

EL DIFÍCIL EQUILIBRIO:
LA EDUCACIÓN SUPERIOR ENTRE
BIEN PÚBLICO Y COMERCIO DE SERVICIOS
Implicaciones del AGCS (GATS)

Carmen García-Guadilla (Edit.)
Andris Barblan
Julio J. Chan Sánchez
Hans de Wit
Janet Knight
Salvador Malo
Wrana María Panizzi

CONTENIDO

Prólogo a la tercera edición.

Daniel Samoilovich y Carmen García Guadilla

Notas sobre los autores

Introducción: ¿Se desestabiliza la noción de “bien público” en la educación superior?

Carmen García-Guadilla

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y la educación superior

Julio J. Chan Sánchez

Comercialización de servicios de educación superior: implicaciones del AGCS

Jane Knight

La provisión internacional de la educación superior ¿Necesitan las universidades el AGCS?

Andris Barblan

Internacionalización de la educación superior en Europa y América Latina

Dr. Hans de Wit

La educación superior como servicio comercial. ¿Desafío o amenaza?

Wrana María Panizzi

La Comercialización de la Educación Superior

Salvador Malo

Educación Superior y AGCS. Interrogantes para el caso de América Latina.

Carmen García-Guadilla

Bibliografía

PRÓLOGO A LA TERCERA EDICIÓN

No es habitual que un libro dirigido a un público especializado sea reeditado tres veces en el transcurso de apenas 18 meses desde su primera aparición. Por sí mismo, este hecho evidencia el interés que continúa despertando el impacto potencial del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS/GATS) en la educación superior.

Esta reedición resulta también oportuna. En 2002, las negociaciones de la Ronda de Doha seguían su curso. Sin embargo, en los meses que siguieron a la Reunión de Lima que dio origen a esta publicación, ocurrieron dos hechos que impusieron a las negociaciones un compás de espera. En primer lugar, el conflicto entre Estados Unidos y la Unión Europea por los subsidios a la producción siderúrgica. Segundo, el fracaso de la Reunión de Cancún, cuando el grupo de países pertenecientes al G-21, encabezados por Brasil, India, y China, hicieron sentir claramente que no habría progreso en las negociaciones por la liberación del comercio mundial, mientras los países industrializados no aceptaran poner sobre la mesa la espinosa cuestión de los subsidios agrícolas.

Desde entonces, ambos diferendos parecen encaminarse hacia un acuerdo. Con un nuevo impulso de la ronda de Doha, es lógico pensar que la liberación del comercio de servicios volverá al orden del día.

Dos tendencias parecen perfilarse en las posiciones adoptadas por los gobiernos. Los países que se perciben como potenciales oferentes de educación superior impulsan la inclusión de ésta en los acuerdos, mientras que otros se oponen a adoptar para el servicio educativo, las reglas que rigen el sector bancario o las telecomunicaciones, para citar dos ejemplos.

A pesar del tiempo transcurrido, el debate sobre los conceptos de bien público y comercio de servicios está apenas en sus comienzos y, como lo predijimos en 2002, seguirá suscitando la atención y el debate. A este respecto, las universidades deben hacer oír su voz.

Curiosa interacción entre la realidad y los papeles: al revisar el texto para una nueva edición, hemos podido constatar que no era necesario proceder a su actualización. El compás de espera y el nuevo impulso en las negociaciones, renuevan la actualidad de esta obra.

Carmen García-Guadilla, Directora del CENDES/UCV, Caracas
Daniel Samoilovich, Secretario Ejecutivo de COLUMBUS, Paris

Octubre, 2004

INTRODUCCIÓN:

¿SE DESESTABILIZA LA NOCIÓN DE “BIEN PÚBLICO” EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR?

Carmen García Guadilla

Por primera vez en la historia, la educación superior se siente acosada por fuerzas comerciales de tal naturaleza que están logrando desestabilizar el carácter de bien público que hasta ahora era inherente a la educación.

Es cierto que en las últimas décadas la educación superior privada ha crecido significativamente a nivel mundial, siendo América Latina una de las regiones donde ese crecimiento ha sido mayor. También es cierto que en los últimos años la educación transnacional ha tenido un crecimiento importante, contándose entre los nuevos proveedores, muchas instituciones lucrativas (for-profit education). Pero lo que más ha alarmado a los representantes de asociaciones de la comunidad académica internacional, ha sido el trato de mercancía dado a la educación superior en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS),¹ y sobre todo la exclusión de representantes del mundo educativo, ya que las negociaciones –hasta los momentos- se han llevado a cabo a través de los Ministerios de Comercio o de Asuntos Exteriores, sin consulta con las partes interesadas.

A través de los distintos capítulos que integran el presente libro, se muestra un panorama sobre el estado actual de la discusión acerca de la temática del AGCS y su posible impacto en la educación superior, tanto en Europa como en América Latina. En el primer capítulo, el economista peruano Julio J. Chan Sánchez, experto en relaciones comerciales internacionales, presenta las características de este acuerdo, y su significado en el contexto de la Organización Mundial del Comercio (OMC).²

El AGCS tiene su antecedente en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT)³, establecido después de la segunda guerra mundial, en 1948, con

¹ Conocido en inglés con las siglas GATS (General Agreement on Trade in Services).

² En inglés, WTO (World Trade Organization)

³ En inglés, GATT (General Agreement on Tariffs and Trade)

el objetivo de desarrollar maneras de reducción de tarifas y promocionar la no discriminación en el comercio de bienes. Sin embargo, en las últimas décadas, los servicios están resultando ser tanto o más importantes que los bienes, debido a los cambios en las telecomunicaciones, especialmente en los intercambios transfronterizos, por lo cual, en 1994, se crea el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), dirigido a los servicios. Un año después, en 1995, se crea la Organización Mundial del Comercio (OMC), para sustituir a la anterior GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio), quedando ésta reducida a bienes. De esta manera, la OMC se constituye en la organización que cubre bienes y servicios, el AGCS (GATS) servicios, y el GATT, bienes. El AGCS es, pues, administrado por la OMC, única organización internacional global que discute las reglas del comercio entre naciones. En su seno se discuten los acuerdos, negociados y firmados por la mayoría de las naciones comercializadoras del mundo y ratificados por sus respectivos parlamentos. Todos los miembros de la OMC participan en el AGCS, lo cual significa que el AGCS cubre a 144 países. En ese número están comprendidos todos los países de América Latina, incluido Cuba.

El AGCS tiene reglas en cuanto a *cobertura*⁴, y en cuanto a obligaciones, de las cuales algunas se aplican al comercio en los servicios de manera general (*obligaciones incondicionales*),⁵ mientras que otras se aplican solamente a los Miembros que han hecho compromisos específicos en sus programas (*obligaciones condicionales*).⁶ El AGCS funciona con una agenda donde cada ronda de negociaciones significa mayor liberalización, cubriendo más sectores y eliminando mayores restricciones.⁷ El proceso se realiza de “abajo hacia arriba”, esto es, cada país determina el tipo y alcance de sus compromisos en cada sector, dentro de un contexto de liberalización progresiva. Un concepto clave del AGCS es el “compromiso”, que hacen los países para permitir determinados espacios de sus economías bajo el comercio del AGCS, el cual puede ser hecho con o sin limitaciones.

El AGCS es de interés para la educación superior, puesto que ésta área está incluida dentro de uno de los sectores (educación) de este acuerdo, que a su vez

⁴ Todos los servicios que se comercializan internacionalmente tienen cobertura de todos los 12 diferentes sectores de servicio

⁵ -La obligación de “la nación más favorecida” (NMF) implica tratar por igual a todos los socios. Esto quiere decir, que si un país permite a otro la competencia extranjera en un sector, todos los demás países estarán incluidos en ese acuerdo. Lo mismo para el caso en que un país decida excluir la competencia extranjera a un país, ese acuerdo de exclusión se extenderá a todos los demás países.

⁶ Tienen como finalidad proteger los objetivos nacionales de un país; y solo aplican a los compromisos que figuran en las tablas por nación, esto es, el grado y dimensión de la obligación es determinado por el país: - El acceso al mercado (AM): cada país determinará unas restricciones de acceso al mercado para cada sector comprometido; - Tratamiento Nacional (TN): implica el mismo tratamiento para proveedores extranjeros y nacionales.

⁷ Las fechas claves de esa agenda son: - 2000: las negociaciones comienzan oficialmente; - Marzo 2001: El Consejo de Comercio de Servicios establece las directrices y procedimientos para las negociaciones; - Noviembre 2001: Declaración de Doha que reafirma las directrices y procedimientos para las negociaciones y establece algunos elementos clave del calendario, incluyendo el plazo para la conclusión de las negociaciones; - Junio 2002: peticiones de acceso a los mercados; - Marzo 2003: ofertas iniciales de acceso a los mercados; - 2003: Balance: Quinta Conferencia Ministerial (en México); - Enero 2005: Fecha límite para la firma del AGCS.

integra uno de los doce amplios sectores contemplados en el mismo.⁸ El capítulo de Janet Knight, experta en internacionalización de la educación superior, muestra un panorama de la agenda del AGCS y aborda una gama de temas que pueden afectar tanto a los países avanzados como a los menos avanzados. Su primera versión en inglés –dirigida a la mancomunidad británica-⁹ se convirtió rápidamente en lectura obligada para comprender el AGCS y sus implicaciones en la educación superior. La comercialización de servicios de educación superior –plantea Knight- es una industria de muchos millones de dólares, que incluye la captación de estudiantes internacionales, el establecimiento de campos universitarios en el extranjero, la prestación de servicios con franquicia, y el aprendizaje en línea.

En los últimos años se han desarrollado, además del consumo en el extranjero, nuevas formas de suministro educativo, como el transfronterizo, presencia comercial, programas gemelos, franquicias, entre otros. Debido al potencial económico de las nuevas formas de suministro, el AGCS se adelanta a las barreras que existen o pueden imponer los gobiernos impidiendo el libre flujo de servicios educativos. Para los defensores del libre comercio, la AGCS se ve como una fuerza positiva que acelera el flujo de proveedores de educación superior, privados y extranjeros, en los países cuya capacidad doméstica es inadecuada; permite mayor innovación, y un mayor acceso de los estudiantes a la educación a precios más económicos. Sin embargo, sus críticos se centran en la amenaza al papel de los gobiernos en la educación, a la desestabilización de su carácter de ‘bien público’, a la disminución de la calidad; y al hecho que no hay claridad sobre el AGCS, pues tiene aspectos que son susceptibles de diferentes interpretaciones.

Knight también plantea la necesidad de tomar en cuenta las nuevas demandas que están apareciendo paralelamente a estos procesos, como la educación para adultos, los cursos relacionados con las profesiones, con modalidades no tradicionales de enseñanza. Sin embargo, frente a este crecimiento de la demanda no es tan obvio que exista una capacidad del sector público para satisfacerla debido, entre otras cosas, a limitaciones presupuestarias, al papel cambiante de los gobiernos, y a un énfasis mayor en la economía del mercado y la privatización. Al mismo tiempo, las innovaciones tecnológicas en el campo de la información y la comunicación están ofreciendo modos alternos y virtuales de ofrecer la educación superior. Están surgiendo nuevos tipos de proveedores como las universidades corporativas, las instituciones con ánimo de lucro y las compañías de medios de comunicación. Este escenario cambia aún más cuando hay proveedores -públicos y privados, nuevos y tradicionales- que ofrecen sus servicios educativos más allá de las fronteras nacionales para satisfacer la demanda en otros países. En consecuencia, señala Knight, se está configurando un panorama apasionante pero muy complejo de la educación superior. Pues, si bien es cierto, que la demanda de educación superior ha estado aumentando constantemente durante años, y que la movilidad académica para

⁸ Estos doce sectores son: administrativos (business) incluyendo servicios profesionales y de computación; comunicacionales; construcción e ingenierías relacionadas; distribución; educacionales; ambientales; financieros; relacionados a la salud y a los servicios sociales; turismo y servicios relacionados a los viajes; recreacionales, culturales y deportivos; de transporte; otros servicios no incluidos.

⁹ Con el título "Trade in Higher Education Services: The Implications of GATS", publicado por *The Observatory on Borderless Higher Education*, Marzo 2002.

los estudiantes, los académicos, los docentes y el conocimiento ha sido un aspecto integral de la educación superior durante siglos, sin embargo, el panorama de hoy es distinto. No sólo se están movilizandó más personas, sino que además los programas académicos y sus proveedores también están traspasando fronteras. Por otro lado, hay razones económicas que están impulsando cada vez más gran parte de las ofertas educativas; y esta motivación comercial es una realidad, que se aplica tanto a proveedores privados, como a algunos de los públicos.

Evidentemente, los países se ven afectados de distinta manera; razón por la cual, es interesante conocer puntos de vista de representantes de distintas regiones. En esta oportunidad se cuenta con el análisis de Andris Barblan, presidente de la Asociación Europea de Universidades. Este autor compara dos culturas de internacionalización, una que se realiza a través de “convenciones”, y que es propia de instituciones como UNESCO; y la otra que se realiza a través de “acuerdos”, propia de la OMC. Acordar va más allá de convenir, señala Barblan, y es simple y fácil de aplicar, pero acordar sin haber convenido no es lo deseable; lo deseable es lograr un equilibrio entre el convenir y acordar. Como ejemplo de integración de estas dos culturas, se señala el proceso de Bolonia, modelo de internacionalización que trata de integrar tanto la cultura de convenciones como la de acuerdos. Este proceso comenzó con una Declaración, firmada en 1999, por 30 Ministros de Educación, indicando la intención de desarrollar, para el 2010, un Área Europea de Educación Superior (EHEA). La substancia del documento fue dejada abierta, así como la posibilidad que otros países se vayan integrando. El texto apunta hacia convergencias que logren alcanzar el mayor denominador común entre los países que participan. Al mismo tiempo, el proceso de Bolonia está sustentado sobre legítimas bases de confianza con los *stakeholders*, especialmente los gobiernos y las asociaciones de estudiantes.

El proceso de Bolonia, a través de la combinación de la cultura de la *convención* (el día a día de conversaciones) y la cultura del *acuerdo* (el buscar constantemente el mejor denominador común), representa una integración novedosa, por cuanto trata de superar las limitaciones que tienen ambas culturas por separado: la de poco consenso¹⁰ en el caso de los acuerdos; y de pocas soluciones concretas en el caso de las convenciones. Considerando que en Europa, a través del proceso de Bolonia se está desarrollando esta nueva cultura, mezcla de convenciones y acuerdos, Barblan se pregunta si las universidades en Europa necesitan del AGCS que solo descansa en la cultura de los acuerdos.

Barblan cuestiona la confusión que existe entre los conceptos de *bienes* (resultados de competencias, pero ejercidas en el pasado) con el concepto de *servicios* (resultado de competencias, pero ejercidas en futuro) y que, por tanto, involucran un alto nivel de confianza, difícil de lograr en relaciones puramente comerciales. Otra limitación que señala Barblan –y que también plantean otros autores de este libro- se refiere a la poca claridad en relación con algunos aspectos del AGCS, como el artículo 3. Este artículo define la clase de servicios que no están cubiertos por el proceso de negociación, en particular aquellos que los Estados proveen a sus propios ciudadanos. Sin embargo, en el caso de la educación superior esto lleva a

¹⁰ Especialmente cuando se margina de las negociaciones a partes interesadas.

confusiones, puesto que hay instituciones privadas que cumplen una función pública, y hay instituciones públicas que han establecidos sectores privados para desarrollar nuevos servicios educacionales. Otro aspecto crítico es el aseguramiento de la calidad del proceso inmaterial que se está desarrollando. Todo esto es muy delicado, señala Bablan, y no es el AGCS el mejor contexto para decidirlo. Por el contrario, los acuerdos comerciales deben esperar a que se hayan cumplido otras etapas de cooperación, a través de la confianza creada entre asociados con los mismos intereses. En este sentido, Bablan concluye con que no es el AGCS la mejor manera de desarrollar los nuevos procesos de internacionalización de la educación superior, y por tanto la educación superior en Europa no necesita por ahora ese acuerdo.

El capítulo de Hans de Wit, conocido internacionalista de la educación superior, tiende un puente entre Europa y América Latina al tratar el tema de la internacionalización en ambas regiones. Principalmente señala el ALFA, programa de cooperación académica entre universidades europeas y latinoamericanas, y menciona el estudio sobre *internacionalización de la educación superior en América Latina*, que Hans de Wit está coordinando para el Banco Mundial.

Los siguientes dos capítulos representan distintas posiciones en relación con el caso del AGCS y la educación superior en América Latina. Uno de los enfoques está representado por Wraña María Panizzi, rectora de la Universidad Federal do Río Grande do Sul, y organizadora de la III Cumbre Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas.¹¹ Los rectores asistentes a esa Cumbre, firmaron la *Carta de Porto Alegre*, donde comunican a la comunidad académica universitaria y a la sociedad en general las consecuencias nefastas del AGCS. Así la rectora Panizzi, hace también una crítica fuerte al AGCS asumiendo la internacionalización en el marco de la UNESCO, a partir de la agenda y compromisos que se firmaron en París en 1998, y que han venido siendo ratificados en diversas reuniones en América Latina. En su posición, también asume los planteamientos de Marco Antonio Días, ex-Director General de Educación Superior de la UNESCO, quién hace una crítica acérrima al AGCS argumentando falta de transparencia, manipulación en el manejo de los acontecimientos, y la ausencia de representación de los países no avanzados en el establecimiento de las reglas de juego de la OMC. Por otro lado, esta posición reivindica un modo distinto de internacionalización; cuestionando la comercialización y afirmando la cooperación, en acuerdo a los compromisos que firmaron los gobiernos en la Conferencia Mundial de Educación Superior de UNESCO, en 1998. (Días, 2002)

Otro de los enfoques está representado por el mexicano Salvador Malo, reconocido experto en políticas públicas de educación superior. Señala que para los gobiernos lo importante es garantizar que la educación llegue a todos los ciudadanos en cantidad y con calidad, de manera que atienda las necesidades actuales y anticipe las futuras, al tiempo que promueve la identidad cultural y la integración nacional. Visto así, Malo plantea que para lograr esos objetivos no sería desatinado aceptar que participen actores distintos a los tradicionales, si ello fuera necesario. No está de acuerdo, por tanto, en que los países se marginen de las negociaciones del AGCS, pues todo indica que el comercio educativo seguirá creciendo al margen de lo que

¹¹ Celebrada en Porto Alegre, en Abril del 2002.

sucedan con el Acuerdo. Recomienda, por tanto, que los países se preparen lo más rápidamente posible para enfrentar las nuevas circunstancias, uniéndose entre ellos para sumar fuerzas que puedan influir en las decisiones que se tomen.

