación en redes académicas nacionales, regionales e internacionales y su vinculación con las redes inter-gubernamentales vinculadas a la educación (acreditación, transferencia de créditos)

a.- 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<sup>20</sup>, 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<sup>21</sup>.

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).

#### b.- Los temas sensibles de la negociación para los Estados

Las características de la negociación lleva a 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, etc).

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 *gobernanza* regional<sup>22</sup>.

### c.- 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 y 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. La situación de las negociaciones con vistas al 2005**

Según estudios realizados por la OCDE, la mayoría de los países de esta área contrajeron compromisos en servicios educativos, mientras que los países no miembros de la OCDE, en su mayoría no realizaron compromisos dentro de la educación<sup>23</sup>.

El número de países que ha realizado algún compromiso con la categoría de educación superior, son 32<sup>24</sup>, de los cuales 14 pertenecen a la OECD, 12 a la Unión Europea, y solo 2 a la región de América Latina. De estos países: a) 10 usan una clasificación que limita el compromiso al sector privado de la educación superior; b) 15 de los 32 países, han realizado compromisos de acceso al mercado, para los modos 1 (suministro más allá de las fronteras), modo 2 (consumo en el extranjero) y modo 3 (presencia comercial)<sup>25</sup> y c) 22 de los 32 países –entre los cuales están incluidos México y Panamá- han realizado acuerdos completos en tratamiento nacional para los modos de suministro 1, 2 y 3<sup>26</sup>.

En América Latina sólo han concertado compromisos en el sector de educación, México, Panamá y Costa Rica; y en el subsector de educación superior solamente México y Panamá<sup>27</sup>. En cuanto a los modos de suministro, a continuación se identifican las características planteadas en los compromisos de estos dos países y se comparan con las limitaciones por modalidad de suministro establecidas por la Unión Europea para los 12 países que firmaron compromisos limitándose a servicios en el sector privado.

**Cuadro 4: Limitaciones por modalidad de suministro**

	<b>Suministro más allá de las fronteras</b>	<b>Consumo en el extranjero</b>	<b>Presencia Comercial</b>	<b>Presencia de personas naturales</b>
<b>México</b>	AM(*): Ninguna limitación  NT(**): Ninguna limitación	AM: Ninguna limitación  TN: Ninguna limitación	AM: Inversión extranjera solamente hasta 49% del capital registrado de las empresas. Se necesita autorización previa del Ministerio de Educación o una autoridad del Estado. TN: Ninguna limitación	AM: Sin límites excepto lo indicado en los acuerdos horizontales TN: Sin límites excepto lo indicado en los acuerdos horizontales.
<b>Panamá</b>	AM: Ninguna limitación  TN: Ninguna limitación	AM: Ninguna limitación  TN: Ninguna limitación	AM: Los establecimientos de educación superior deben ser aprobados por el Ministerio de Educación e inspeccionados por la Universidad de Panamá. TN: Ninguna limitación	AM: Sin límites excepto lo indicado en los acuerdos horizontales TN: Sin límites excepto lo indicado en los acuerdos horizontales.
<b>Países de la Unión Europea</b>	AM: Condición de nacionalidad. Extranjeros pueden obtener autorización de instancias competentes para establecer y dirigir una institución educativa y enseñar. TN: Condición de nacionalidad para proveedores de servicios en asuntos de reconocimiento de diplomas del Estado	AM: Ninguna limitación  TN: Ninguna limitación	AM: Ninguna limitación; TN: Ninguna limitación, excepto para Grecia donde la mayoría de los miembros de la Junta Directiva (Board) deben ser de nacionalidad griega	AM: Condición de nacionalidad para los profesores. TN: sin límites excepto como indicado en la sección horizontal.

(\*) AM: Acceso al mercado

(\*\*) TN: Tratamiento nacional

Fuente: Carmen García-Guadilla (2002) "AGCS (GATS), educación superior y América Latina.

Algunas ideas para contribuir a la discusión" (Lima, Columbus) Cuadro Limitaciones por modos de suministro en la educación superior.

Mientras que la Unión Europea ha contraído compromisos en todas las categorías, salvo en la que corresponde a “otras”, Estados Unidos no ha firmado compromisos en la educación superior, ni ha presentado propuesta al respecto; sólo se ha comprometido en la categoría “otros”.