Por su parte, el capítulo de Carmen García Guadilla, investigadora en educación superior comparada en América Latina, muestra que en América Latina la comercialización de la educación superior no es un asunto nuevo. Ella ha existido y existe bajo formas de *consumo en el extranjero*, actualmente con la emergencia de nuevos proveedores de educación transnacional en la región, y en el amplio abanico de instituciones privadas nacionales que creció vertiginosamente en décadas pasadas en la región. En cuanto al carácter de *bien público* de la educación, si bien esta concepción ha privado desde el punto de vista formal; sin embargo, existen dudas si la educación como bien público puede generalizarse al escenario que identifican determinadas situaciones en los países. Entre ellas, la prevalencia, en algunos países de la región, del sector privado sobre el público. Pero además, el sector público –a pesar de ser gratuito en la mayoría de los países de la región- esta gratuidad ha sido muy inequitativa, habiendo estado excluida de ella grandes sectores de las sociedad. Todo ello hay que tomarlo en cuenta a la hora de analizar los efectos que las tendencias de una mayor comercialización –que se pronostican, con o sin AGCS- pueden tener en los sistemas nacionales si no se toman medidas adecuadas. También a nivel internacional es preciso la instauración de un debate que desarrolle la noción de *bien público global* en la educación como una manera de equilibrar las tendencias emergentes de la internacionalización mercantil de la educación.

EL ACUERDO GENERAL SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS (AGCS) Y LA EDUCACION SUPERIOR

Julio J. Chan Sánchez

Los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y su antecesor, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT)¹², proveen el marco al comercio internacional de bienes y servicios. El objetivo de ambas instituciones es fortalecer la economía mundial por medio de una mayor estabilidad y predictibilidad en el comercio. El principio básico del sistema actual del comercio internacional es que los bienes y servicios exportados deben ser totalmente libres, excepto por la imposición de un arancel.

Los acuerdos existentes y sus ampliaciones y modificaciones contienen las reglas y procedimientos para la negociación de los aranceles sobre productos. También permite a los Miembros, bajo ciertas circunstancias, la imposición de algunas medidas no arancelarias y la protección frente al comercio desleal y a otros obstáculos al comercio. Además, determina el marco para la liberalización del comercio de los servicios y procedimientos para la solución de controversias.

El objetivo es que las medidas nacionales que distorsionan el comercio no deben erosionar los beneficios del comercio y las ventajas que los Miembros han negociado.

EL ACUERDO SOBRE ARANCELES Y COMERCIO - GATT

A finales de la Segunda Guerra Mundial, se definió la arquitectura del orden económico de la postguerra. Así en la Conferencia de Bretton Woods, New Hampshire, 1944, se acordaron las bases para el sistema monetario y financiero, y la creación de la Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Internacional para la Reconstrucción y Desarrollo (BIRF), ahora Banco Mundial, como organismos intergubernamentales encargados de apoyarlos.

¹² Siglas que corresponden a General Agreement on Tariffs and Trade.

En el caso del sistema internacional de comercio, fundamental para el crecimiento y el desarrollo de las naciones, y con la finalidad de promoverlo y evitar el creciente proteccionismo consecuencia de la Gran Depresión iniciada en 1929, se optó por un sistema que promoviese el libre comercio. Con esta finalidad, se llevó a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo en La Habana, Cuba, de noviembre de 1947 a marzo de 1948. El resultado de la misma fue la Carta de La Habana. En ella se creaba la Organización Internacional del Comercio, OIC. Dicha institución tuvo por finalidad establecer las disciplinas para el comercio mundial abarcando, entre otros temas, las normas en materia de empleo, convenios sobre productos básicos, prácticas comerciales restrictivas, inversiones internacionales y servicios. Sin embargo, el Ejecutivo de los EEUU, frente a la creciente oposición a la Carta, decidió no remitir al Senado el tratado. Así, el sistema de comercio internacional, previsto en la Carta, fue condenado a no ver la luz. Lo único que se pudo rescatar de la Carta, fue el capítulo sobre el comercio internacional. Ello se debió a que en paralelo a las negociaciones para definir la Carta de La Habana, entre 1946 y 1947, los gobiernos estaban ya involucrados en las negociaciones de las reglas y acordando reducciones en sus aranceles, es decir los aspectos fundamentales del comercio internacional. Por ello es que al fracasar la creación de la OIC, el capítulo sobre comercio internacional fue convertido en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). En 1947, fue suscrito por 23 naciones y entró en vigencia el 1º de enero de 1948.

El GATT, como Acuerdo, no era un organismo intergubernamental formal, y estaba administrado por la Comisión Interina para la Organización Internacional del Comercio. El fracaso del Proyecto de Creación de la OIC significó que el Acuerdo General, originalmente destinado a ser un acuerdo subsidiario de dicha organización, pasara a ser el eje coordinador de las políticas nacionales en materia de comercio internacional.

Desde su creación en 1947, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), ha tenido una triple dimensión: en primer lugar, se constituyó como un conjunto de normas convenidas multilateralmente que regulaban el comportamiento comercial de los gobiernos; en segundo lugar, actuaba como un foro de negociaciones comerciales a través del cual se fomentaba la liberalización y apertura de los mercados nacionales y, finalmente, funcionaba como un tribunal internacional al cual los gobiernos acudían a fin de dar solución a las diferencias que pudieran surgir a partir del cumplimiento e interpretación de las normas del GATT.

El Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) se convirtió, a pesar de su carácter provisional, en el instrumento fundamental para la regulación del comercio multilateral. Durante el lapso comprendido entre su aprobación en 1947 (con motivo de la celebración de la Primera Conferencia de Negociaciones sobre Aranceles), hasta fines de 1994 (año en el que se firmó el Acta Final de Marrakech que puso fin a la Ronda Uruguay).

El Acuerdo General fue gradualmente fortalecido y complementado a través de las denominadas Rondas de Negociaciones Multilaterales. La última de ellas fue la Ronda Uruguay (1986 - 1994). Esta Ronda, además de avanzar en la liberalización del

comercio (por medio de la ampliación y profundización los derechos y obligaciones existentes), creó en 1994 la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Las Rondas tuvieron por finalidad propiciar condiciones favorables para el establecimiento de un sistema multilateral de comercio firme y próspero que evitara la aplicación de restricciones o distorsiones al comercio internacional. Las ocho Rondas durante la existencia del GATT fueron: Ginebra, 1947; Annecy, 1948; Torquay, 1950; Ginebra, 1956; Dillon, 1960-61; Kennedy, 1964-67; Tokio, 1973-79 y; Uruguay, 1986-94.

Las cinco primeras rondas se concentraron en la reducción de aranceles, fundamentalmente a los productos industriales, por parte de los países desarrollados. A partir de la Ronda Kennedy, además de la reducción de aranceles industriales, se amplían los temas del GATT incluyendo el comercio de productos agrícolas, las medidas no arancelarias, las prácticas desleales que obstaculizan el comercio, etc.

En la Ronda Tokio, se adoptaron acuerdos, llamados códigos, sobre subsidios, dumping, compras gubernamentales, barreras técnicas, valoración aduanera, licencias de importación, aviación civil, productos lácteos y carne bovina. Dado que la adhesión a los mismos no era obligatoria, pocos Miembros en desarrollo accedieron a ellos.

En la Ronda Uruguay, nuevos temas fueron incorporados dentro del GATT. Los mismos se pueden sintetizar en: competitividad, servicios, productos de alta tecnología, inversiones y protección de la propiedad intelectual. Estas fueron áreas de interés de los países desarrollados que se hallan cada vez más involucrados en la producción de bienes intensivos en conocimiento. Por el lado de los países en desarrollo, éstos consideraron que los productos agrícolas y los textiles (que hasta entonces, en términos prácticos, habían sido excluidos de una apertura de mercados), deberían ser incluidos en la liberalización del comercio. El hecho que en la Ronda de Uruguay se decidiese incluir a todas las mercancías; se ampliase a los servicios y a los derechos de propiedad intelectual; y además se fortaleciese el proceso de solución de controversias, llevaron a la creación de la OMC

LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO - OMC

La OMC es el organismo intergubernamental especializado en promover el libre comercio internacional. Este organismo intergubernamental cuenta actualmente con 144 miembros que representan más del 95% del comercio mundial de bienes y servicios. Sus objetivos básicos continúan siendo promover la liberalización del comercio, establecer normas que regulen el comercio internacional y ser un foro de solución de diferencias eficaz que las haga cumplir. Otros de los principales objetivos de la OMC son asegurar un marco jurídico estable con normas claras y precisas para las relaciones comerciales entre los países miembros y, servir de foro para celebración de negociaciones comerciales. Como tal, la OMC se encarga de administrar tres grupos de acuerdos: comercio de mercancías, comercio de servicios y protección de la propiedad intelectual. Además de estos grupos de acuerdos, la OMC tiene la capacidad, a través del Acuerdo de Solución de Controversias, de que se cumplan los derechos y las obligaciones en las áreas mencionadas.

Los Acuerdos de la OMC son los siguientes:

Acuerdos Multilaterales del Comercio de Bienes

- GATT 1994, que comprende: el acuerdo original del GATT, 1947, sus modificaciones hasta el 31 de diciembre de 1994, las decisiones y entendimientos adicionales.
- Otros 12 acuerdos en mercancías.

Acuerdo General Sobre el Comercio de Servicios

Acuerdo Sobre Aspectos de la Propiedad Intelectual Relacionados al Comercio

Mecanismo de Revisión de la Política Comercial

Entendimiento Sobre la Solución de Diferencias

Acuerdos Plurilaterales sobre Aviación Civil y Compras Gubernamentales

Los principales compromisos se refieren a: Agricultura, Concesiones arancelarias, Textiles, Servicios, Nuevas Reglas y su importancia en nuestra política comercial, Valoración Aduanera, Obstáculos Técnicos, Acuerdo Antidumping, Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, Acuerdo sobre Salvaguardias, Medidas de Inversión Relacionadas con el Comercio.

Los principios más importantes que guían a la OMC son: el principio de Nación Más Favorecida,¹³ el principio del Trato Nacional,¹⁴ y el principio de Transparencia,¹⁵

La estructura de la OMC está conformada por:

- *La Conferencia Ministerial*, autoridad máxima de la OMC, en la que participan todos los países miembros y cuya reunión se efectúa cada dos años. Corresponde a la Conferencia la adopción de las Decisiones sobre todos los asuntos comprendidos en el ámbito de cualquiera de los Acuerdos Comerciales Multilaterales. Hasta la fecha los Ministros se han reunido en cuatro oportunidades: Singapur, 1996; Ginebra, 1998; Seattle, 1999; y Doha, Qatar, 2001. La quinta reunión ministerial será en el 2003 en

¹³ En virtud de los Acuerdos de la OMC, los países no pueden por regla general establecer discriminaciones entre sus diversos interlocutores comerciales. En tal sentido, si se concede una ventaja especial (por ejemplo, la reducción del tipo arancelario aplicable a uno de sus productos), se tiene que hacer lo mismo con todos los demás miembros de la OMC.

¹⁴ Supone un trato igualitario para los nacionales o extranjeros, es decir, que las mercancías importadas y las producidas en el país deben recibir el mismo trato. Similar situación se aplica a los servicios, marcas de fábrica o de comercio, derechos de autor y patentes sean extranjeros o nacionales. El trato nacional sólo se aplica una vez que el producto, el servicio o la obra de propiedad intelectual ha entrado en el mercado. Por lo tanto, la aplicación de derechos de aduana a las importaciones no constituye una transgresión al trato nacional, aunque los productos fabricados en el país no sean sometidos a un impuesto equivalente.

¹⁵ Uno de los temas más discutidos actualmente dentro de la OMC es el tema de la transparencia, el cual abarca conceptos tales como la previsibilidad y la publicidad de los acuerdos y su implementación en las legislaciones nacionales respectivas. Respecto a la previsibilidad, hay que resaltar que la consolidación de compromisos resulta un elemento sumamente importante para otorgar seguridad al sistema multilateral de comercio; ya que la misma asegura las inversiones y facilita las transacciones comerciales entre los diversos agentes económicos. No menos importante resulta la publicidad de los Acuerdos, a través de la cual la OMC deja de ser un ente abstracto y desconocido para la sociedad y se convierte en un organismo de acceso público en el cual participa no sólo los Estados, sino también la sociedad en su conjunto. En tal sentido, la publicación de documentos en la página web de la OMC, significa un importante avance, no obstante, el carácter confidencial que conservan algunos documentos.

México. En la IV Conferencia Ministerial de Doha se aprobó un Programa de Trabajo para las negociaciones que deben concluir el 2005, al que se le denomina Agenda del Desarrollo de Doha. La Declaración Ministerial (Doha) implica iniciar negociaciones en temas como agricultura, acceso al mercado a productos no agrícolas, normas de la OMC (antidumping, subvenciones y acuerdos regionales), propiedad intelectual, solución de controversias, comercio y medio ambiente, comercio y competencia, comercio e inversiones, entre otros. Asimismo, se señaló que en la V Conferencia Ministerial, en México a fines 2003, habrá un balance de los progresos realizados en las negociaciones, se dará la orientación política que se requiera y se adoptarán las nuevas decisiones que sean necesarias.

- *El Consejo General*, conformado al igual que el órgano anterior, por todos los países miembros, ejerce las funciones de la Conferencia Ministerial en los intervalos de las Reuniones Ministeriales. Al mismo tiempo, actúa como Órgano de Solución de Diferencias y como Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. El Consejo General tiene a su vez 3 Consejos: el Consejo de Mercancías; el Consejo de Servicios y el Consejo de Propiedad Intelectual.

- *Cuatro Comités*, establecidos en los acuerdos de la Ronda. Estos son: el Comité de Comercio y Medio Ambiente, el Comité de Comercio y Desarrollo, el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos y el Comité de Asuntos Presupuestarios, Financieros y Administrativos. Además existen sendos grupos de trabajo técnico.

- *La Secretaría General* provee el apoyo técnico y logístico, organiza las reuniones, prepara documentos base, provee de servicios legales y publica estudios e informes de política comercial. También administra las contribuciones de los países miembros y el presupuesto de la OMC. Está presidido por un Director General.

Cabe precisar, que tal como puede colegirse de la conformación de los principales órganos de la OMC, la Conferencia Ministerial y el Consejo General; las decisiones tomadas al interior de esta organización responden a la voluntad de los Países Miembros quienes son, en última instancia, los responsables de fijar las disciplinas sobre las políticas comerciales y de aplicar las sanciones por el incumplimiento de los Acuerdos.

Las decisiones se toman por consenso. El consenso significa que ninguno de los Miembros físicamente presentes esté vehementemente opuesto a algún tema. Este mecanismo incrementa el poder de negociación de los países en desarrollo.

Sólo hay votaciones (un Miembro un voto) cuando: los ministros tienen que interpretar o modificar los acuerdos o cuando se quiere adoptar alguna excepción. En estos casos se requieren el voto favorable de tres cuartos de todos los Miembros. También los Miembros votan para admitir un nuevo Miembro. En este caso es necesario dos tercios de los votos. Sin embargo, no es necesaria la votación si existe el consenso.

ACUERDO SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS - AGCS

Aspectos generales

El Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (AGCS), establece el marco multilateral de principios y normas para el comercio de servicios y su liberalización, con el fin de lograr su expansión. La liberalización progresiva del comercio de servicios se dará a través de sucesivas rondas de negociaciones multilaterales, la primera de las cuales se realizó en el año 2000. Ningún sector de servicios ha sido excluido del ámbito del AGCS, sin embargo los países quedan en libertad para especificar en qué servicios conceden acceso al mercado y trato nacional y en qué condiciones o con qué limitaciones. El mecanismo en el Acuerdo General, es de adopción voluntaria de compromisos de liberalización y su implementación.

El Acuerdo sobre Servicios es uno de los acontecimientos más importantes del sistema mundial de comercio desde 1948, ya que, por un lado, la normativa multilateral se aplicará por primera vez a las transacciones comerciales en las que el conocimiento es el factor clave de competitividad y, por otro lado, abrirá a la competencia internacional una actividad que es la más dinámica de la economía mundial.

El comercio de servicios

La importancia del sector servicios y del comercio de servicios en la economía mundial es indiscutible. Aunque las transacciones de servicios son muy difíciles de medir estadísticamente, se calcula que actualmente representan cerca de un tercio de las transacciones totales y tienen un crecimiento muy dinámico y es mayor al de comercio de mercancías. Entre 1980 y 1995, el comercio internacional de servicios creció en 12% en el Asia, en 8% en América del Norte y también en Latinoamérica, mientras que el Africa lo hizo al 6% y en 5% en Europa.

Los países más importantes en el comercio internacional de servicios son los Estados Unidos, Alemania, Francia, Italia, Singapur, China y Tailandia. Por otro lado, entre 1980 y 1997 ha habido un cambio en los sectores importantes dentro del comercio de los servicios. Así, mientras que en 1980 los principales sectores en el comercio internacional de servicios eran transportes y viajes; para finales de la década pasada los más importantes eran telecomunicaciones y servicios de computación y de información.

Se estima que el comercio de servicios, definido en los términos del AGCS, asciende a unos US\$ 2.2 billones de dólares. Es decir, representa el 7.6% del Producto Bruto Interno mundial. Por otro lado, la importancia de los servicios es que están ligados a las inversiones de los prestadores de servicios en su mercado objetivo. Además, cabe recalcar que para exportar cualquier producto debemos hacer uso de una gran variedad de servicios como financieros, telecomunicaciones, transporte interno e internacional, seguros, etc. Los servicios son esenciales también en la negociación de la transacción y envío del embarque, sin incluir servicios post-venta. De ahí su importancia en mejorar la competitividad de una economía.