Estados Unidos, Nueva Zelanda, Australia, y Japón han presentado propuestas para eliminar barreras en los servicios educativos. Estas propuestas señalan la necesidad de los gobiernos de preservar su derecho de soberanía en la determinación de sus propias políticas educacionales.

Estados Unidos (propuesta presentada en Diciembre del 2000) centra la atención en la educación superior privada. Se reconoce que la educación en gran parte es una función del gobierno, por lo que en los países donde la educación privada coexiste con la pública, la educación privada debe complementar la pública, nunca reemplazarla. Recomienda que la clasificación de los servicios educativos debe distinguir dos tipos: servicios educativos y vocacionales de pos secundaria y servicios de educación superior conducentes a títulos universitarios o equivalente.

Nueva Zelanda (presentada en Junio del 2001) considera que –siendo que la educación es un sector vital para los países- se deben reducir las barreras cuidando que no erosionen el sistema de educación superior público. Sostiene que el comercio internacional de servicios educativos permitirá complementar y apoyar los objetivos de las políticas nacionales. A su vez, plantea la no claridad de la categoría “otros tipos de educación”.

Australia (presentada en Octubre de 2001) reconoce que los gobiernos juegan un significativo papel en el financiamiento, suministro y regulación de la educación, junto con el sector privado y organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, apoya la liberalización de la misma basada en que todos los individuos de los distintos países puedan acceder a la más amplia gama de opciones educativas. Ha y que no perder de vista que Australia es el país que ha visto altamente

aumentadas sus exportaciones de servicios educativos superiores, sobretodo en la modalidad “presencia comercial”, a través de “offshore” campuses.

Japón (presentada en Marzo del 2002), apoya la liberalización de los servicios de educación superior a través de un mejor acceso a mercados, tratamiento nacional y desregulación nacional. Es la primera propuesta que hace énfasis en la necesidad de mejorar la calidad de la educación en cada país y asegurar calidad en la educación transnacional. Específicamente se señala: - necesidad de mantener y mejorar la calidad de las actividades educativas en cada país; - necesidad de protección del consumidor de la educación, contra los servicios de baja calidad; - necesidad de tomar medidas que aseguren equivalencias internacionales de grados y diplomas. Considerando las diversas situaciones en que se desarrollan los sistemas educativos en los diferentes países, se señala la necesidad de garantizar calidad a la educación transnacional, a través de la creación de una red de información, como una manera de proteger a los consumidores –tanto a nivel de estudiantes como de países.

Tres de los cuatro países que han presentado propuestas concretas, Australia, Nueva Zelanda y Japón, figuran entre los países que mayor crecimiento han tenido en cuanto al número de estudiantes extranjeros acogidos en sus instituciones en la última década. Por otra parte, Estados Unidos, como señalábamos, es el país que históricamente acoge el mayor número de estudiantes extranjeros.

La situación actual con vistas a la V Conferencia que se celebrará en Cancún y el cierre de la Ronda en enero del 2005, señala entonces un limitado número de compromisos en el sector educativo, ya sea por la sensibilidad del sector, por falta de apertura en otros sectores por parte de los países desarrollados o por el insuficiente conocimiento y dominio de los temas que se tienen por delante. Este escenario deja planteada la posibilidad de ir generando respuestas en distintos

niveles y ámbitos, tanto por parte de los gobiernos y las burocracias institucionales como de las Universidades y otros actores involucrados con el sector educativo.

## **6.- Propuestas y líneas de acción a desarrollar en el MERCOSUR**

La participación de los países 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. A estas bases hay que integrar otros elementos para definir las pautas y líneas de acción posibles a desarrollar en el MERCOSUR:

- la consideración de las especificidades nacionales;
- la caracterización del sector educativo en el AGCS;
- la posibilidad de que los acuerdos preferenciales que se manejan en el espacio regional pueden apartarse del trato de la nación más favorecida.