Estructura del acuerdo

Si bien este acuerdo es complejo, se le puede sintetizar en tres componentes principales. El primero es el texto mismo del acuerdo. El texto contiene las

obligaciones generales en las que se enmarca el comercio de servicios. El segundo componente lo constituye los anexos al acuerdo que se refieren a cómo se van a tratar más específicamente dentro del Acuerdo al transporte aéreo, a los servicios financieros, al transporte marítimo, a las telecomunicaciones y a los movimientos de personas físicas. El último componente son las listas de compromisos de liberalización específicos asumidos por los Miembros.

Los fundamentos de la negociación continua en servicios son enunciados en el preámbulo del Acuerdo. Estos fundamentos se pueden resumir en:

- Un marco multilateral de reglas y principios para la liberalización progresiva del comercio internacional de los servicios.
- Un proceso de liberalización debe respetar la potestad de los gobiernos a regular los servicios en función a sus objetivos de política.
- Una participación creciente de los países en desarrollo en el comercio de servicios por medio del fortalecimiento de la capacidad, eficiencia y competitividad de los mismos.

Los servicios, dentro del marco del AGCS, están clasificados en: administrativos incluyendo servicios profesionales, de computación y de comunicaciones; construcción e ingeniería relacionadas; distribución; educativos; ambientales; financieros; salud; sociales; turismo y servicios relacionados a los viajes; recreacionales, culturales y deportivos; transporte; y otros. Cada uno de los sectores a su vez contiene varios sub-sectores.

Cuatro son los modos en las que la OMC ha clasificado la prestación de servicios: a través de la frontera, consumo en el exterior, presencia comercial, y movimiento de personas físicas. Sobre la base de estos modos de prestación de servicios, los Miembros contraen compromisos específicos en los diversos sectores o sub-sectores de servicios incluidos en el AGCS y arriba mencionados.

Principios del AGCS

Los principios más importantes en el AGCS¹⁶ son: el del tratamiento de la nación más favorecida, transparencia, trato nacional y acceso a mercado.

Tratamiento de la nación más favorecida.

Esta es una obligación general, por la cual un país debe tratar todos los otros Miembros del AGCS de manera igual. La obligación en el AGCS es, sin embargo limitada, ya que los Miembros pudieron exceptuarse de este principio durante la Ronda de Uruguay, al haber tenido la oportunidad de presentar su lista de excepciones por diez años. Pero, las mismas están sujetas a renegociaciones cada cinco años. Además cabe resaltar que el trato MFN sólo significa que no habrá discriminación entre las partes negociantes, y no significa un acceso a mercado.

Transparencia

Esta también es una obligación general. El principio de transparencia implica que todos los Miembros publiquen oportunamente todas las medidas relevantes y las modificaciones a las leyes y reglamentos relacionados con los servicios parte del AGCS. Los Miembros están obligados de informar a la OMC al menos una vez al año, las nuevas disposiciones o las modificaciones a las existentes.

Trato nacional

¹⁶ Aunque definidos de manera igual a lo establecido en la OMC, su aplicación es diferente.

El Acuerdo sobre Servicios permite excepciones a la no-discriminación entre proveedores domésticos y extranjeros. En términos generales, un Miembro puede aplicar un trato formalmente idéntico o formalmente diferente al que aplica a sus servicios nacionales. Sin embargo, este trato a los servicios extranjeros no debe implicar condiciones de competencia más favorables para los servicios nacionales.

Acceso a mercado

El AGCS contempla limitaciones de acceso a mercado en aquellos servicios en el que un Miembro asume compromisos. Estas limitaciones deben ser notificadas por el Miembro, si es que quiere mantenerlas. Las mismas se refieren a:

- Limitación en el número de proveedores.
- Limitación en el valor total de los servicios proveídos o de los activos involucrados.
- Limitación en el número total de operaciones de servicio o de la cantidad total de servicios producidos.
- Limitación en el número de personas físicas que pueden ser empleadas.
- Restricciones o requisitos para poder ofrecer los servicios.
- Limitación en la participación del capital extranjero.

La principal diferencia entre el GATT y el AGCS se halla en las reglas relativas al acceso al mercado y al trato nacional. Estos derechos son automáticos en el primero y negociables en el segundo. Ello se debe, por un lado, a la existencia de los modos de prestación existentes en el AGCS y no en el GATT, y por otro lado, a que en los servicios no existen aranceles que permiten regular la protección. Estos dos hechos hacen que un acceso a los mercados y un trato nacional sin reservas a los servicios extranjeros dejarían sin protección alguna a los servicios nacionales, es decir, se establecería de hecho un libre comercio total de inmediato.

Compromisos

El Acuerdo sobre Comercio de Servicios es muy flexible. Como ya se ha mencionado, los compromisos son adoptados voluntariamente, además los modos y los principios del GATS contienen reglas que permiten excepciones. Los Miembros tienen por lo menos cinco maneras de excluir o limitar sus compromisos en la liberalización de su mercado de servicios.

- 1) No hacer ningún compromiso.
- 2) Limitar sus compromisos en algún sector o sub-sector en cada uno de los modos.
- 3) Aplicar limitaciones horizontales (a todos los sectores) en uno o más modos.
- 4) Invocar restricciones a alguno de sus compromisos debido a que le está generando efectos adversos en su balanza de pagos (Artículo XII).
- 5) Invocar alguna(s) de las excepciones generales (Artículos XIV y XIV bis) para mantener regulaciones existentes o introducir nuevas regulaciones por cuestiones legítimas de política pública. Por ejemplo, para proteger la seguridad, la vida y/o la salud de las personas, animales y plantas, por seguridad nacional o por moral pública. Estas excepciones están por encima de las otras provisiones del GATS.

Para resumir, las negociaciones en servicios son sectoriales y en cuatro modos de prestación respecto a los cuales los gobiernos están prácticamente libres de definir sus compromisos.

LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL AGCS

Las fuerzas desatadas por la globalización están cambiando, entre otras cosas, los mercados, la dinámica política y la tecnología. Por lo que es posible que la educación superior, así como otros servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales, pasen a ser suministrados por empresas privadas con fines de lucro. Más aún, en la década anterior ha habido un gran crecimiento en el comercio internacional de los servicios educativos, especialmente en el post-secundario y en los de especialización técnica. 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. En este comercio internacional participan tanto instituciones tradicionales de educación superior públicas y privadas como empresas comerciales con fines de lucro solas o en múltiples combinaciones. Este comercio tiende a seguir creciendo y a volverse más complejo. Sin embargo, cabe resaltar, que este es un efecto completamente independiente del AGCS, y para el cual el AGCS no es un impedimento.

Temas en debate

Servicios Públicos

Uno de los temas más debatidos entre los interesados en la educación superior y los que promueven la liberalización del mismo son los párrafos b y c del Artículo I.3 del Acuerdo. Según el párrafo b “el término servicios” comprende todo servicio de cualquier sector, excepto los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales. El párrafo c, aclara que un “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.

Una primera lectura nos diría que la educación superior pública estaría, en principio, fuera del ámbito del AGCS, dado que no es suministrada en condiciones comerciales. Sin embargo, existe la duda de si la educación superior pública compite o no con la educación superior privada. Al respecto, se considera en el ámbito intergubernamental, que ambos tipos de educación superior no compiten, ya que el concepto de competencia no se refiere a que dichos entes ofrecen servicios iguales o similares sino a la competencia entre unidades con el fin de maximizar el lucro. Por lo que, en tanto y en cuanto los entes de educación superior privado sean sin fines de lucro, los mismos no “compiten” con los de la educación pública, y viceversa.

En el mismo sentido se debe considerar los cobros que hacen las universidades por pensiones y otros cobros por los servicios prestados y aquéllas actividades de los entes de educación pública o privada llevan a cabo con la finalidad de obtener utilidades. Ello en razón de que estos recursos van a ser empleados para financiar sus operaciones y acciones que son inherentemente no reproductivas monetariamente, como por ejemplo la investigación, las becas, los servicios sociales y los servicios a la comunidad. Por lo tanto, los servicios de educación superior pública y los servicios de educación superior privados ofrecidos sin fines de lucro están excluidos del AGCS. Con esto, aparentemente, los Miembros de las comunidades

dedicadas a la educación superior podrían estar tranquilos. Pero, a pesar de que existe en el ámbito intergubernamental consenso que la educación (como la salud) está fuera del ámbito del AGCS, algunos países han contraído compromisos en los servicios educativos. Por ello es que es fundamental analizar la situación de que los Miembros hagan compromisos para liberalizar la educación superior, no respecto a las instituciones sin fines de lucro, que están claramente fuera del ámbito del AGCS, sino respecto a las empresas con fines de lucro dedicadas a la educación superior, sobre todo a aquéllas que ofrecen cursos de entrenamiento muy especializado (que normalmente las universidades y centros de estudios superiores no ofrecen). También es necesario analizar la situación respecto a la nueva forma de educación superior cada vez más difundida de empresas dedicadas al negocio de la enseñanza superior en las áreas donde es más rentable y donde hay una demanda creciente no cubierta por los entes no lucrativos.

Regulación

Los servicios que son proveídos por los gobiernos, ya sean directamente, ya sea a través de empresas estatales, ya sea a través de subsidios a instituciones privadas, se encuentran expresamente excluidos del AGCS. Sin embargo, es también potestad de los gobiernos de los países miembros de decidir qué sectores o subsectores de servicios por ellos ofrecidos se abren al comercio internacional y en qué servicios los gobiernos hacen compromisos en los términos señalados en el Acuerdo. Además, los gobiernos tienen la potestad discrecional de mantener o crear monopolios (Artículo VIII.4) y subvenciones (Artículo XV.1).

Mas aún, el cuarto párrafo del Preámbulo del AGCS reconoce “el derecho de los Miembros a reglamentar el suministro de servicios en su territorio, y a establecer nuevas reglamentaciones al respecto, con el fin de realizar los objetivos de su política nacional, y la especial necesidad de los países en desarrollo de ejercer este derecho, dadas las asimetrías existentes en cuanto al grado de desarrollo de las reglamentaciones sobre servicios en los distintos países.”

Por lo anterior, se acepta en el GATS que los servicios deben estar sujetos a regulaciones por parte de los gobiernos. Además, se reconoce que los países en desarrollo tienen necesidad especial de ejercer este derecho. En virtud de lo anterior, se puede decir que el Acuerdo acepta de manera general, y en el caso de la educación superior en particular, que la liberalización del comercio internacional de servicios sean objeto de una alta discrecionalidad por parte de los Miembros.

Liberalización - desregulación

Una crítica común es el uso de los términos liberalización y desregulación como sinónimos. De hecho, no lo son, y más bien para que una liberalización sea eficiente y beneficiosa, normalmente debe estar acompañada de un efectivo y eficiente marco regulatorio. Los organismos reguladores sectoriales de servicios tienen funciones de proteger la competencia y de regular las tarifas, la calidad de los servicios ofrecidos, los modos de suministro y proteger al consumidor. Cualquier liberalización de mercado, entonces, debe estar acompañada de un marco regulador que proteja la competencia y los derechos del consumidor. Es por ello que, de avanzarse en la liberalización de los servicios en el AGCS, los Miembros deben continuar fortaleciendo y mejorando sus organismos reguladores.

El cuarto párrafo del Preámbulo del AGCS, es muy explícito en el derecho de regular los servicios por parte de los gobiernos. En el caso de la educación superior, las regulaciones existentes en los países miembros no sólo podrán ser mantenidas, sino que se tiene la potestad de modificarlos, introducir nuevas regulaciones en función no sólo de los cambios que puedan originarse por la implementación del AGCS, sino más importante aún, por los cambios originados por la dinámica de la globalización. Sobre esto último, como ya se mencionó, estas fuerzas generadas son independientes de lo que el AGCS pueda ocasionar.

Solamente en el caso de aquéllos sectores y sub-sectores y los modos donde un Miembro contrae compromisos de liberalización y donde no se ha hecho excepciones al Tratado de la Nación Más Favorecida, es donde el Miembro acepta bajo las reglas de AGCS, no hacer su régimen regulatorio más restrictivo. Más aún, esta obligación se halla sujeta a concesiones de las otras partes, y a la posibilidad de adoptar medidas de represalias de efecto comercial equivalente si es que un país decide renegar de sus compromisos.

Por otro lado, el AGCS sólo obliga, en el caso de los sectores, sub-sectores y modos donde un Miembro ha hecho compromisos, de que sus regulaciones sean razonables, imparciales y objetivas (Artículo VI.1), y que no sean obstáculos innecesarios al comercio (Artículo VI.4).

Inversión

Las inversiones extranjeras (es decir, la presencia comercial, modo 3 según el AGCS) en la educación superior no son automáticas por el hecho que un país haya suscrito el AGCS. Dado que el AGCS no es un acuerdo de inversiones, en cuanto a la educación superior, y los servicios en general, sólo se requiere que los Miembros incluyan en sus compromisos las restricciones que quieran mantener al respecto en los sectores en los cuales van a liberalizar voluntariamente. También se les requiere que los gobiernos aseguren el pago y las transferencias que se derivan de la inversión.

En el tema de inversiones, el AGCS puede ser de utilidad para los Miembros respecto al fomento de la inversión extranjera en la educación superior. Ello porque, un compromiso de esta naturaleza permite una mayor predictibilidad por medio de la permanencia (no irreversible) de los compromisos. La lógica detrás de un compromiso de este tipo, es que los gobiernos de los países en desarrollo se enfrentan a una demanda por educación superior y especializada mayor a la capacidad que tienen de cubrirla.

Subvenciones

Si bien se tiene que negociar este tema dentro del AGCS, aún el mismo sigue siendo objeto de negociaciones y no existe ninguna fecha para llegar a un acuerdo. Sin embargo, no es correcta la concepción de que las subvenciones gubernamentales existentes a la educación superior deberán ser extendidas indiscriminadamente a cualquier ente extranjero que debido al AGCS se instale en un país. Un Miembro del AGCS puede mantener las subvenciones de manera discriminatoria ya sea por medio de no hacer ningún compromiso o listando el tratamiento que da a las subvenciones en el caso de que hubiese hecho algún compromiso.

CRITICAS AL AGCS

Siendo el AGCS un acuerdo complejo, su lectura e interpretación ha dado lugar a una serie de comentarios y críticas que ameritan ser aclaradas. Ellas son tanto generales como específicas a la educación superior. Comentaremos siete de ellas.

- Cobertura universal. Se asume que por que un sector, como el de educación, está incluido en el AGCS, éste debe ser obligatoriamente liberalizado a través de compromisos adquiridos por los Miembros. La explicación previa sobre los modos de prestación de servicios, sobre los principios del AGCS y sobre los servicios públicos, deja claramente establecido que esta crítica no es correcta.
- Apertura total del mercado. Los Miembros, en realidad, retienen el derecho de no liberalizar total o de liberalizar parcialmente un sector o sub-sector, y mantener indefinidamente medidas discriminatorias o restrictivas en aquéllos sectores en donde han hecho compromisos.
- Apertura inmediata del mercado. El Acuerdo tiene como base fundamental una gradual liberalización en los servicios y en el tiempo que los Miembros lo decidan.
- Las ofertas de negociación son iguales a las demandas. Las solicitudes de apertura de mercado por parte de algún Miembro a otro(s) Miembro(s), no son automáticamente y obligatoriamente respondidas positivamente.
- Los compromisos son irreversibles. El AGCS contiene medios por los cuales los países pueden limitar, condicionar o rescindir sus compromisos. En este último caso deben compensar a sus socios.
- Negociaciones en secreto. La transparencia es uno de los principios fundamentales del AGCS y de las negociaciones que se llevan a cabo dentro de su ámbito. Además, la transparencia en las actividades públicas se está convirtiendo en un requisito fundamental en el ámbito internacional y nacional como una forma de hacer más efectiva la democratización y el empoderamiento de la población. Mal haría el AGCS en ir contra la corriente.
- Pérdida de soberanía. Cualquier adhesión que haga un Estado a un acuerdo internacional, por definición, implica una cierta cesión de soberanía. Los estados, según el derecho internacional, son tan soberanos, que tienen el poder de limitar su soberanía. Por otro lado, es necesario recordar que el cuarto párrafo del Preámbulo del Acuerdo reconoce explícitamente que se respeta "... el derecho de los Miembros a reglamentar el suministro de servicios en sus territorios ... con el fin de realizar los objetivos de su política nacional, ..." y que, como ya se ha mencionado, los Miembros tienen una completa libertad de liberalizar o no en los sectores y modos que crean conveniente.

MIRANDO AL FUTURO

Si bien muchas de las controversias y críticas al AGCS no son tales, existen temas donde hay dudas válidas en cuanto a la interpretación y aplicación del GATS. Basta para ello mencionar, que es fundamental que las negociaciones futuras definan explícitamente qué es lo que cubre las denominadas áreas de "educación de adultos" y "otros servicios educativos" y cómo se diferencian. Además, hay genuinos reclamos respecto a la necesidad de aclarar la relación entre el AGCS y la política educativa, en

aspectos críticos tales como financiamiento, acceso a mercados, acreditación, calidad, propiedad intelectual, entre otros. Mas aún, temas más amplios y profundos aún deben continuar ser debatidos y definidos. Ejemplos de ello son el papel y propósito de la educación superior y si la educación superior debe ser tratada como un bien público al que todos tienen derecho a acceder o es una mercancía sujeta a las leyes del mercado.

Como el Acuerdo aún no tiene mucho tiempo de vigencia, sólo las negociaciones futuras aclararán estas dudas. Estas negociaciones están previstas en el Artículo XIX, "... los Miembros entablarán sucesivas rondas de negociaciones, ..., con miras a lograr un nivel de liberalización progresivamente más elevado", es posible concluir que las ambigüedades serán despejadas gradualmente y habrá progresos en la apertura de los mercados de servicios.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, AGCS, es una parte sustancial de la Organización Mundial del Comercio. Su objetivo de promover la liberalización gradual en las áreas de servicios que son su ámbito, se lleva a cabo por medio de cuatro modos de prestación de los mismos: a través de la frontera, consumo en el exterior, presencia comercial y movimiento de personas físicas. Estas negociaciones están guiadas por principios, entre los cuales sobresalen: el trato de la nación mas favorecida y transparencia, que son generales y los principios de trato nacional y acceso a mercado que son específicos.

Los compromisos de liberalización son asumidos por los Miembros sólo en aquellos sectores y sub-sectores de servicios que éstos decidan, con las limitaciones y excepciones tanto en los modos de prestación de servicios como en los principios de trato nacional y acceso a mercados. Todo ello, lleva a que la arquitectura de las negociaciones sea compleja y llena de aristas que sólo el tiempo tenderá a limar. Si bien, las negociaciones son continuas, y el avance es gradual, nada obliga a un Miembro a ofrecer compromisos, excepto cuando sea en su interés.

Dado que las negociaciones en el GATS son continuas y que el proceso de liberalización progresará gradualmente, las universidades y centros de estudios superiores deberán analizar cuidadosamente el Acuerdo, sus intra-relaciones, sus interrelaciones con otros acuerdos de la OMC e implicancias. También, las universidades deberán hacer un seguimiento permanente a la evolución de las negociaciones tanto en este Acuerdo como en los otros acuerdos de la OMC en cuanto tengan relación a la educación superior.

Particular atención se debe dar a las negociaciones sobre la educación de adultos y "otros" servicios educativos ya que podrían erosionar a la educación superior; limitar sus posibilidades de crecimiento o hacer que las universidades y centros de estudios superiores tengan poderosas empresas privadas compitiendo con ellas.

Otro tema que afecta directamente a la educación superior es el de la educación a través de medios electrónicos (Modo 1 de suministro), tanto por la calidad de los servicios proveídos, como por la posibilidad de que se convierta en la puerta falsa de la apertura indiscriminada de la educación universitaria al comercio

internacional y afecte los objetivos educativos nacionales, así como a los derechos de propiedad intelectual.

Las autoridades de cada universidad o centro de estudios superiores preocupadas podrían crear un Grupo de Trabajo multidisciplinario (comercio de servicios, tendencias internacionales de la educación superior, migraciones, inversiones etc.). El centro de investigación más adecuado de la institución podría asumir la coordinación. Esto podría hacerse de manera individual o en una asociación de universidades.

Urgir que las asociaciones de universidades de los países, y las asociaciones internacionales de universidades, que no sólo deben hacer pronunciamientos acerca de sus preocupaciones sobre el tema (como ya se han hecho por parte de varias asociaciones de universidades); sino también hacer un seguimiento permanente e informar a todos los miembros de cómo evolucionan las negociaciones el tema de la educación superior y el AGCS, los acuerdos a los que se van arribando, las interpretaciones sobre los distintos artículos del Acuerdo y las prácticas que se van adoptando. Las universidades y centros de estudios superiores de manera coordinada deben solicitar al ente negociador de su país respectivo estar informados de los avances y presentar propuestas y posiciones pertinentes para consideración del gobierno.

Las universidades y centros de estudios superiores deben también investigar la mejor manera que el AGCS pueda ser de beneficio tanto para la misma institución y sus estamentos como también para el país. Por ejemplo, ¿es conveniente o no promover que haya más liberalización respecto al consumo en el exterior (estudiantes) o al movimiento físico de personas (profesores extranjeros) o no? ¿Hasta qué punto el AGCS puede efectivamente promover la liberalización de los servicios de educación?, o existen otras fuerzas y fenómenos que son el motor de la internacionalización de la educación superior, frente a las cuales el AGCS no es más que un complemento? Y, si ello es así, ¿qué se puede hacer para que la educación superior del país se beneficie y mejore su calidad, para que no sea afectada negativamente por estos nuevos desarrollos, (aparentemente inevitables), y cómo el AGCS, en el proceso de su implementación, puede contribuir a ello? En pocas palabras, es fundamental participar activamente en el proceso de toma de decisiones del AGCS en cuanto a educación superior a través del ente nacional encargado de las negociaciones.

COMERCIALIZACIÓN DE SERVICIOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR: IMPLICACIONES DEL AGCS¹⁷

Jane Knight¹⁸

El presente capítulo se refiere al impacto de la liberalización del comercio de servicios de educación superior. Se hace énfasis particular en las implicaciones del Acuerdo General de Comercialización de Servicios (AGCS) en la educación sin fronteras o transnacional.¹⁹ El trabajo se enfoca más en las implicaciones para las políticas de educación superior que emanan del AGCS, que en los problemas reales del comercio.

La liberalización del comercio de servicios educativos es un punto importante en la agenda de los negociadores comerciales, pero sólo hasta ahora está apareciendo en la pantalla del radar de quienes administran y fijan las políticas en materia de educación superior. Este trabajo busca: posicionar el comercio de servicios de educación superior en la agenda de los educadores; proporcionar

¹⁷ Este capítulo corresponde a una traducción de la versión inglesa: "Trade in Higher Education Services: The Implications of GATS". El copyright es de *The Observatory on Borderless Higher Education*, Londres, al cual se agradece su disposición de publicarlo en este libro y así darlo a conocer al público de habla castellana.

¹⁸ Se ha tratado de presentar la visión tanto de partidarios como de opositores de una mayor liberalización del comercio de servicios educativos a través del AGCS. Al hacerlo, se ha evitado intencionalmente tomar una posición personal frente a los riesgos y beneficios de la liberalización del comercio de la educación superior.

¹⁹ Los términos *educación transnacional* y la *educación sin fronteras* se usan para describir el movimiento real o virtual de los estudiantes, los maestros, el conocimiento y los programas académicos de un país a otro. Aunque puede haber algunas diferencias conceptuales entre estos términos, a menudo se usan indistintamente. En este sentido, el término *educación sin fronteras* se usa en su sentido más amplio, incluyendo *educación más allá de las fronteras*, que a veces se usa para resaltar la importancia y relevancia de las fronteras geográficas y jurisdiccionales. A su vez el término *internacionalización* –referido al proceso de integrar la dimensión internacional a las funciones de docencia, investigación y servicio que desempeñan las instituciones de educación superior– se utiliza más en relación con el valor académico de las actividades internacionales que con la motivación económica. De hecho, el término *internacionalización sin ánimo de lucro* se ha acuñado recientemente para diferenciar la educación internacional del comercio de servicios educativos. La *liberalización del comercio* se interpreta como la eliminación de barreras para promover un mayor movimiento fronterizo de los servicios educativos. Finalmente, el término *educación superior* se refiere al nivel de educación en el que se obtiene un grado, certificado o diploma posterior a la educación secundaria.

información sobre el AGCS y despertar una conciencia sobre sus posibles implicaciones en política educativa; estimular el debate y análisis de los riesgos y oportunidades de una mayor comercialización de los servicios educativos.

Hay límites claros en cuanto al alcance y profundidad de análisis que un trabajo como éste puede ofrecer sobre el complejo tema del comercio de servicios de educación superior, sobre todo si se tiene en cuenta la diversidad de los países. El objetivo de preparar un trabajo como éste se habrá cumplido si se logra estimular a los lectores a pensar en los posibles resultados, positivos y negativos, de una mayor comercialización de los servicios de educación superior, y a participar de manera informada en el debate sobre las implicaciones en materia de políticas de educación superior.

VISIÓN GLOBAL DEL AGCS

Es fácil confundirse con la complejidad legal y técnica del AGCS. El propósito de esta sección es dar una explicación clara y concisa del Acuerdo y revisar algunos de sus artículos más polémicos e importantes.

Estructura y Propósito del AGCS

El AGCS es el primer compendio de reglas multilaterales que hace referencia al comercio internacional de servicios. Los anteriores acuerdos de comercio internacional cubrían el comercio de productos pero no de servicios. El AGCS se negoció en la Ronda de Uruguay y entró en vigencia en 1995. Lo administra la Organización Mundial del Comercio (OMC), conformada por 144 países miembro. La OMC es la única organización internacional global que discute las reglas del comercio entre naciones. En su seno se discuten los acuerdos de la OMC, negociados y firmados por la mayoría de las naciones comercializadoras del mundo y ratificados por sus respectivos parlamentos. El AGCS es uno de estos acuerdos clave, un conjunto de reglas legalmente ejecutable. (WTO, 1999)

El AGCS tiene tres partes. La primera parte es el marco que contiene los principios y reglas generales. En la segunda parte figuran una serie de tablas por naciones en las que se señalan los compromisos específicos de los países en cuanto al acceso a su mercado nacional por parte de proveedores extranjeros. La tercera parte está compuesta por un conjunto de anexos que detallan las limitaciones específicas para cada sector, los cuales se pueden agregar a los planes de compromisos. Este tema se discutirá posteriormente en más detalle, pero primero es esencial entender qué tipo de servicios educativos cubrirá el AGCS y qué se entiende por servicios de educación superior.

Formas de comercio en el sector de servicios

El AGCS define cuatro maneras en las que se puede comercializar un servicio, conocidas como 'formas de suministro' (WTO, 1994). Estos cuatro tipos de comercialización se aplican a todos los sectores de servicio en el AGCS. El Cuadro 1

contiene una definición genérica de cada forma, una aplicación al sector de la educación y un comentario sobre el tamaño relativo de la oferta y la demanda del mercado. Cabe anotar que el uso actual del término 'educación sin fronteras' abarca las cuatro formas de suministro.

Cuadro 1: Formas de Suministro

Forma de Suministro según el AGCS	Explicación	Ejemplos en Educación Superior	Tamaño / Potencial del mercado
1. Suministro más allá de las fronteras	-la prestación de un servicio donde éste traspasa las fronteras (no requiere el desplazamiento físico del consumidor)	- educación a distancia - aprendizaje electrónico - universidades virtuales	- actualmente un mercado relativamente pequeño - aparentemente con gran potencial a través del uso de TICs y sobre todo de Internet
2. Consumo en el extranjero	- prestación del servicio que requiere el desplazamiento del consumidor al país del proveedor	-estudiantes que van a otro país a estudiar	-actualmente representa el porcentaje más grande del mercado global en servicios educativos
3. Presencia Comercial	-el proveedor establece o tiene instalaciones comerciales en otro país para prestar el servicio	- sede local o campos satélite - instituciones gemelas - acuerdos de franquicia con instituciones locales	- interés creciente y fuerte potencial para crecimiento futuro -muy polémico puesto que parece imponer reglas internacionales a la inversión extranjera
4. Presencia de Personas Naturales	- personas que viajan temporalmente a otro país a prestar el servicio	- profesores, maestros, investigadores trabajando en el extranjero	- potencialmente un mercado fuerte dado el énfasis en la movilidad de los profesionales

Categorías de servicios educativos

El comercio educativo está organizado en cinco categorías o subsectores de servicio. Estas categorías se basan en la Clasificación Provisional de Producto Central (CPC)²⁰ de las Naciones Unidas y se describen en el Cuadro 2. Las tres categorías más pertinentes para este informe son 'superior', 'adulto' y 'otro'. Las cuatro formas de servicio descritas anteriormente aplican en cada una de las categorías.

²⁰ WTO. The Services Sectoral Classification List.

Cuadro 2: Sistema de Clasificación de Servicios Educativos

Categoría de servicio educativo	Actividades educativas incluidas en cada categoría	Notas
Educación Primaria (CPC 921)	<ul style="list-style-type: none"> - preescolar y otros servicios de educación primaria - no incluye servicios de guardería 	
Educación Secundaria (CPC 922)	<ul style="list-style-type: none"> - secundaria superior general - secundaria técnica y vocacional - también incluye servicios técnicos y profesionales para discapacitados 	
Educación Superior (CPC 923)	<ul style="list-style-type: none"> - servicios educativos técnicos y vocacionales de post-secundaria - otros servicios de educación superior conducentes a título universitario o su equivalente 	<ul style="list-style-type: none"> - los tipos de educación (i.e., negocios, estudios liberales, arte, ciencia) no están especificados - se asume que están cubiertos todos los programas de capacitación y educación post-secundaria
Educación para adultos (CPC 924)	<ul style="list-style-type: none"> - cubre la educación para adultos fuera de sistema educativo regular 	<ul style="list-style-type: none"> - se necesita mayor definición
Otra Educación (CPC 929)	<ul style="list-style-type: none"> - cubre todos los demás servicios educativos no clasificados en otra parte - excluye servicios educativos relacionados con recreación 	<ul style="list-style-type: none"> - requiere claridad, re cobertura y diferenciación de otras categorías - por ejemplo: ¿se cubren los servicios educativos y de evaluación de lengua? ¿los de captación de estudiantes? ¿los de medición de la calidad?

Los críticos de este sistema de clasificación consideran que no refleja la realidad de hoy donde existen proveedores no tradicionales y privados, y donde se usan formas de suministro alternas que utilizan nuevas tecnologías. Sin embargo, los países pueden agregar sus propias calificaciones o criterios complementarios al esquema de clasificación CPC de la ONU y por consiguiente, en principio, no deben sentirse limitados por él.

Elementos importantes y reglas del AGCS

El marco general contiene un conjunto de obligaciones generales, llamadas obligaciones incondicionales, que son aplicables a todo el comercio de servicios, sin importar si un país ha adquirido un compromiso específico con uno o varios sectores. El principio de la Nación Más Favorecida (NMF) es fundamental en esta discusión.

Cada miembro de la OMC publica en su tabla por país aquellos servicios a los cuales desea darle acceso a los proveedores extranjeros. Además de escoger con

cuál(es) sector(es) de servicio se comprometerá, cada país determina el grado de compromiso especificando el nivel de acceso al mercado y el grado de tratamiento nacional que está preparado a garantizar. El siguiente cuadro muestra los elementos (OMC, 1994) importantes del AGCS y proporciona unas breves notas explicativas.

Cuadro 3: Elementos Importantes y Reglas

		<u>APLICACIÓN</u>	<u>PROBLEMAS</u>
	Todos los servicios que se comercializan internacionalmente están cubiertos por los 12 diferentes sectores de servicio (e.g., educación, transporte, finanzas, turismo, salud, construcción)	Aplica a todos los servicios - con dos excepciones: i) servicios prestados en el ejercicio de la autoridad gubernamental ii) derecho de circulación aérea	Gran debate sobre lo que significa el término "ejercicio de la autoridad gubernamental"
	Todas las leyes, normas y prácticas del gobierno nacional, regional o local que pueden afectar el comercio	Término genérico que aplica a todos los sectores	
Obligaciones Generales o Incondicionales	En el AGCS existen cuatro obligaciones incondicionales: - la nación más favorecida (NMF) - la transparencia - el arbitraje de disputas - los monopolios	Aplican a todos los sectores de servicio, sin importar si se trata de un compromiso planeado o no	Hay que prestar atención a "la nación más favorecida"
Tratamiento de Nación Más Favorecida (NMF)	Se requiere un tratamiento igual y consistente a todos los socios comerciales extranjeros NMF significa tratar por igual a los propios socios comerciales. Bajo el AGCS, si un país permite la competencia extranjera en un	Puede aplicar aún si el país no ha adquirido el compromiso específico de permitir el acceso de proveedores extranjeros a sus mercados.	El NMF tiene implicaciones para aquellos países que ya están comprometidos con el comercio de servicios educativos y/o que permiten el

	<p>sector, se debe dar igualdad de oportunidades en dicho sector a los proveedores del servicio de todos los países miembros de la OMC. Esto también aplica al tratamiento de mutua exclusión.</p> <p>Por ejemplo, si un proveedor extranjero establece un campus sucursal en un país A, entonces el País A le debe dar a todos los miembros de la OMC la misma oportunidad / tratamiento. O si el País A decide excluir al País B de la prestación de un servicio específico, entonces se excluyen también todos los miembros de la OMC.</p>	<p>Son permisibles las exenciones por un periodo de 10 años</p>	<p>acceso a proveedores extranjeros</p> <p>El tratamiento NMF no es lo mismo que tratamiento nacional</p>
<p>Obligaciones Condicionales</p>	<p>Hay varias obligaciones condicionales relacionadas con los compromisos por nación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - el acceso al mercado - el tratamiento nacional 	<p>Sólo aplica a los compromisos que figuran en las tablas por nación</p> <p>El grado y dimensión de la obligación es determinado por el país</p>	<p>Los partidarios del AGCS creen que los objetivos educativos nacionales de un país están protegidos por estas dos obligaciones</p>
<p>Tratamiento Nacional</p>	<p>Se requiere igual tratamiento para proveedores extranjeros y nacionales</p> <p>Una vez que se le haya permitido a un proveedor extranjero prestar un servicio en un país, no debe haber discriminación en el tratamiento a proveedores extranjeros y los nacionales.</p>	<p>Sólo aplica en el caso en que un país haya adquirido un compromiso específico</p> <p>Se permiten las exenciones</p>	<p>Los críticos del AGCS opinan que este tratamiento puede poner la educación al nivel de un 'bien público' en riesgo.</p>

	<p>Significa el grado en que se le permite el acceso al mercado a los proveedores extranjeros en sectores específicos</p> <p>El acceso al mercado puede estar sujeto a uno o más de los seis tipos de restricciones definidas en el AGCS</p>	<p>Cada país determina unas restricciones de acceso al mercado para cada sector comprometido</p>	
<p>Liberalización Progresiva</p>	<p>El AGCS tiene una agenda incorporada, lo cual significa que con cada ronda de negociaciones hay mayor liberalización del comercio de servicios. Esto significa que se cubren más sectores y que se eliminan más restricciones al comercio.</p>	<p>Aplica a todos los sectores y por consiguiente incluye la educación</p>	
<p>Enfoques abajo-arriba y arriba-abajo</p>	<p>El enfoque abajo-arriba se refiere al hecho de que cada país determina el tipo y alcance de sus compromisos en cada sector</p> <p>El enfoque arriba-abajo se refiere a las principales reglas y obligaciones, así como a la agenda de liberalización progresiva; habrá una presión creciente para eliminar las barreras al comercio</p>		<p>Los escépticos sostienen que el enfoque arriba-abajo tendrá cada vez más importancia e impacto, aumentando así la presión para la liberalización del comercio</p>

Preguntas y temas polémicos relacionados con la Educación Superior

El AGCS se describe como un acuerdo voluntario porque los países pueden decidir qué sectores cubrir bajo las reglas del mismo. Esto se hace mediante la preparación de las tablas de compromiso por país y a través de las rondas de negociación 'solicitud-oferta'. No obstante, hay aspectos del acuerdo que llevan a cuestionar su naturaleza voluntaria, particularmente la agenda incorporada de liberalización progresiva y otros elementos que se describen en esta sección.