En lo inmediato, con vistas al desarrollo de esta Ronda, se sugiere seguir y enfatizar tres ejes que resultan fundamentales para nuestros países:

- no definir compromisos en esta instancia, dada la incertidumbres existentes y los diversos compromisos que no se han cumplido por parte de los países desarrollados (sector agrícola, acceso a mercados);
- insistir en la caracterización jurídica y conceptual del sector educativo en el AGCS;
- enfatizar en el tema de la calidad de la educación y en el patrimonio histórico de los mecanismos de acreditación regional y en otros espacios académicos

La política de no definir compromisos a los efectos de ganar tiempo debido a consideraciones estratégicas vinculadas a la sensibilidad del sector educativo y a

la falta de conocimiento sobre las consecuencias que se puedan generar, resulta adecuada en esta coyuntura, para definir líneas de acción futuras. A ello debe agregarse la consideración política por parte de nuestros países, de que deben cumplirse los compromisos previos asumidos, en particular en el sector agrícola, lo que involucra los principales países de la OCDE.

La propuesta “ofensiva” 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 tres ejes de referencia para reivindicar por nuestros países en lo inmediato, durante el desarrollo de esta Ronda, ingresa la consideración de otras propuestas a desarrollar en la perspectiva del proceso. La consideración de las propuestas y líneas de acción que pueden seguir los países del MERCOSUR deben partir del nivel nacional, como resulta de la propia lógica negociadora del Acuerdo, para luego articular políticas y acuerdos en el nivel regional, antes de procesarlos en la instancia multilateral. Ello enfatiza la necesidad de definir dos ejes estratégicos de política a seguir en el MERCOSUR en esta instancia:

- la ampliación de la cooperación inter-gubernamental, lo que implica articular las políticas nacionales con las regionales,
- y por otra parte la promoción de políticas integradoras de las Universidades y otras Organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la educación superior.

Ello significa darle continuidad a las propuestas y objetivos a alcanzar en

educación superior del Sistema Educativo del MERCOSUR, y definir instancias para una mayor participación de los actores involucrados, en particular de las Universidades.

Esta consideración apunta además al hecho de que resulta fundamental el nivel nacional, tanto para el cumplimiento de los propósitos y acuerdos gestados en el espacio regional del MERCOSUR, como en la definición específica de la prioridad y contenidos que se le asigna a la educación y los instrumentos que se plantean por parte de los gobiernos y la sociedad para conseguir los objetivos diseñados. En ese sentido, es en el nivel nacional donde deben definirse e irse resolviendo algunos de los temas sensibles y problemas planteados, como lo son los referidos a la adaptación de la normativa nacional, la vinculación de la misma con otros sectores o temas (telecomunicaciones, aspectos migratorios y de residencia, propiedad intelectual), la supervisión y regulación del reconocimiento de entidades de educación superior, la acreditación de carreras, la definición de los criterios de habilitación profesional entre otros.

Por otra parte, en el nivel nacional deben implementarse o profundizarse dos líneas de acción en concordancia con los ejes estratégicos que se articularán en los niveles regional y multilateral:

- la concreción o mejoramiento de una red inter-ministerial e inter-institucional sobre el tema servicios, que contemple también al sector educativo, a los efectos de generar una mayor información y posibilitar la participación de los Ministerios e instituciones públicas de la Educación y la Cultura;
- la implementación de una red horizontal entre negociadores, instancias públicas de la Educación y la Cultura, Universidades y otros actores vinculados al sector de la educación superior.

Las dos líneas de acción son importantes para otorgar respuestas globales y no

sectoriales, incluyentes del conjunto de actores y además que salvaguarden los sectores sensibles de la negociación, como pueden ser los servicios educativos de la lógica negociadora. Ello permitirá ampliar el horizonte de los negociadores y abrir perspectivas en temas sensibles para la sociedad. Al mismo tiempo exigirá más disposición y la implementación de modalidades de interacción creativas tanto a nivel intra-gubernamental como con otros sectores y actores de la sociedad civil.

En lo que se refiere al espacio regional del MERCOSUR, se sugieren en el sector educativo las siguientes líneas de acción:

- propulsar una mayor coordinación con los negociadores para tener mejor información y para debatir las posibles propuestas y opciones a desarrollar;
- 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;
- impulsar en el ámbito del AGCS la interpretación jurídica de si el sector de la educación superior está cubierto o está exento y además la delimitación del campo cubierto por las negociaciones;
- 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) a los efectos de ir generando intercambios, aprendizajes y espacios de referencia);
- propulsar 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.

Como consecuencia de las líneas de acción sugeridas, los países del MERCOSUR deberían impulsar en el AGCS:

- La delimitación del ámbito negociado en lo que concierne el sector educativo. Para los países en desarrollo es fundamental la precisión jurídica de los términos y del objeto negociado y por ende la interpretación del artículo que define los servicios excluidos resulta importante.
- La importancia de asegurar la transparencia de la información va en la misma dirección de que los países estén informados sobre las negociaciones y sus consecuencias.
- La inclusión de los actores involucrados y en particular de las Universidades en los ámbitos de negociación resulta un punto fundamental. Ello surge de lo que se predica en distintos ámbitos internacionales sobre la participación de la sociedad civil, pero que no se aplica con la suficiente diligencia, sobre todo en temas altamente sensibles para nuestras sociedades.
- La delimitación en el nivel nacional como en las negociaciones de las ofertas que surgen del mercado, mayormente vinculadas a cursos de capacitación, lenguas y especializaciones, de las regulaciones nacionales que plantean determinadas exigencias en materia de reconocimiento y habilitación de títulos.
- La importancia de insistir en los criterios de calidad y acreditación para delimitar el ámbito del sector educativo a nivel nacional, regional e internacional.

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. En lo que concierne a las negociaciones del AGCS el objetivo de

liberalización progresiva plantea un condicionante final, aun cuando los tiempos y contenidos específicos serán definidos por los propios países participantes.

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 derive en la conformación de redes intra-estatales que deriven en encuentros e intercambios regionales y la inclusión de los actores implicados y en particular de las Universidades. Además se enfatiza la importancia de 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, se sugiere el iniciar estudios que tomen en consideración las ventajas comparativas que tiene el espacio regional en programas regionales específicos como el de los “Mecanismos de Acreditación” y el de enseñanza de lenguas. En definitiva, la región también puede transferir sus aprendizajes a otras regiones y países.

---

<sup>1</sup> WTO (1998) Background Note by the Secretariat –SCW49- del 23 de septiembre.

<sup>2</sup> La secuencia del proceso de negociaciones, las posiciones de los países y los documentos de la OMC pueden ser consultados en la página web: [www.wto.org](http://www.wto.org) en la parte referente a los servicios.

<sup>3</sup> La Conferencia Mundial sobre Educación Superior se realizó del 5 al 9 de octubre de 1998. El texto puede ser consultado en el sitio web de la UNESCO: [www.unesco.org](http://www.unesco.org)

<sup>4</sup> Los principales documentos de la Conferencia Mundial de Educación Superior, así como la declaración y el plan de acción y varios de los principales discursos entre los que se encuentran el

---

de Lionel Jospin y Jorge Brovetto, fueron publicados por la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas y la Fundación Universitaria de Cooperación Internacional (2002).

<sup>5</sup> En julio de 1999 publicó un editorial que sugestivamente tituló “La Ronda del Milenio de la OMC: ¿al asalto del “mercado de la educación?” Las notas editoriales de la Internacional de la Educación pueden consultarse en la página web: [www.ie.org](http://www.ie.org)

<sup>6</sup> La declaración conjunta sobre la Educación Superior y el Acuerdo General de Comercialización de Servicios es accesible en el sitio [www.aucc.ca](http://www.aucc.ca)

<sup>7</sup> La Carta de Porto Alegre, así como informaciones sobre la III Cumbre se pueden encontrar en el sitio [www.ufrgs.br](http://www.ufrgs.br) de la Universidad Federal de Río Grande do Sul, donde se realizó el encuentro. Como resultado de ese encuentro, se publicó un libro, con trabajos de Rodrigo Borja, Marco Antonio Rodríguez Dias, Juan Carlos Gottifredi y la presentación de la Rectora Wrana Panizzi. Véase Wrana Panizzi (2002) *Universidade. Um lugar fora do poder* (UFRGS, Río Grande del Sur).