¿Qué servicios educativos se cubren o se exentan?

Probablemente, el problema más polémico y crítico relacionado con el acuerdo es el significado del Artículo 1.3 (OMC, 1994). Este artículo define qué servicios se cubren o se exentan.

Según la OMC, se supone que el acuerdo aplica a todas las medidas que afectan los servicios *excepto* "aquellos servicios suministrados en el ejercicio de la autoridad gubernamental." ¿Pero qué significa 'ejercicio de la autoridad gubernamental'? Los partidarios del AGCS sostienen que la educación suministrada y financiada por el gobierno está por lo tanto exenta. Los escépticos cuestionan la amplia interpretación de la cláusula y piden un análisis más detallado. El acuerdo estipula que "en el ejercicio de la autoridad gubernamental" significa que el servicio se presta de manera 'no comercial' y 'no en competencia' con otros proveedores. Esto conduce a la siguiente pregunta: ¿qué significa 'de manera no comercial y no en competencia'? Estos temas están en el centro del debate sobre cuáles servicios están cubiertos por el acuerdo.

Los críticos educativos del AGCS afirman que debido a la amplia interpretación de los términos 'no comercial' y 'no en competencia', los proveedores de servicio del sector público / gobierno pueden de hecho no estar exentos. La situación es particularmente complicada en aquellos países donde hay un sistema de educación superior mixto público / privado, o donde gran parte de la financiación para las instituciones públicas proviene del sector privado. Otra complicación es que una institución de educación pública en un país exportador se define a menudo como privada / comercial cuando cruza la frontera y presta sus servicios en el país importador. Por consiguiente, es necesario cuestionar qué quiere decir realmente 'no comercial' en términos del comercio de la educación superior.

El debate sobre lo que 'no en competencia' significa es avivado por el hecho de que no parece haber ningún calificativo ni límite en el término (Gottlieb & Pearson, 2001). Por ejemplo, si los proveedores no gubernamentales (privados sin fines de lucro o comerciales) están prestando los servicios, ¿se considera que ellos están en competencia con los proveedores gubernamentales? En este escenario, se puede decir que los proveedores públicos están 'en competencia' por el sólo hecho de que existen proveedores no gubernamentales. ¿Influye el método de prestación del servicio el concepto de 'en competencia' o acaso lo limita? ¿Cubre el término las situaciones donde hay una forma de prestación del servicio similar? ¿Significa este término que se podría considerar, por ejemplo, que los proveedores públicos que usan

los métodos tradicionales de aula cara-a-cara están compitiendo con los proveedores extranjeros de aprendizaje electrónico ?

Hay muchas preguntas sin respuesta que necesitan aclaración. Los partidarios del AGCS señalan que la educación es en gran medida una función del gobierno y que el acuerdo no busca desplazar los sistemas de educación pública ni el derecho del gobierno a regular y cumplir los objetivos de la política interna. Otros expresan su preocupación por el hecho de que el tema mismo de la protección de los servicios públicos es muy incierto y está potencialmente en riesgo, en vista de la interpretación tan limitada de lo que significa 'autoridad gubernamental' y la amplia interpretación de los términos 'no en competencia' y 'de manera no comercial'. Queda claro que la pregunta ¿cuáles servicios de educación superior y para adultos prestados 'en el ejercicio de la autoridad gubernamental' están exentos del AGCS? debe ser objetivo y esencia del debate sobre los riesgos y oportunidades asociadas con el acuerdo.

· *¿Qué significa el principio de liberalización progresiva?*

El AGCS no es un acuerdo neutro. Busca promover y hacer efectiva la liberalización del comercio de servicios. El proceso de liberalización progresiva incluye dos aspectos: extender la cobertura del AGCS a más sectores de servicio y disminuir el número y ámbito de las medidas que dificultan una mayor comercialización. Por consiguiente, a pesar del derecho de cada país a determinar la dimensión de sus compromisos, con cada nueva ronda de negociaciones se espera que los países puedan agregar sectores o subsectores a sus planes de compromiso y puedan negociar el levantamiento de restricciones al acceso al mercado y el tratamiento nacional.

La intención del AGCS es facilitar y promover mayores oportunidades para el comercio. Por consiguiente, los países que no están interesados en la importación o exportación de servicios educativos probablemente experimentarán mayores presiones para permitir el acceso de proveedores extranjeros a sus mercados. El AGCS es un instrumento muy nuevo y es demasiado pronto para predecir la realidad o magnitud de estas oportunidades o riesgos potenciales.

· *¿Cuáles son las implicaciones de negociar entre sectores?*

En la etapa de 'solicitud-oferta' del proceso, se hacen las negociaciones bilaterales sobre el acceso al mercado y se adquieren los compromisos de tratamiento nacional. El punto clave en esta etapa es que los sectores para los cuales se busca acceso no tienen que coincidir con aquellos en los que se hace la demanda. Por ejemplo, el país A le puede pedir al país B que le dé mayor acceso a los servicios de transporte. El país B puede responder pidiendo acceso a los servicios educativos. Es potestad de cada país decidir dónde quiere hacer concesiones al acceso de extranjeros a sus mercados domésticos. Esta situación aplica a todos los sectores y puede ser de gran preocupación para los países, desarrollados y en vía de desarrollo, que no se han comprometido a abrir los servicios educativos y que podrían, por lo

tanto, considerar su sector de servicios educativos vulnerable a los acuerdos de negociación con otros sectores.

Estos problemas están relacionados con la mecánica y las formalidades legales del propio acuerdo. Cada cual plantea preguntas que necesitan aclaración y análisis, y que colectivamente sirven para agitar la bandera roja que señala la necesidad de prestar más atención a estos temas.

Hay otros aspectos del AGCS, como el mecanismo de disputa, los subsidios y el tratamiento de monopolios, que son controversiales, aplicables a todos los sectores y que necesitan amplio estudio. El Artículo 6.4 --en el que se señalan las medidas relacionadas con los requisitos y procedimientos de calificación, los estándares técnicos y requisitos de licencia-- puede tener implicaciones serias para la educación y requiere más aclaración. Es necesario recordar que el AGCS todavía es un acuerdo no probado y que aún existe un cierto grado de confusión en cuanto a cómo interpretar las principales reglas y obligaciones. Tomó muchos años eliminar las inconsistencias del Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT, por su sigla en inglés) y probablemente sucederá lo mismo con el AGCS. Aunque los especialistas en comercio y los abogados deben revisar los aspectos técnicos y legales del acuerdo, son los educadores quienes deben estudiar cómo éste aplica a los servicios educativos y qué impacto tiene sobre ellos.

COMPROMISO DE COMERCIALIZACIÓN DE SERVICIOS EDUCATIVOS

Dimensión del compromiso para los países

El sector de la educación es uno de los menos comprometidos. La razón no es clara pero quizás se puede atribuir a la necesidad que tienen los países de lograr un equilibrio entre el respeto a las prioridades domésticas en materia de educación y la exploración de nuevas formas de liberalizar aún más el comercio de servicios educativos. O podría estar relacionada con el hecho de que, a la fecha, la educación en general tiene una prioridad muy baja en los principales convenios bilaterales y, afortunada o desafortunadamente, lo mismo puede suceder con el AGCS.

Sólo 42 de los 144 miembros de la OMC han adquirido compromisos con la educación, y sólo 21 con la educación superior. Es interesante observar que el Congo, Lesotho, Jamaica y Sierra Leona han adquirido compromisos incondicionales en educación superior, quizás con la intención de motivar a los proveedores extranjeros a ayudar a desarrollar sus sistemas educativos. El compromiso de Australia con la educación superior abarca la prestación de servicios de educación terciaria privada, que comprende el nivel universitario. La Unión Europea ha incluido la educación superior en su plan, con restricciones claras en todas las formas de comercio excepto en el caso de 'consumo en el extranjero', que por lo general significa la modalidad de estudio en el exterior pagando matrícula. Sólo Estados Unidos, Nueva Zelanda, Australia y Japón) han presentado una propuesta de negociación en la que señalan sus intereses y problemas. La siguiente sección ofrece un breve resumen de los elementos más importantes de las tres propuestas.

Análisis de las propuestas de negociación

El propósito del Cuadro 4 es mostrar la comparación entre algunos de los temas importantes identificados por los tres países. Es interesante observar que los tres reconocen el papel de gobierno como financiador, regulador y proveedor de servicios educativos. La comparación entre las razones y los beneficios de un comercio de servicios educativos más libre revela perspectivas diferentes y plantea aspectos importantes.

Cuadro 4: Aspectos destacables de las Propuestas de Negociación²¹

	Australia ²²	Nueva Zelanda ²³	Estados Unidos ²⁴
Papel del Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> - el gobierno juega un papel en la financiación, suministro y regulación de la educación superior, ya sea solo o en asociación con personas, ONGs e instituciones educativas privadas - los gobiernos deben mantener su derecho a la soberanía para determinar sus propias políticas / medidas de financiación y regulación interna 	<ul style="list-style-type: none"> - el comercio internacional de servicios educativos puede complementar y apoyar objetivos en materia de política de educación nacional (i.e. reducir los compromisos de infraestructura exigidos por los gobiernos y así liberar recursos para otros aspectos de la política educativa) -la reducción de barreras no equivale a una erosión de los sistemas y estándares de la educación pública básica 	<ul style="list-style-type: none"> - se debe respetar el derecho que los gobiernos tienen a regular para alcanzar los objetivos de su política educativa interna - en el sector de los servicios educativos, los gobiernos continuarán jugando un papel importante como proveedores - "la educación es, en gran medida, una función del gobierno y éste no busca desplazar los sistemas públicos de educación. Busca complementarlos"

²¹ La propuesta de Japón fue posterior a la redacción de la primera versión de este trabajo, razón por la cual no se analiza en el presente cuadro.

²² OMC (2001) Comunicación de Australia.

²³ OMC (2001) Comunicación de Nueva Zelanda

²⁴ OMC (2000) Comunicación de Estados Unidos.

<p>Razones / propósito de la liberalización del comercio</p>	<ul style="list-style-type: none"> - medios para dar a los individuos de todos los países acceso a una amplia gama de opciones educativas 	<ul style="list-style-type: none"> - la educación juega un rol en el desarrollo económico y social - en Nueva Zelanda, la educación ocupa el cuarto renglón en generación de exportaciones dentro del sector de servicios y el decimoquinto en generación de intercambios con el extranjero 	<ul style="list-style-type: none"> - se ayuda a actualizar conocimientos y habilidades a través de la capacitación y la educación, a la vez que se respeta el rol de cada país en la prescripción y administración de la educación pública más apropiada para sus ciudadanos
<p>Beneficios de la liberalización del comercio</p>	<ul style="list-style-type: none"> - mayor acceso a la educación en términos cualitativos y cuantitativos que de otra manera no estarían disponibles en el país de origen - estímulo competitivo con beneficios continuos para todos los estudiantes - fomento efectivo de la internacionalización y el flujo de estudiantes 	<ul style="list-style-type: none"> - además de generar ganancias para las instituciones privadas y estatales del sector educativo y las economías de los países miembro, beneficia a los individuos, las instituciones y la sociedad a través de: <ul style="list-style-type: none"> - el intercambio académico - el aumento de las relaciones interculturales - la transferencia de tecnología - mayor acceso a los países miembro 	<ul style="list-style-type: none"> - estos servicios constituyen un negocio internacional en crecimiento que complementa el sistema de educación pública y contribuye a la expansión de la "economía del conocimiento" - los beneficios de este crecimiento ayudan a desarrollar una fuerza laboral más eficiente, y llevan a los países a una posición más competitiva en la economía mundial
<p>Mezcla Público / Privado</p>		<p>sectores de servicio menos comprometidos debido a que se les reconoce como un "bien público" y al alto</p>	<p>La educación privada coexiste con la de dominio público</p> <p>La educación y la capacitación privada</p>

o		grado de participación del gobierno en la prestación del servicio	continuarán complementando, no desplazando, los sistemas de educación pública
---	--	---	---

El papel de gobierno

Es claro que las tres propuestas reconocen el papel central que juega el gobierno en la educación superior. Quizás la controversia sobre cuáles servicios públicos están exentos del AGCS ha propiciado este reconocimiento explícito del rol del gobierno. Algunos se consuelan y aplacan con estas declaraciones. Otros se preocupan aun más por el desgaste potencial del papel del gobierno en la provisión de la educación superior y la fijación de objetivos en términos de política doméstica.

En algunos países, la educación está descentralizada y pasa de los organismos gubernamentales nacionales a los de provincia o de estado. La educación privada, aunque nominalmente bajo la autoridad estatal, puede no estar gobernada o regulada primariamente por un gobierno.

Estas situaciones ilustran aún más la complejidad de determinar qué servicios están por fuera de la cobertura del AGCS y el impacto tan diferente que este acuerdo tendrá en cada país.

·Razones y beneficios

Las razones que motivan la liberalización varían de un país a otro. Australia destaca el mayor acceso a los estudiantes, Nueva Zelanda señala los beneficios económicos y sociales, y EE.UU. se centra en las oportunidades de desarrollar nuevo conocimiento y habilidades. Los beneficios están estrechamente relacionados con las razones. Australia cree que la competencia inherente a un comercio más amplio tendrá beneficios continuos para los estudiantes. Nueva Zelanda señala que, además de la generación de ganancias, hay beneficios a nivel individual, institucional y social a través del intercambio académico, la transferencia tecnológica y las relaciones interculturales. EE.UU. resalta la contribución a la expansión global de la economía del conocimiento y una mayor competitividad. No es sorprendente que se destaquen los beneficios económicos, pero es importante anotar que el valor social y académico para las personas, las instituciones y la sociedad no se pasa por alto totalmente. La proposición Japonesa (WTO, 2002) no señala expresamente razones y beneficios. Sin embargo, enfatiza la importancia del aseguramiento de la calidad, la acreditación y el reconocimiento de la certificación, de manera de proteger al consumidor para mantener y mejorar la calidad de la educación y la investigación. Se necesita trabajar más para entender y analizar las motivaciones y beneficios percibidos, ya que ello permitirá tener una imagen más clara de lo que los países esperan de una mayor importación y exportación de la educación. Evidentemente, las expectativas se pueden

ver en términos de resultados deseables o no deseables. Una mejor comprensión de los resultados anticipados ayudaría al desarrollo de políticas que contribuyan a lograrlos o evitarlos. Al mismo tiempo, es igualmente importante estar atento a 'las consecuencias imprevistas'.

·Mezcla Público / Privado

La mezcla de lo público y lo privado en la provisión de educación superior y para adultos, se reconoce implícita y explícitamente en las propuestas. Es interesante observar que Nueva Zelanda sostiene que la educación puede ser uno de los sectores de servicio menos comprometido debido al reconocimiento de su carácter de 'bien público' y al alto grado de participación del gobierno en su provisión. EE.UU. es más agudo al afirmar que la educación privada coexiste con la de dominio público y que la primera continuará complementando, no desplazando, los sistemas de educación pública. Frente a esta afirmación, hay reacciones encontradas y mucha incertidumbre en cuanto a cómo el AGCS afectará el equilibrio de los sistemas mixtos, dada la naturaleza individualizada de dichos sistemas.

·Se necesita más análisis

Se requiere un análisis más profundo de los factores que llevan a los países a comprometerse o no comprometerse con la educación superior. Hay distintas perspectivas en cuanto al número y esencia de los compromisos, puesto que los países tienen objetivos de política educativa diferentes y, por consiguiente, diferentes metas y expectativas con respecto al comercio de servicios educativos.

Por ejemplo, una motivación orientada por el consumidor puede interpretarse como la necesidad de brindar un rango más amplio de oportunidades a los consumidores, o la necesidad de proteger a los consumidores garantizando niveles apropiados de acceso y calidad. La motivación económica puede entenderse como una manera de incrementar las ganancias por concepto de comercialización en los países exportadores, o como una forma de atraer inversión adicional para la educación en los países importadores. Otros ven la motivación económica como un sabotaje a las metas de desarrollo social de la educación, o incluso a la investigación científica y la academia. Se puede recurrir a un sinnúmero de problemas para ilustrar el debate y la dicotomía de opiniones sobre las razones y los beneficios de una mayor comercialización de la educación. Existen diferencias entre y al interior de los países, y ciertamente entre los grupos educativos. Se necesita debatir y analizar aun más para asumir una posición informada sobre por qué o por qué no es atractiva la liberalización del comercio para un país determinado, y cómo los acuerdos comerciales ayudan o impiden el logro de las metas nacionales y los intereses globales.

·Desarrollo de los intereses nacionales

Las voces de los países en vía de desarrollo deben ser escuchadas para que los beneficios y riesgos asociados con un comercio más amplio queden claros y no

minen los esfuerzos nacionales para desarrollar y fortalecer la educación superior doméstica. Sin embargo, las voces y los intereses de estos países difieren. La oportunidad de tener proveedores extranjeros permite mayor acceso a los programas de educación superior y para adultos; la inversión en infraestructura para proveer educación resulta atractiva para algunos. Otros hablan de la amenaza de la dominación o explotación extranjera de un sistema y cultura nacional. La liberalización del comercio para el beneficio de quién o a qué costo son preguntas clave.

La calidad y la acreditación son temas muy controversiales. La existencia de unos marcos de referencia para licencias, acreditación, reconocimiento de calificaciones y aseguramiento de la calidad, es importante para todos los países, sea que estén importando o exportando servicios educativos. Los países en vía de desarrollo han expresado preocupación en cuanto a su capacidad para sujetarse a dichos marcos, en vista de la presión que hay para la liberalización del comercio y un mayor ofrecimiento de servicios educativos más allá de las fronteras.

El AGCS es uno de los muchos factores e instrumentos que motivan una mayor movilidad de profesionales. Aunque el acuerdo apunta a la movilidad temporal de la fuerza laboral, también puede facilitar y llevar a la migración permanente. Las implicaciones de mayor movilidad de docentes e investigadores son particularmente relevantes para los países en desarrollo. Mejorar los sistemas educativos será un desafío importante, si se logra atraer a profesionales y titulados bien calificados para ocupar cargos en otros países.