<sup>8</sup> La reunión “El difícil equilibrio: la Educación Superior como bien público y comercio de servicios” se desarrolló en la Universidad de Lima y contó con algunas ponencias de interés, tanto del marco general, como de las perspectivas para América Latina. Véase en particular, la ponencia de Jane Knight “Servicios de Educación Superior: Implicaciones del GATS”; Carmen García Guadilla “AGCS (GATS), educación superior y América Latina. Algunas ideas para contribuir a la discusión” y Julio Chan Sánchez “La educación superior y el comercio de servicios: un punto de vista peruano” Los documentos pueden ser consultados en el sitio web [www.columbus-web.com](http://www.columbus-web.com)

<sup>9</sup> Sin mencionar el creciente deslizamiento de diversas Universidades a un espacio virtual. La existencia de Universidades y cátedras virtuales no constituye el punto de debate actual. La Universidad de Naciones Unidas es en el presente una institución virtual, que coordina proyectos de investigación y colabora con Universidades de diferentes regiones en el campo de la *gobernanza*, la democracia, el regionalismo y el desarrollo sostenible. La presentación de la Universidad de Naciones Unidas se puede consultar en: [www.unu.edu](http://www.unu.edu)

<sup>10</sup> Marco Antonio Dias, que fue director de la División de Enseñanza Superior de la UNESCO entre 1981 y 1999, lo plantea en términos de una transformación de la enseñanza al comercio. Véase Marco Antonio Dias (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.

<sup>11</sup> Se emplea el concepto de *gobernanza* que de acuerdo a la última edición del diccionario de la Real Academia, es el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado”. Acá se utiliza en una perspectiva más global, para identificarlo conceptualmente con el origen de la palabra (*governance* del inglés). En ese sentido, el significado del concepto abarca las nuevas formas de coordinación que trascienden las políticas estatales nacionales. Si bien el concepto alude a una superación del eslabón nacional, también hace referencia a trascender las políticas estatales (coordinación jerárquica y vertical) a través de la inclusión de los actores sociales (coordinación social y horizontal). Sobre el concepto véase, Dirk Messner (2000) *Desafíos de la globalización* (Friedrich Ebert Stiftung, Lima). Véase también el sugerente artículo de Sonia de Camargo (1999) “Formas de Governança no contexto da Globalização” *Contexto Internacional* (PUC, Río de Janeiro), nº 2.

<sup>12</sup> Bernard Chane-Kune – Nanno Mulder (2000) “La apertura internacional de los servicios” *Capítulos del SELA* (Caracas) Nº 59.

<sup>13</sup> Véase entre otros, Anthony Giddens (2000) *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas* Madrid, Taurus; Ulrich Beck (1998) *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización* (Barcelona, Buenos Aires, Paidós)

<sup>14</sup> Jeremy Rifkin (2000) *La era del acceso. La revolución de la nueva economía* (Buenos Aires, Barcelona, México, Paidós).

---

<sup>15</sup> Lincoln Bizzozero (2002) “La Percepción del espacio en la globalización de las relaciones internacionales en *Aportes para la Integración Latinoamericana*, (La Plata, Instituto de Integración Latinoamericano, Universidad Nacional) versión CD Rom, abril

<sup>16</sup> Jeremy Rifkin *Ibid* página 296.

<sup>17</sup> Lester Thurow (2000) *Construir riqueza. Las nuevas reglas para individuos, empresas y naciones en una economía basada en el conocimiento* (Buenos Aires, Vergara Business)

<sup>18</sup> Australia, Canadá, México, Polonia, Inglaterra, Estados Unidos, Grecia, Italia, Brasil y Venezuela

<sup>19</sup> Es posible considerar estos datos como un indicador para estimar el comercio de servicios en tanto la cuota parte más importante de lo que refiere al suministro a través de fronteras corresponde a estudiantes que viajan al exterior

<sup>20</sup> Cf. Julio Chan Sánchez (2002) “La educación superior y el comercio de servicios: un punto de vista peruano” Op. Cit.

<sup>21</sup> Conforme Jane Knight (2002) “Servicios de Educación Superior: Implicaciones del GATS” (Lima, Columbus, Observatory on borderless higher education)

<sup>22</sup> En ese sentido véase Claudio Maggi – Dirk Messner (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)

<sup>23</sup> Entre los pocos que lo han hecho, algunos han realizado compromisos de alto nivel, con el fin de atraer inversiones educacionales extranjeras, como República Kirguiz, Lesotho, Moldavia y Sierra Leona.