Un aspecto fundamental del impacto del AGCS en los países en vía de desarrollo es la capacidad que tienen estos países de participar efectivamente en el sistema de comercio global y ser miembros iguales en la OMC. Existen sentimientos fuertes sobre el potencial de las reglas de comercio para hacer que los países pobres sean más pobres, en lugar de cerrar la brecha entre los países desarrollados y en vía de desarrollo. La injusticia sentida en cuanto a la eliminación de las barreras al comercio por parte de las naciones pobres mientras las naciones ricas mantienen las propias para ciertos productos, contribuye a que haya reacciones fuertes en algunos países en desarrollo frente al impacto del AGCS.

BARRERAS

La identificación de las barreras a la comercialización de servicios de educación superior es fundamental, porque justamente la eliminación de esas barreras es la *razón de ser* del AGCS. Hay algunas barreras que son aplicables a todos los sectores. Hay otros impedimentos que son particulares al sector de los servicios educativos. En las siguientes dos secciones se enumeran algunas de las barreras genéricas y también aquellas más pertinentes para las cuatro formas de comercio de la educación. Las fuentes que se utilizaron para identificar estas barreras son: las tres propuestas de negociación descritas anteriormente, informes de organizaciones no gubernamentales (NCITE, 2001) (ONGs) y organismos (APEC, 2001) intergubernamentales, y la misma OMC. Se trata de un inventario general de los obstáculos percibidos y no de una lista de los más significativos. No hay acuerdo ni

consenso sobre cuáles son las barreras más críticas, puesto que normalmente se ven desde la perspectiva de los intereses particulares. La lista sólo tiene propósitos ilustrativos. Hay que prestar atención a la perspectiva desde la cual se ven los obstáculos: si es la de un país exportador o importador. Finalmente, es importante recordar que lo que algunos países perciben como una barrera, otros lo consideran como fundamental para el sistema educativo.

Barreras genéricas

La mayoría de estas barreras genéricas se perciben desde el punto de vista de un país exportador y se centran en las formas de suministro uno y tres.

- falta de transparencia en los marcos de referencia gubernamentales en cuanto a regulación, política y financiación
- injusticia en la administración de las leyes y regulaciones domésticas
- falta de claridad y transparencia en la divulgación de información sobre subsidios
- grandes demoras en la aprobación gubernamental cuando ésta se requiere, falta de información sobre las razones por las que se niega una aprobación, y sobre lo que debe hacerse para obtener la aprobación en el futuro
- tratamiento tributario que discrimina a los proveedores extranjeros
- tratamiento desfavorable a los socios extranjeros frente al que reciben otras organizaciones.

Barreras por forma de suministro

Cuadro 5: Barreras al Comercio por Forma de Suministro

Formas de Suministro	Barreras
<p>1. Suministro más allá de la frontera</p> <p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - entrega a distancia educación electrónica - universidades virtuales 	<ul style="list-style-type: none"> • restricciones inapropiadas a la transmisión electrónica de materiales de curso • evaluación de las necesidades económicas de los proveedores de estos servicios • falta de oportunidad para calificar como institución otorgante de título • exigencia de recurrir a socios locales • negación de permiso para crear y deshacer voluntariamente sociedades de riesgo compartido (joint ventures) con socios locales o no locales • tarifas e impuestos excesivos para pago de licencias o regalías • nuevos obstáculos, electrónicos o legales, para el uso de Internet en la prestación de servicios educativos

	<ul style="list-style-type: none"> • restricciones al uso / importación de materiales educativos
<p>2. Consumo en el exterior</p> <p>Ejemplo: - estudiantes que estudian en otro país</p>	<ul style="list-style-type: none"> • requisitos y costos de visa • requisitos de moneda extranjera y cambio • reconocimiento de calificaciones anteriores de otros países • exigencia de cuotas en el número de estudiantes internacionales en total y a una institución particular • restricciones al empleo mientras se estudia • reconocimiento de nuevas calificaciones por otros países
<p>3. Presencia Comercial</p> <p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • campos sucursales o satélites • franquicias • acuerdos de conformación de instituciones gemelas 	<ul style="list-style-type: none"> • incapacidad para obtener licencias nacionales para otorgar una calificación • límite a la inversión directa por parte de los proveedores de educación (topes de equidad) • requisitos de nacionalidad • restricciones en la contratación de docentes extranjeros • monopolios gubernamentales • altos subsidios para las instituciones locales • dificultad para obtener autorización para establecer instalaciones • evaluación de las necesidades económicas de los proveedores de estos servicios • prohibición de los servicios de educación superior, educación para adultos y servicios de capacitación ofrecidos por entidades extranjeras • exigencia de recurrir a socios locales • dificultad para obtener autorización para crear y deshacer voluntariamente sociedades de riesgo compartido (joint ventures) con socios locales o no locales • tratamiento tributario que discrimina a los proveedores extranjeros • tratamiento desfavorable a los socios extranjeros frente al que reciben otras organizaciones • tarifas e impuestos excesivos para pago de licencias o regalías • reglas para la conformación de instituciones gemelas
<p>4. Presencia de</p>	<ul style="list-style-type: none"> • requisitos de inmigración

<p>personas naturales</p> <p>Ejemplos: - docentes que viajan a un país extranjero a enseñar</p>	<ul style="list-style-type: none"> • requisitos de nacionalidad o residencia • evaluación de necesidades • reconocimiento de credenciales • requisitos mínimos de contratación local desproporcionadamente altos • dificultad para que el personal obtenga autorización para entrar y salir del país • cuotas en el número de personal temporal • repatriación de ganancias sujeta a tasas y/o impuestos excesivamente costosos para la conversión de divisas • reglas de empleo • restricciones al uso / importación de materiales educativos que van a ser usados por el docente / académico extranjero
--	--

Evidentemente, muchas de estas barreras no son nuevas ni particulares al AGCS, dado que ya tienen un impacto en el flujo de servicios educativos entre fronteras. Sin embargo, son significativas puesto que algunos las perciben como elementos importantes de los sistemas de educación pública que deben mantenerse, y otros como impedimentos al comercio.

Algunos de los obstáculos identificados en el cuadro anterior afectan las iniciativas de internacionalización, es decir, actividades que no tienen una motivación económica o lucrativa. Por ejemplo, el desplazamiento de estudiantes y docentes para propósitos investigadores o de intercambio académico se ve afectado por muchos de los obstáculos mencionados para las formas de suministro dos y cuatro.

Es importante observar que dentro del plan de compromisos de un país se pueden enumerar limitaciones específicas con respecto al acceso al mercado y al tratamiento nacional. Éstas son un tipo de obstáculo y deben ser mencionadas. Por ejemplo, en México existen leyes para las telecomunicaciones que restringen el uso de satélites nacionales y antenas receptoras.(NCITE, 2001). Esto tiene un impacto potencial en la prestación de servicios educativos más allá de la frontera. Es difícil predecir qué barreras futuras, especialmente tecnológicas, se podrían aplicar para controlar el movimiento electrónico de los servicios educativos a través de las fronteras. Por ejemplo, la capacidad de instalar cercos electrónicos puede tener serias repercusiones en la educación electrónica más allá de las fronteras.

Finalmente, huelga mencionar que los países que no han adquirido ningún compromiso formal para comercializar servicios de educación superior están actualmente en el proceso de aligerar algunos de los obstáculos identificados. Un buen ejemplo de ello es el número de países que están cambiando los requisitos de visa y empleo para atraer a más estudiantes internacionales a estudiar en su país. Esto está sucediendo independientemente del AGCS.

PROBLEMAS Y PREGUNTAS SOBRE POLÍTICA EDUCATIVA

Dado el interés actual y la presión para liberalizar más el comercio, ¿cuáles son las implicaciones en política educativa que el sector de la educación superior debe ver?

Examinar las implicaciones en política educativa es una tarea desafiante ya que el impacto de la liberalización del comercio está fuertemente relacionado con otros problemas y tendencias en la educación superior. Estas tendencias incluyen:

- el uso creciente de TICs para la enseñanza de programas a nivel nacional y más allá de las fronteras
- el creciente número de entidades privadas con ánimo de lucro que ofrecen educación superior a nivel nacional e internacional
- las matrículas y otros costos cada vez más altos a los que se enfrentan los estudiantes de instituciones públicas (y privadas)
- la necesidad que tienen los proveedores públicos de buscar fuentes alternas de financiación, lo que a veces significa participar en actividades lucrativas o buscar el apoyo financiero del sector privado
- la habilidad del gobierno para financiar la creciente demanda de educación superior y para adultos.

Estas tendencias nos acompañan hoy en los países desarrollados y, hasta cierto punto, en los países en vía de desarrollo. ¿Cómo se relaciona la existencia del AGCS con estas tendencias? Aunque el AGCS puede llevarnos a un uso más extendido de la educación electrónica o a distancia y puede contribuir a que los enfoques en educación estén más orientados al comercio o el mercado, no se le puede responsabilizar del surgimiento o la existencia de estas tendencias. Los partidarios de una mayor comercialización de los servicios educativos pueden celebrar la existencia del AGCS para maximizar los beneficios de estas tendencias y oportunidades. Los críticos, por su parte, pueden enfatizar los riesgos asociados con un mayor comercio creyendo que éste genera más proveedores con ánimo de lucro, programas de calidad cuestionable, y un enfoque orientado por el mercado -- todo lo cual representa un desafío al enfoque tradicional de la educación superior como 'bien público'. Sin embargo, el impacto de la liberalización del comercio en la educación no se puede ver como una pregunta o respuesta absolutista del tipo 'esto o aquello'; es un conjunto complejo de aspectos, a muchos niveles.

Papel del gobierno

El papel cambiante del gobierno es un tema discutible. En primer lugar, se debe decir que, en general, la globalización y la nueva administración pública están desafiando y cambiando los papeles del gobierno y el estado nación. La tendencia hacia una mayor liberalización del comercio es un factor adicional. Con respecto a la educación, el gobierno normalmente juega un papel en la financiación, regulación, monitoreo y ofrecimiento de la educación superior o por lo menos, en la designación

de los organismos encargados de hacerlo. Esto es verdad en los países donde predomina un sistema público o donde existe un sistema mixto público / privado. El advenimiento de una mayor oferta educativa más allá de las fronteras por parte de proveedores extranjeros, plantea los siguientes temas que tienen, sin excepción, un impacto en el papel de gobierno:

- procedimientos de autorización y regulación para los proveedores extranjeros
- aseguramiento de la calidad y acreditación de los servicios educativos importados y exportados
- protocolos de financiación que incluyen concesiones de operación, préstamos, subsidios y becas
- sistemas de reconocimiento de calificación y transferencia de créditos

Estos problemas se discutirán en más detalle en otras secciones, pero es necesario examinar aquí el papel del gobierno como proveedor de educación. La combinación de una mayor demanda de servicios públicos y una capacidad financiera limitada está obligando a los gobiernos a examinar sus prioridades y opciones en la prestación del servicio. En la educación superior, este hecho ha generado nuevos desarrollos entre los cuales se cuentan:

- el desarrollo de fórmulas de financiación que están poniendo una porción más grande de la carga financiera en los estudiantes
- forzar a las instituciones financiadas públicamente a buscar fuentes de financiación alternas y adicionales, a través de actividades empresariales o comerciales internas y en el exterior
- instituciones individuales que quieren más autonomía e independencia de la regulación gubernamental
- permitir a nuevos proveedores privados (con y sin ánimo de lucro) el ofrecimiento de programas específicos de educación y capacitación

Estos desarrollos se complican más aún cuando a) un proveedor educativo extranjero público o privado está interesado en tener acceso al mercado doméstico; y b) si un proveedor doméstico público está interesado en buscar mercados en otros países. Ambos escenarios le exigen al gobierno tener una visión macro y a largo plazo del impacto que un mayor comercio internacional puede tener sobre su rol en la provisión y regulación de la educación superior.

Acceso a los estudiantes

Muchos gobiernos e instituciones de educación pública han sentido fuertemente la responsabilidad de garantizar el amplio acceso a las oportunidades de educación superior. En muchos, si no en la mayoría de los países, éste es un reto en la medida en que la demanda de educación superior y para adultos crece continuamente, desbordando con frecuencia la capacidad del país para suministrarla. Ésta es una razón más por la cual algunos estudiantes están interesados en las oportunidades de educación fuera del país, y los proveedores están preparados para ofrecer servicios de educación superior más allá de las fronteras.

Cuando el aumento de la liberalización del comercio se contempla en este escenario, el tema del acceso se complica. Los defensores de la liberalización del comercio sostienen que los consumidores / estudiantes pueden tener más acceso a una gama más amplia de oportunidades de educación en casa y en el exterior. Sus opositores creen que el acceso puede ser, de hecho, más limitado puesto que el comercio mercantilizará la educación, elevará los costos y quizás llevará a un sistema de dos pisos. Por consiguiente, los críticos a menudo perciben el comercio como una amenaza al carácter de 'bien público' que tienen los servicios educativos.

Lo anterior plantea un cuestionamiento sobre la capacidad y papel del gobierno para brindar acceso a la educación superior. Por ejemplo, si la educación se ve como una función pública, ¿pueden los proveedores privados o los extranjeros ayudar a cumplir esta función? Si es así, ¿serían los proveedores extranjeros con ánimo de lucro elegibles para las mismas concesiones, subsidios e incentivos tributarios que los proveedores públicos, de acuerdo con la obligación de tratamiento nacional del AGCS? ¿Disminuiría esto, a su vez, la cantidad de apoyo financiero disponible para las universidades públicas si los fondos se distribuyeran entre un gran número de instituciones? Existen y deben existir diferentes modelos educativos para responder a las necesidades, recursos y prioridades de cada país.

Financiación

Muchos de los problemas y argumentos sobre el acceso a la educación también pueden aplicarse a la financiación. Algunos gobiernos han limitado la capacidad presupuestal o por lo menos carecen de voluntad política para asignar fondos para satisfacer las necesidades de educación superior. ¿Puede el comercio internacional proveer fuentes alternas de financiación o nuevos proveedores? O significa que, en razón de las obligaciones del AGCS tales como el tratamiento de nación más favorecida y las obligaciones de tratamiento nacional, ¿la financiación pública se esparcirá en una capa delgada entre un mayor número de proveedores nacionales y extranjeros? Más aún, ¿la presencia de proveedores extranjeros le indica al gobierno que puede disminuir la financiación pública para la educación superior y para adultos, poniendo así en riesgo a las instituciones domésticas financiadas públicamente? ¿Favorece el comercio internacional de la educación a algunos países --aquellos con capacidad bien desarrollada para la exportación-- y desfavorece a otros en términos de financiación o acceso? De nuevo, el impacto de un comercio más liberalizado puede ser un arma de doble filo con respecto a la financiación, ya sea pública o privada, la enseñanza / aprendizaje en la educación superior y las actividades de investigación.

Regulación de proveedores extranjeros o internacionales

Como ya se mencionó, se necesita un marco regulador para tratar la diversidad de proveedores y de nuevas formas de prestación de los servicios educativos más allá de las fronteras; dicho marco de referencia se vuelve más urgente en la medida en que el comercio internacional aumenta. En algunos países, esto

puede significar una aproximación más amplia a las políticas de autorización, regulación y supervisión de proveedores tanto privados (con y sin ánimo de lucro) como extranjeros para garantizar el cumplimiento de los objetivos y la protección de los intereses públicos. También puede significar un cambio del pensamiento público y del gobierno: aunque la educación superior siga siendo un “bien público”, los proveedores públicos y privados pueden cumplir esa función. Esto a su vez puede generar más competencia entre los proveedores y confusión general en el consumidor. Por lo tanto, se requiere un marco regulador coherente y exhaustivo que sirva a los intereses nacionales y proteja los intereses de las diferentes personas involucradas, especialmente los estudiantes.

Se necesita trabajar más para determinar cómo los marcos reguladores nacionales son total o parcialmente compatibles con un marco internacional más amplio (Van Damme, 2001). Una mayor conexión e interdependencia entre las naciones, al igual que una mayor liberalización del comercio, significará mayor coherencia entre los marcos nacionales. ¿Cómo puede la coherencia entre un marco nacional y uno internacional fortalecer las funciones reguladoras y de definición de políticas, mas no debilitarlas? Es evidente que hay riesgos y oportunidades asociadas con este tema, pero no actuar es un riesgo en sí mismo.

Reconocimiento y transferibilidad de créditos

Nuevos tipos de proveedores de educación, nuevas formas de prestar el servicio, nuevas iniciativas de educación más allá de las fronteras, nuevos niveles de movilidad estudiantil, nuevas oportunidades de comercialización de la educación superior - todo esto puede crear más confusión para el reconocimiento de calificaciones y la transferencia de créditos académicos. Este problema no es nuevo. Los acuerdos de comercialización no son responsables de la confusión, pero se suman a la complejidad y hacen más urgente la necesidad de una solución. El reconocimiento nacional e internacional de calificaciones y la transferencia de créditos ya han sido objeto de una cantidad de trabajo considerable. La ‘Convención de Lisboa sobre Reconocimiento de Calificaciones en Educación Superior en la Región europea’, el ‘Sistema europeo de Transferencia de Créditos’, y la ‘Movilidad universitaria en el Pacífico asiático’ son buenos ejemplos de iniciativas regionales que podrían llevar a un enfoque más internacional.

Aseguramiento de la calidad y acreditación

El incremento en la prestación de servicios educativos más allá de las fronteras y el conjunto de normas y obligaciones legales de los acuerdos de comercialización requieren que se preste urgente atención al tema del aseguramiento de la calidad y la acreditación de los proveedores educativos. No sólo es importante tener mecanismos nacionales que puedan orientar unos procedimientos para la acreditación y el aseguramiento de la calidad de los programas académicos ofrecidos por nuevos proveedores privados y extranjeros; es igualmente importante prestar

atención al desarrollo de un enfoque internacional para tratar estos dos aspectos (Van Damme, 2001).

Cada vez hay más conciencia de que, en el mundo del comercio educativo más allá de las fronteras, los esquemas nacionales de aseguramiento de la calidad están siendo desafiados por las complejidades del ambiente educativo internacional. Y aunque hay mayor conciencia, no se ha aceptado ni se ha llegado a un acuerdo sobre la necesidad de armonizar las políticas nacionales sobre aseguramiento de la calidad y acreditación, con un enfoque internacional. Es imperativo que los especialistas en educación discutan y determinen cuáles son los mecanismos reguladores más apropiados a nivel nacional e internacional, y que no dejen estos asuntos en manos de quienes elaboran y arbitran los acuerdos comerciales.