<sup>24</sup> Australia, Albania, China Taipei, Croacia, China, Estonia, Georgia, Hungría, Jamaica, Japón, Jordania, Latvia, Lesotho, Liechtenstein, Lituania, México, Moldavia, Noruega, Nueva Zelanda, Omán, Panamá, Polonia, República Eslovaca, República Checa, República Kirguiz, RP Congo, Sierra Leona, Eslovenia, Suiza, Trinidad y Tobago, Turquía

<sup>25</sup> Estos países son: Australia, Nueva Zelanda, Suiza, Albania, RP Congo, Croacia, Estonia, Georgia, Jamaica, Jordania, República Kirguiz, Latvia, Lesotho, Lituania, Moldavia, Omán y Eslovenia

<sup>26</sup> Además de México y Panamá, los otros países son: Hungría, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Suiza, Turquía, Albania, China Taipei, Congo RP, Croacia, Estonia, Georgia, Jamaica, Jordania, Latvia, Lesotho, Liechtenstein, Lituania, Moldavia, Omán

<sup>27</sup> México, además de compromisos con educación superior, ha contraído compromisos también con las categorías de “primaria”, “secundaria” y “otros”; y Panamá, con “primaria” y “secundaria”.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Beck, Ulrich (1998) *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona, Buenos Aires, Paidós.

Bizzozero, Lincoln (2002) "La Percepción del espacio en la globalización de las relaciones internacionales en *Aportes para la Integración Latinoamericana*, La Plata, Instituto de Integración Latinoamericano, Universidad Nacional. Versión CD Rom, Abril.

Bizzozero, Lincoln (1997) "Les politiques éducatives dans les années 1990. Vers un nouveau modèle de relation Etat-Université dans le MERCOSUR". En *Annales d'Amérique Latine et des Caraïbes Les nouvelles intégrations latino-américaines et caraïbes*. (Aix-en-Provence, Institut d'Etudes Politiques CREALC), nº 14-15.

Brunner, Joaquín J. (1993 a.) Evaluación y financiamiento de la Educación Superior en América Latina: bases para un nuevo contrato en políticas comparadas de educación en América Latina, Santiago, Chile.

Chan Sánchez, Julio J. La educación superior y el comercio de servicios: un punto de vista peruano. Dirección Nacional de Asuntos Multilaterales y Negociaciones Comerciales Internacionales. Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales

Chane, Bernard -Kune -Mulder, Nanno (2000) "La apertura internacional de los servicios" *Capítulos del SELA* (Caracas) Nº 59.

Conferencia Mundial sobre Educación Superior se realizó del 5 al 9 de octubre de 1998. UNESCO: [www.unesco.org](http://www.unesco.org)

Corvalán, Ana María, El uso de indicadores: requisito fundamental para alcanzar la Educación al año 2000. Boletín 46, agosto 1998/Proyecto Principal de Educación. UNESCO. Pág. Web: <http://www.unesco.cl/pdf/actyeven/ppe/boletin/artesp/46-1.pdf>.

de Camargo, Sonia (1999), "Formas de Governança no contexto da Globalização" *Contexto Internacional*. PUC, Río de Janeiro, nº 2.

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.

---

Doc.cepal/alca/gts/001, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Nota bibliográfica sobre el comercio de servicios: conceptos y principios de liberalización. Pág. Web: [http://www.ftaa-alca.oas.org/publications/bib98\\_e.doc](http://www.ftaa-alca.oas.org/publications/bib98_e.doc).

Ferreira Portela, Philippe, La liberalización del sector de servicios: el caso del Tratado Unión Europea/México. Serie *Comercio Internacional*. CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración. Santiago de Chile, diciembre de 2001. Pág. Web: <http://www.eclac.cl/publicaciones/Comercio/2/LCL1682PE/lcl1682e.pdf>

García de Fanelli, Ana (1997), "La reforma de la educación superior en Argentina: entre el mercado, la regulación estatal y la lógica de las instituciones", *Revista Paraguaya de Sociología*, año. XXXIII, núm 97, págs. 71-104.