Otro tema potencialmente polémico es la aplicación de esquemas de aseguramiento de la calidad a proveedores nacionales y extranjeros. Puede suceder que bajo ciertas condiciones, la obligación de tratamiento nacional requiera que todos los proveedores, nacionales y extranjeros, estén sujetos a los mismos procesos y criterios. En algunos países esto no será un problema, pero en otros generará un debate acalorado.

En algunos países, el aseguramiento de la calidad en la educación superior está regulado por el sector, y en otros, por el gobierno en mayor o menor grado. El punto clave es que la autoridad encargada del aseguramiento de la calidad, la regulación y la acreditación del servicio más allá de las fronteras sea examinada y orientada por personas y organismos del sector de la educación, y que no quede sólo en manos del mercado.

Investigación y derechos de propiedad intelectual

En la nueva economía que enfatiza la producción de conocimiento y el comercio, cada vez se le atribuye más valor al contenido creativo e intelectual inherente a productos y servicios. El documento 'Aspectos del Derecho de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio' (TRIPS, por su sigla en inglés) es otro acuerdo de comercialización, completamente independiente del AGCS, que también aborda el tema de la liberalización del comercio.²¹ El TRIPS se ocupa de cosas tales como patentes, marcas registradas y derechos de autor, todas ellas importantes en las funciones de investigación, enseñanza y aprendizaje de la educación superior. Este último sector también debe supervisar cuidadosamente el TRIPS (OECD, 2001).

Al dar una mirada a las implicaciones potenciales de los acuerdos de comercialización de la investigación y el trabajo académico, se revelan varios problemas. Un tema consistentemente señalado por los críticos del comercio educativo es su preocupación profunda por el creciente énfasis dado a la comercialización y mercantilización de la producción del conocimiento. Los escépticos creen que la altamente valorada trinidad de docencia, investigación y servicio en las universidades tradicionales puede estar en peligro. Un enfoque de la educación

superior más diferenciado y orientado por los nichos del mercado, puede ser el resultado inesperado del mayor comercio educativo y la creciente importancia de acuerdos tales como el AGCS y el TRIPS.

Internacionalización

Es necesario prestar atención al impacto que tiene la liberalización del comercio en las actividades de internacionalización sin ánimo de lucro. ¿Llegará el comercio a opacar y dominar las relaciones académicas internacionales entre países e instituciones, o las fortalecerá? Muchas estrategias de internacionalización podrían quedar expuestas si se adopta un enfoque puramente comercial. Por ejemplo, la participación en programas de desarrollo internacional o asistencia técnica puede generar beneficios mutuos para todos los socios y cambios importantes en la investigación, el desarrollo curricular y la enseñanza. ¿Tendrán estos programas menor o mayor importancia cuando haya más presión para el comercio? ¿Se usarán las ganancias provenientes de actividades educativas comerciales para subvencionar actividades de internacionalización? ¿Qué podría pasarle al intercambio estudiantil, las pasantías y otras formas de movilidad académica que no generen ingresos ni tengan ánimo de lucro? ¿Se destinarán los limitados recursos financieros a las iniciativas comerciales que tienen un rendimiento económico en vez de a las actividades de internacionalización que generan un valor académico agregado? ¿Cómo pueden las actividades de internacionalización y comercialización ser complementarias? ¿Llegarán las oportunidades de comercio a determinar las relaciones bilaterales y redes multilaterales entre instituciones, a expensas de la investigación, el desarrollo curricular y otros quehaceres académicos? Se debe hacer un esfuerzo para perfilar los beneficios e importancia de la internacionalización sin fines lucrativos y para destinar recursos a la aplicación y conservación de la dimensión internacional de la docencia, la investigación y el servicio.

Movilidad de profesionales / fuerza laboral

Ya se ha comentado que el AGCS puede afrontar la amplia demanda insatisfecha de empleados expertos al facilitar la movilidad de profesionales. Esto tiene un impacto en muchos de los sectores de servicio, e implicaciones particulares para la educación superior. La educación superior y para adultos está ofreciendo programas de educación y capacitación para satisfacer necesidades económicas; pero el sector mismo se está viendo afectado por la movilidad de sus docentes e investigadores. En muchos países, la escasez creciente de maestros está teniendo como resultado campañas activas de contratación más allá de las fronteras. Puesto que muchos docentes e investigadores quieren desplazarse a países donde las condiciones laborales y salariales sean más favorables, hay una preocupación real por el hecho de que la mayoría de los países desarrollados se beneficiarán de manera desproporcionada.

Cultura y aculturación

Por último, y no por ello menos importante, está el tema de las tradiciones culturales e indígenas. La educación es un proceso a través del cual la cultura se asimila. De hecho, la educación es un vehículo fundamental para la aculturación. Los críticos del AGCS han expresado su preocupación por la homogenización de la cultura a través del ofrecimiento de educación superior y para adultos más allá de las fronteras. Los defensores del acuerdo sostienen que habrá una hibridación y fusión cultural positiva gracias a la movilidad creciente y la influencia de las TICs. De hecho, algunos argumentan que esto ha venido sucediendo durante décadas y que contribuye a nuevos intercambios culturales y mayor riqueza y. De nuevo, la divergencia de opinión muestra que hay oportunidades potenciales y amenazas que considerar.

Problemas a nivel institucional

El énfasis de esta sección ha estado en los problemas de la política macro. Pero no se puede ignorar el efecto que ésta tiene en las instituciones individuales, especialmente en las públicas de educación superior (Nunn, 2001). Los temas primordiales son la autonomía institucional, la libertad académica y las condiciones de empleo para el personal académico. Aunque estos tres temas están relacionados con la liberalización del comercio, están más estrechamente asociados con los problemas más generales de la comercialización y privatización de la educación, que muchos creen se adelantan al interior de y entre fronteras.

Predominio del Comercio

Finalmente, es necesario decir que el tema de la liberalización del comercio, que casi siempre se interpreta en términos económicos, puede llegar a dominar la agenda. Hay el riesgo de una 'corriente comercial' en la que los problemas de política educativa se enmarcan cada vez más en un contexto comercial (EI/PSI, 2000). Aunque los desafíos domésticos en la provisión de educación son actualmente el centro de atención de la mayoría de los países, la polémica sobre el comercio internacional de servicios educativos probablemente aumentará en importancia. Los partidarios del comercio libre aplauden el hecho de que el AGCS se vea, por encima de todo, como un acuerdo económico y que su propósito sea promover y expandir el libre comercio por razones económicas. Dado que el mercado potencial para el comercio de la educación superior ya es significativo y se espera que aumente, es evidente que el AGCS y otros acuerdos comerciales ayudarán a promover el comercio y aumentar los beneficios económicos. Los críticos de los acuerdos comerciales sostienen que el dominio del tema en la agenda sacrifica otros objetivos y motivaciones importantes de la educación superior, como el desarrollo social, cultural y científico, y el papel que ella juega en la promoción de la democracia y la ciudadanía.

AVANCES

Acciones y reacciones de las partes interesadas

Uno de los objetivos primarios de este informe es conseguir que el problema de la liberalización del comercio de la educación superior se incluya en la agenda de los gerentes universitarios y de quienes formulan las políticas de educación superior. En general, parece que ha habido poca reacción frente al tema. Sin embargo, esto no desmerita el trabajo realizado por algunas organizaciones no gubernamentales. Una de las iniciativas más interesantes es la 'Declaración conjunta sobre Educación Superior y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios'(AUCC, 2001) desarrollado y firmado por cuatro organizaciones: la Asociación de Universidades y Colleges de Canadá (AUCC), el Consejo Norteamericano para la Educación (ACE), la Asociación de Universidades Europeas (EUA), y el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (CHEA).

Esta declaración invita a los países a no adquirir compromisos en 'Servicios de Educación Superior' ni en las categorías relacionadas de 'Educación para Adultos' y 'Otros Servicios Educativos' que figuran en el AGCS. Por el contrario, apoya la idea de reducir los obstáculos al comercio internacional de la educación superior mediante convenciones y acuerdos por fuera de un régimen de política de comercio. Obviamente hay partidarios de los principios de la declaración, pero también hay críticos que consideran que la posición proteccionista es bastante egoísta, especialmente si se tiene en cuenta el nivel de la actividad exportadora ya existente. Vale la pena mencionar que tres de los signatarios son de EE.UU. y Europa, regiones ambas que se han comprometido en la prestación de servicios educativos en el AGCS. Esta es otra señal del debate acalorado, las complejidades y las incertidumbres relacionadas con el AGCS. El papel más importante de la declaración es que está atrayendo más atención hacia el problema.

La declaración es el único esfuerzo coordinado internacionalmente, pero hay muchas organizaciones estudiantiles, docentes y educativas a nivel nacional que son voceras de sus inquietudes y critican la intención e impacto del acuerdo. Hay grupos similares como el 'Comité Nacional para el Comercio Internacional de la Educación' (NCITE, por su sigla en inglés) de E.E.U.U., y otras organizaciones comerciales que están expresando su apoyo al comercio más libre de servicios educativos. A nivel intergubernamental, parece haber algún grado de interés en el tema, principalmente en organizaciones económicas como la APEC (sigla en inglés de Cooperación Económica del Pacífico Asiático) o la OCDE. Al mismo tiempo, hay organizaciones no gubernamentales internacionales, como la Asociación de Universidades de la Mancomunidad Británica, que están tratando de despertar un interés en conocer el problema de la liberalización del comercio y las especificidades del AGCS. Pero esto es sólo el comienzo. Se necesita más trabajo para consultar con las diferentes partes interesadas en la educación, de suerte que su voz sea escuchada en el análisis y las negociaciones que se están llevando a cabo.

Fechas importantes en las negociaciones de la OMC

Las fechas clave que hay que tener presentes para las próximas fases de negociación del AGCS son:

- Junio 30, 2002: Los países presentarán sus solicitudes iniciales en las que le pedirán a los socios comerciales que abran sus mercados en las áreas de servicio.
- Marzo 31, 2003: Los países objeto de solicitud presentarán sus ofertas de apertura de sus mercados en las áreas de servicio. Los países negociadores sostendrán reuniones y discusiones. En general, si no se llega a un acuerdo suficiente con respecto a la educación superior, el sector podría formar parte de una nueva ronda de negociaciones globales después de que concluyan las conversaciones en enero de 2005.
- Enero de 2005: Las negociaciones del AGCS culminarán.

Este es un calendario bastante apretado y los próximos doce meses son claves. Para junio de 2002, se deben conocer los detalles de todas las solicitudes de educación. Si bien es importante que la voz del sector educativo sea escuchada en la formulación de estas solicitudes, puede ser más importante aun que influya en la respuesta que se les dé. Esto implica trabajar con los funcionarios gubernamentales apropiados y supervisar las ofertas hechas por el propio país como respuesta a las solicitudes de otras naciones. La segunda parte es supervisar las ofertas que el propio país está recibiendo como respuesta a las solicitudes hechas originalmente a otros países. Esta es una tarea importante pero bastante desalentadora debido al hecho real de que las partes interesadas en el sector de la educación tienen diferentes perspectivas de la dimensión y la naturaleza de las limitaciones en el tratamiento nacional y el acceso al mercado, y pueden o no hablar al unísono con los funcionarios del gobierno encargados del comercio.

Comentarios finales

Complejos y discutibles. Estas dos palabras resumen el análisis y debate actual sobre el impacto del AGCS en la educación superior. Las opiniones sobre los riesgos y beneficios están divididas, si no polarizadas. Difieren dentro y fuera de los países. Cada país debe asumir el reto muy serio de encontrar un equilibrio entre las oportunidades y los compromisos de liberalización del comercio para exportar servicios de educación superior, con el posible impacto --relacionado con los mismos compromisos-- de la importación de servicios educativos. Esta no es una tarea fácil. Uno puede tender a ser liberal al considerar las oportunidades de exportación, y más proteccionista al analizar las implicaciones de importar.

En esta fase, queda la impresión de que hay más preguntas que respuestas claras. Las preguntas son complejas por cuanto tienen que ver con:

- aspectos técnicos / legales del acuerdo mismo (ver sección 1.5)
- aspectos de política educativa, tales como financiación, acceso, acreditación, calidad y propiedad intelectual (ver sección 5); y,

-aspectos más generales de carácter político / moral para la sociedad, tales como el papel y el propósito de la educación superior, y el enfoque de 'bien público' o 'producto comercial' .

Lo único cierto en este panorama es la necesidad de que el sector educativo analice estas inquietudes y las consulte con las partes interesadas. Al mismo tiempo, es necesario ser proactivo y estratégico al supervisar e influenciar la posición del gobierno en las negociaciones en la etapa de solicitud / oferta del AGCS. Esto obviamente implica una comunicación estrecha con las instancias y organismos responsables de la educación en el propio país. Es igualmente relevante no perder de vista la necesidad de tener enfoques y marcos internacionales para la regulación de proveedores, el aseguramiento de la calidad y el reconocimiento de calificaciones. Finalmente, es importante no exagerar el impacto del AGCS. La comercialización de la educación ya existía, mucho antes, dentro y fuera de la esfera de los acuerdos comerciales. No obstante, también es crítico no subestimar las implicaciones potenciales --riesgos y oportunidades-- del AGCS.

PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR A NIVEL INTERNACIONAL: ¿NECESITAN LAS UNIVERSIDADES el AGCS?

Andris Barblan

Como agencias del sistema de las Naciones Unidas, la OMC²⁵ y la UNESCO²⁶ promueven el trabajo conjunto entre aproximadamente 200 naciones de todo el mundo. Sin embargo, aunque están conformadas por los mismos gobiernos y representan a la mayoría de la población mundial, la OMC y la UNESCO actúan con bases diferentes y tienen diferentes visiones de la cooperación internacional y del mundo –aún en el tema de la educación, y de la educación superior en particular. Sin duda, esto podría causar tensiones entre quienes toman las decisiones en cada uno de los países miembro; la UNESCO y la OMC apoyan opciones políticas divergentes que no siempre son fácilmente reconciliables.

Procesos de internacionalización

Dicho de otra manera, hoy en día la *internacionalización está impulsada por dos culturas*: la primera que surge de la UNESCO en las llamadas *convenciones*, y la segunda de la OMC, reflejada en los llamados *acuerdos*.

La palabra *convención* viene del latín *con*, que en español significa también *con*, y de *venire*, que en español significa *venir*. Es decir, una convención es el resultado de la reunión de un grupo de personas; de hecho, una de las acepciones de la palabra es el grupo mismo de aquellas personas que se reúnen con un propósito común: por ejemplo la Convención del Partido Democrático. Otro significado se refiere a la transcripción del *mínimo común denominador* que justifica que tal grupo se haya reunido. Consecuentemente, una convención es también un texto que hace explícita una serie de referencias aceptadas como comunes por el grupo que se reunió alrededor de una causa común. Cuando una convención escrita extiende la voluntad

²⁵ La Organización Mundial del Comercio es la organización que vigila y facilita el desarrollo del comercio mundial.

²⁶ La UNESCO es la agencia para la educación, la ciencia y la cultura creada al final de la última Guerra mundial, para fomentar la paz entre los habitantes del planeta.

del grupo de reunirse en un momento presente para lograr un propósito común en el futuro, por lo general establece una agenda de acción para fomentar la convergencia del grupo, ayudándolo así a reunirse nuevamente en términos similares. Cuando los socios que se reúnen son gobiernos estatales, las convenciones, que registran los compromisos de alcanzar un propósito común, se convierten en una herramienta para la internacionalización, una base del vocabulario común, y un entendimiento aceptado de actividades que conducen a objetivos comunes. Los participantes se unen bajo un sistema de referencia construyendo consensos basados en experiencias que por lo general se han generado a través de contactos bilaterales.

Básicamente, *con-venire* refleja un *proceso ascendente* en el que cada participante mantiene el control de las adaptaciones que ha hecho en su comportamiento para lograr los objetivos comunes del grupo. En consecuencia, cada nuevo paso en el proceso de internacionalización debe explorarse para encontrar los puntos en común, es decir debe someterse a una nueva ronda de negociaciones. Los países deben estar convencidos de su interés en establecer conexiones más cercanas –del *más alto común denominador*; así, cada nuevo compromiso es una decisión *ad hoc*, y al negociar para lograr coherencia internacional, los gobiernos pueden encontrar justificaciones para re-negociar acuerdos anteriores. Puesto en otros términos, la cultura de la convención se basa en las agendas individuales y en una combinación de decisiones *ad hoc* que hacen que el proceso sea relativamente inestable, muy complejo, difícil y lento cuando las partes que entran en la discusión son muchas.

Así, después de años de discusiones, la UNESCO y el Consejo de Europa propusieron una Convención sobre el reconocimiento de títulos universitarios en Europa, llamada la Convención de Lisboa, que se firmó en 1997 antes de ser ratificada por varios países (27 hasta ahora). Con ella trata de lograrse el reconocimiento de la capacitación y educación basado en la confianza mutua más que en la equivalencia minuciosa de cursos y créditos; sistema éste que casi nunca había producido tal movilidad de estudiantes, postgraduados, y académicos entre países y universidades. Hoy en día, el tratado está también abierto a países por fuera de Europa, a aquellos países que quieran beneficiarse de los mismos procedimientos de reconocimiento para unirse a la comunidad académica que negoció la Convención. El pasado abril, durante una conferencia en Lisboa, se evaluaron los logros que el documento propició, y se recomendó su apertura y aplicación más generalizada como complemento a lo que se llamó el proceso de Bolonia, una iniciativa europea que pretende construir, para el año 2010 un Área Europea de Educación Superior que incluirá unos 35 países – como ejemplo de una cultura de convención que se discutirá más adelante.