García-Guadilla, Carmen, AGCS (GATS), Educación Superior y América Latina. Algunas ideas para contribuir a la discusión. Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela. Profesora invitada de Columbus, París, Junio 2002

Giddens, Anthony (2000), *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas* Madrid, Taurus.

Internacionalización de la Educación Superior. Ponencia presentada por la Mtra. Gabriela Ramos, Directora del Centro de la OCDE para México y América Latina. XVI Congreso Nacional de Posgrado 21 de Octubre, 2002, Morelia, Michoacán.

International Trade in Services. Communication from Australia. Negotiating Proposal for Education Services. Australian Department on Foreign Affairs and Trade.

Knight, Jane, The Impact of Trade Liberalization on Higher Education: Policy Implications. Visiting Scholar, University of Toronto. 20 September 2002

Knight, Jane, Comercialización de Servicios de Educación Superior: Implicaciones del GATS. Observatory on borderless higher education. Marzo de 2002

Larsen, Kurt, Martin, John P. and Morris, Rosemary, "Trade in Educational Services: Trends and Emerging Issues", Working Paper, May 2002. OCDE.

Maggi, Claudio –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.

Messner, Dirk (2000) *Desafíos de la globalización* (Friedrich Ebert Stiftung, Lima).  
Nunn, Alex, The General Agreement on Trade in Services: An Impact Assessment for Higher Education in the UK. Research Officer Association of University Teachers, UK.

---

OECD/US Forum on Trade in Educational Services - 23-24 May 2002, Washington, D.C., Opening Remarks by the Honourable Donald J. Johnston, Secretary-General of the OECD

Oosterlinck, A., Trade in Educational Services: A European University Perspective. Vice-Chancellor K.U.Leuven EUA Board Member. Washington, May 23 rd , 2002

Peña, Félix, Requerimientos que la integración regional plantea en materia de educación superior y formación: Una Visión Estratégica desde la Perspectiva Latinoamericana. DT 20 04/97 CEFIR

Rifkin, Jeremy, (2000) *La era del acceso. La revolución de la nueva economía*. Buenos Aires, Barcelona, México, Paidós.

Sauvé, Pierre, Trade Education and the GATS: What's In, What's Out, What's All the Fuss About? OECD Trade Directorate, Paris.

Schwartzman, Simón, Políticas de educación superior en América Latina. Conferencia en el seminario-taller sobre Educación Superior en América Latina: políticas comparadas", organizado por el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADES), Lima, Perú 21-24 de junio, 1993. Publicado en *Grades - Notas para el Debate* 10, 1993, pp. 28-40.

The Threat to Higher Education. A briefing on current World Trade Organisation negotiations Education International, People and Planet.

Thurow, Lester (2000) *Construir riqueza. Las nuevas reglas para individuos, empresas y naciones en una economía basada en el conocimiento* .Buenos Aires, Vergara Busines.

WTO (1998) Background Note by the Secretariat –SCW49- del 23 de septiembre.

---

## INDICE

1.- Introducción	1
2.- Marco y contenidos del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios	8
2.a. Bases del Acuerdo General	8
2.b. Aspectos generales	9
2.c. Principios del AGCS	11
2.d. Funcionamiento	14
2.e. La educación superior y el AGCS	17
3.- El contexto económico: tendencias del comercio y nuevos actores del ciberespacio	20
4.- La interacción de los temas en debate y la educación superior	27
a.- Los temas polémicos vinculados a la educación superior en el AGCS	29
b.- Los temas sensibles de la negociación para los Estados	31
c.- Los sectores educativos y los temas sensibles	33
5. La situación de las negociaciones con vistas al 2005	34
6.- Propuestas y líneas de acción a desarrollar en el MERCOSUR	38

---

## INDICE CUADROS

Cuadro 1. Las Modalidades de suministro y la educación superior	19
Cuadro 2. Exportaciones de servicios educativos en US\$ millones y como porcentaje del total de las exportaciones en servicios	24
Cuadro 3. Importaciones de servicios educativos en US\$ millones y como porcentaje del total de las exportaciones en servicios	25
Cuadro 4. Limitaciones por modalidad de suministro	35