La otra cultura –de hecho, un ejemplo específico de la cultura de convención– se refiere al término *acuerdo*, que viene del latín *ad* y *cordia*, i.e., a los *corazones* – es decir, *con el mismo deseo en el corazón*. Un acuerdo expresa conformidad en cuanto a los sentimientos y los deseos. Estar de acuerdo es más profundo que convenir. De

hecho, para tener el mismo deseo, los participantes deben no solamente unirse bajo el mismo sistema de referencia, sino también aceptar que esas referencias se fusionen para formar un sistema común que exprese las condiciones y restricciones de la cooperación. Deben ir más allá de las promesas –que están implicadas en la palabra *com-promiso*– y deben ofrecer *con-cesiones*, un procedimiento durante el cual *ceden* o abandonan parte de su voluntad autónoma para unirse al desarrollo en común. El acuerdo no admite verdaderos cambios de opinión; de hecho, hay muy poco espacio para retirarse de un sistema que enumera las condiciones de base para la cooperación, y que requiere una aceptación indefinida, por parte de los participantes, de arreglos futuros que podrían ser inesperados. Así, puesto que un *acuerdo* supone un compromiso con lo inesperado, por lo menos en lo que se refiere a un marco de referencia de un área que por acuerdo compete al grupo, no tiene sentido que haya constantes re-negociaciones de puntos comunes como sucede en una *convención*. De alguna manera, un acuerdo es más de *naturaleza descendente* que una convención, si se tiene en cuenta la relativa extensión automática a otras áreas de interés común. En consecuencia, un acuerdo es más simple, más fácil y más rápido de aplicar que una convención. ¿Por qué? Porque requiere más confianza en el otro, más confianza en el futuro que una convención, la cual tiende a verificar cambios de dirección a cada paso.

En ese sentido, la Organización Mundial del Comercio propuso en 1995 un Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) que ampliara la reducción de aranceles y otras barreras comerciales a intercambios diferentes al comercio de bienes incluidos en las negociaciones anteriores, desde comienzos de la década de los sesenta, hasta el presente. El AGCS deberá cubrir particularmente los servicios financieros – bancarios y de seguros, por ejemplo—, el turismo y el transporte, la salud o la educación, para nombrar sólo algunos de los servicios de interés común. El Acuerdo de 1995 indica algunos principios básicos– aceptados por todos los gobiernos signatarios– que pueden aplicarse a todos los servicios. Por ejemplo, la cláusula de *tratamiento nacional* especifica que todos los servicios extranjeros deberán tratarse como si fueran nacionales; o la *cláusula de la nación más favorecida*, (NMF) indica que cualquier concesión hecha a un país automáticamente se le concede a los demás países firmantes del acuerdo. Estos principios representan las condiciones de referencia de la desregulación del comercio –de servicios en este caso–; una vez aceptados, tales principios se convertirán en restricciones de la internacionalización comercial, también en el campo de la educación.

En junio de este año, se le pidió a todos los gobiernos miembros de la OMC que definieran las áreas del comercio de servicios en las cuales estaban listos para comprometerse con la desregulación, es decir, las áreas en las que aceptarían abrir sus mercados a los proveedores extranjeros bajo las mismas condiciones que les aplican a sus proveedores nacionales. Estas ofertas están siendo compiladas en Ginebra para preparar la próxima sesión de negociación de las concesiones que serán aplicables a todos los miembros del sistema. El proceso habrá de completarse para comienzos del año 2005.

Confianza y valor: principios implícitos de la internacionalización

Miremos nuestro pasado internacional en los siglos XIX y XX. A mediados del siglo XIX, se conocía a los países de Europa como el “concierto de naciones”; eran países que pasaban por el mismo proceso de industrialización caracterizado por el uso del acero, el carbón y el vapor para establecer conexiones ferroviarias y de transporte de mercancías. Dicho proceso comenzó en Gran Bretaña en la década de 1840 y se extendió por Europa durante los siguientes 30 años, antes de extenderse al mundo entero para el cambio del siglo XX. Como grupo de naciones acostumbradas a pelear y luchar entre sí, los países europeos aceptaron en ese momento la necesidad de algún tipo de procedimiento para armonizar su futuro económico común en lugar de insistir en sus identidades políticas individuales. Durante la década de 1860, y con el liderazgo de Francia y el apoyo de Gran Bretaña, se inventó la *cláusula de la nación más favorecida* (NMF) para reforzar los efectos económicos del desarrollo industrial. Esta política se basaba en la confianza en los demás países del concierto de naciones, confianza en la capacidad propia de beneficiarse de la competencia, y confianza en el futuro abierto en el que los gobiernos podrían asumir el riesgo de lo desconocido, es decir, de las consecuencias inesperadas de una comunidad mundial que los afectaría a largo plazo. La mayoría de los gobiernos europeos se sentían suficientemente seguros para arriesgar la tradición a cambio de la posible riqueza. Tal seguridad se convirtió en valor mediante el uso del oro como estándar de medida de las transacciones y del éxito comercial. Junto con el concepto de NMF, el estándar del oro, común a todos los países, favoreció la apertura de los mercados europeos a la competencia extranjera y la rápida reorganización de la producción de alimentos en productos industriales, que transformó la sociedad mundial durante la segunda mitad del siglo XIX. Sin embargo, esta transformación no se dio sin reacciones ya que algunos grupos de personas y países estaban perdiendo posiciones y papeles hasta entonces bien demarcados para dar paso al nuevo orden mundial. Para contrarrestar tales pérdidas, se fomentaron las empresas coloniales que canalizarían y protegerían el comercio con ciertos socios únicamente –Francia e Indochina, Gran Bretaña y la India, por ejemplo, para no mencionar las conquistas del Lejano Oriente de Rusia o las colonias del Lejano Oeste de los Estados Unidos. Esto también produjo reafirmaciones nacionalistas de la identidad en los países más recientemente formados como Alemania e Italia en particular. Tales reacciones contra el libre comercio contribuyeron a largo plazo a formar las oposiciones políticas y militares que desencadenaron la Primera Guerra Mundial: acabaron con el cambio y el intercambio mundial durante la mayor parte del siglo XX. Para las clases cosmopolitas que regían en ese momento, sin embargo, esos cincuenta años de libre comercio se convirtieron en la memoria de una *edad de oro* en la que las personas, el capital y las mercancías podían moverse libremente entre fronteras sin necesidad de pasaportes ni visas, a la vez que el uso del oro como estándar hacía que el comercio y los intercambios fueran comparables en todo el mundo.

A partir de 1918, la historia del Siglo XX puede considerarse un esfuerzo constante para recrear las condiciones de esa edad de oro. Políticamente, para evitar

la guerra, el concierto de naciones europeas se extendería a todos los países del mundo a través de la Liga de Naciones, cuya base de operaciones estaba en Ginebra. Sin embargo, este intento de internacionalización sufrió un golpe mortal cuando el Congreso de los Estados Unidos se negó a seguir al presidente Woodrow Wilson, quien había dado origen a la organización. En el frente económico, el oro se restableció como estándar comercial pero con resultados desastrosos al fijar el estándar demasiado alto —particularmente en relación con la libra esterlina— restringiendo así el comercio en una época de reconstrucción, mientras se estimulaba el esfuerzo individual de los países por controlar su destino económico. Uno de los efectos de esta situación fue la Segunda Guerra Mundial.

Después de 1945, surgieron nuevas iniciativas para estabilizar el mundo, especialmente a través de la creación de la Organización de las Naciones Unidas con sus numerosas agencias especializadas, la UNESCO en particular, y también la Organización Mundial del Comercio. Sin embargo, las naciones más poderosas se mostraron reacias a confiarle a una organización mundial la vigilancia y facilitación del comercio; nuevamente se trataba de tener confianza en el otro o en el futuro. Por el contrario, se decidieron por un tratado que se ocupara de un aspecto de los intercambios comerciales únicamente: los impuestos aduaneros y los aranceles. En consecuencia se firmó y ratificó el GATT²⁷ (Acuerdo General de Aranceles y Comercio) sobre cuya base se organizaron varias sesiones de negociaciones para reducir los obstáculos al intercambio internacional representados por las reglas de cada país que protegían a los proveedores nacionales de mercancías y productos. Fue solo durante la década de 1990, durante las negociaciones de Uruguay, que animados por el éxito del GATT como foro de negociaciones, finalmente se creó la OMC (Organización Mundial del Comercio).

Algunos gobiernos consideraron que el enfoque global propuesto por las agencias de las Naciones Unidas era demasiado lento y complicado, dado el gran número de países involucrados y la diversidad de sus condiciones. Por ejemplo, la lección de dos guerras mundiales en Europa en menos de cincuenta años señalaban la necesidad de estabilidad y paz para que el área se levantara de sus ruinas. Se ensayaron varias formas para desterrar el odio y la desconfianza en Europa occidental: *políticas*, por ejemplo, que guiaran a los gobernantes nacionales a reunirse y desarrollar regulaciones, proyectos y programas comunes. Se crearon entonces el Consejo de Europa y su Asamblea conformada por los parlamentarios de unos 20 países, y ahora por 42 naciones. Se consideraron también los lazos *económicos* como posible ruta a la confianza internacional. En consecuencia, durante los primeros años de la década de 1950, los seis países que habían estado al centro de los dos conflictos mundiales —Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo— se organizaron como un sector de actividades multinacionales de muchas compañías que pudieran apoyar los esfuerzos de guerra, las industrias del acero y el carbón en particular. La Comunidad Europea del Carbón y del Acero representó la primera semilla de confianza para el Mercado Común, que se inició en 1957 mediante el Tratado de Roma que extendía el libre comercio a todos los productos del área diferentes al acero y el carbón. En el

²⁷ Sigla en inglés que significa *General Agreement on Trade and Tariffs*.

ámbito regional, la cláusula de NMF estaba usándose a cabalidad y como consecuencia, al igual que en el siglo XIX, se dio movilidad no sólo a las cosas sino también a las finanzas, y lo que es más importante, a las personas. El lanzamiento del Euro y su uso formal desde hace poco, han completado el modelo del siglo anterior al ofrecer un estándar monetario que también hace posible las comparaciones de valor, en términos de mercancías y servicios. El sistema no está vigente sólo en los 6 países originales de la década de 1950, sino en los 12 países que han aceptado la moneda común. Los últimos tres países de la unión todavía están renuentes a abandonar sus propias monedas: la libra esterlina en Gran Bretaña y la corona en Dinamarca y Suecia. ¡Nuevamente un asunto de confianza! Sin embargo, el Mercado Común — ahora Unión Europea— con unos 400 millones de personas, en cincuenta años ha pasado de ser un área de desastre a un centro de prosperidad que atrae a los países vecinos. Actualmente, también es un socio líder en el comercio, que dentro de la Organización Mundial del Comercio, se maneja como una sola entidad frente a los demás gobiernos. Este mismo sueño de liberalización para contrarrestar las posturas nacionalistas ha sido perseguido en otras regiones, aunque con un nivel más bajo de integración; como el *Mercosur*, el *Pacto Andino* en América Latina, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Todas esas iniciativas se basan en una serie de suposiciones que no se mencionan en ninguna convención ni acuerdo. Me refiero a ellas como la construcción de la confianza. En todos los ejemplos mencionados, del pasado y el presente, hay primero que todo, el deseo de cooperar, ya sea al nivel más bajo de la convención, o al más alto del acuerdo. Las personas, las naciones, los gobiernos reconocen que a su lado hay “otros” ya sean oponentes, o colaboradores. El *reconocimiento* de esos otros es la primera condición para el diálogo. La segunda etapa del intercambio se basa en las *comparaciones*, comparaciones con el otro, para que la persona, la nación, el gobierno descubra puntos en común y diferencias en la identidad y los comportamientos de la contraparte. Así, las áreas comunes pueden considerarse focos potenciales para la acción común, como puntos de encuentro para el desarrollo conjunto —si hay interés en la colaboración. Sin embargo, a ese nivel, la definición de los enfoques comunes no implica la necesidad de un cambio de comportamiento entre los interlocutores en el diálogo: continúan haciendo lo que venían haciendo solo que ahora lo hacen paralelamente; de tal manera que a la larga, se establece una práctica común, y con ella se desarrolla la confianza en la buena voluntad y capacidad mutua. La tercera etapa de desarrollo en la cooperación es la de la *compatibilidad*. Las comparaciones muestran después de un tiempo, dónde pueden cerrarse las brechas para que la práctica compartida lleve a la convergencia de comportamientos, es decir, un comportamiento que acepta incorporar el cambio para adaptar el ritmo propio a las necesidades del otro. Finalmente, la cuarta etapa de la colaboración es la del compromiso, en la que las partes, ya sean personas, gobiernos, o naciones acuerdan un propósito común y adoptan estrategias comunes para cumplir con sus objetivos. Para tener éxito, cada una de las partes debe poder contar con la colaboración sin restricciones del otro y con su completa aceptación de los objetivos que han definido en común.

La *cultura de la convención* corresponde a las dos primeras etapas de reconocimiento y comparación con el otro, que llevan a la práctica compartida, como la Convención de Lisboa con respecto al reconocimiento de los títulos universitarios. La cultura del acuerdo se refiere a las próximas dos etapas de colaboración— la compatibilidad y el compromiso—, las etapas que aceptan el cambio en los patrones de comportamiento para alcanzar el objetivo común, como el AGCS que requiere que los países miembros se comprometan pronto para obtener patrones de comercio transformados que afectarán profundamente el suministro nacional de ciertos servicios con frecuencia de manera inesperada, por lo menos a largo plazo.

En el campo de la educación superior, Europa está tratando de desarrollar un patrón de integración que se refiere a las dos culturas, o a las cuatro etapas del desarrollo de la cooperación. Este es el llamado Proceso de Bolonia. En junio de 1999, 30 Ministros de Educación firmaron la Declaración de Bolonia, la ciudad que recibía a todas las *Alma Mater* de todas las universidades de Europa, este documento incluía su intención de crear un *Área Europea de Educación Superior [European Higher Education Area (EHEA)]* para el año 2010. Se dejó abierto el número de países que podrían asociarse, y de hecho otros tres se asociaron en el año 2001, y algunos otros pedirán asociarse durante el proceso de Bolonia en septiembre del 2003 cuando los Ministros volverán a reunirse en Berlín para evaluar el proceso de desarrollo de la EHEA. También se dejó abierta la definición de la naturaleza de la EHEA: no se ha definido cómo deberá ser una Europa integrada académicamente. Con respecto a la Unión Europea, podría ser un área en la que el conocimiento y aquellas personas que trabajan en el área del conocimiento se intercambien libremente; es decir un espacio en el que los estudiantes puedan educarse in cualquier institución de educación superior de los países participantes, con el apoyo de sus países de origen; un lugar en el que los profesores e investigadores podrían reclutarse de cualquiera de los países participantes; un espacio en el que los empleadores y las autoridades reconocen el valor de los títulos universitarios obtenidos en cualquiera de los países participantes. Sin embargo, la Declaración de Bolonia, no especifica tal objetivo —esto asustaría a la mayoría de los académicos y encargados de las decisiones políticas. Por el contrario, el documento señala herramientas de convergencia que podrían llevar al EHEA, y así obtener el *mayor común denominador* entre los sistemas de educación superior de las naciones que participan. Por ejemplo, recomienda que en cada país se establezca un *sistema de educación superior de dos niveles* con un título de BA (Bachelor of Arts, o Licenciatura) de por lo menos tres años seguido por un título de MA (Master of Arts o Maestría) de tres o cuatro semestres. Tal sistema facilitaría las comparaciones entre los sistemas nacionales de educación superior. También se recomienda el uso de un *suplemento del Diploma*, un documento con formato europeo que explique el contenido del conocimiento adquirido en cada país. Además, pide que el *Sistema Europeo de Transferencia de Créditos [European Credit Transfer System (ECTS)]* se extienda a todas las instituciones y a todos los niveles de la educación superior para simplificar procedimientos y fomentar la movilidad entre instituciones, países, o tipos de capacitación —para acomodar, particularmente, el aprendizaje continuo durante la vida, paralelo a los estudios universitarios. Además, sugiere que se establezca una convergencia en la *evaluación de la calidad* de los servicios educativos que se ofrecen en cada país signatario. Requiere también que se supriman todos los *obstáculos*

administrativos a la movilidad de las personas, e ideas; y finalmente apoya el desarrollo de una *dimensión europea* de la capacitación académica.

Al firmar la Declaración, los Ministros comprometieron el interés de sus países en el uso común de estas herramientas, aún si cada país está desarrollando estrategias diferentes para ponerlas en marcha. Por ejemplo, Italia reorganizó en un año sus más de 1.500 programas curriculares de cinco años para convertirlos en programas de estudio de 2 + 3 años, adoptando así rápidamente la estructura de la Licenciatura /Maestría (BA/MA), aunque no le hayan dado ese nombre. Alemania va mucho más lentamente, pidiéndole a cada universidad ofrecer la estructura BA/MA paralelamente a sus programas académicos tradicionales. Algunas universidades consideraron el sistema dual demasiado complicado, y decidieron ofrecer solamente la estructura BA/MA, como lo hizo la Universidad de Humboldt en Berlín. En Holanda, el Parlamento acaba de discutir transferencia a un sistema BA/MA de educación superior. En otras palabras, se ha dado a los países la opción de utilizar las herramientas comunes como les parezca mejor, y se les permite su propio ritmo de acción siempre y cuando el resultado lleve a la convergencia europea y a una mayor movilidad de personas e ideas por toda la región; una región que va mucho más allá de las fronteras de la unión Europea.

A través de los años, las universidades europeas habían adquirido cierto reconocimiento de su trabajo. Había muchos programas que fomentaban la enseñanza conjunta y el desarrollo de currículos comunes, por lo menos en cuanto a los cursos de estudio específicamente abiertos a los estudiantes extranjeros. Un ejemplo es el programa ERASMUS que apoya el intercambio intra-Europeo de más de 100.000 estudiantes al año. La Declaración de Bolonia consideró que era necesario un mayor conocimiento de las necesidades y métodos mutuos si la etapa de comparación de servicios fuera realmente a dar paso a la etapa de compatibilidad de acción. En consecuencia, se ofreció a los gobiernos la posibilidad de comprometerse a un término medio de integración futura– la EHEA de 2010 – y se los instó a seguir líneas similares de desarrollo. Éstas se reforzaron en Praga en mayo del 2001, cuando los Ministros insistieron en que la educación superior, incluido el *conocimiento continuo durante toda la vida*, tenía que considerarse un *bien público* y que los *estudiantes* tenían un papel muy importante en el cambio social. De esta manera, los Ministros confirmaron indicaciones anteriores de la Declaración de Bolonia de que la integración de la educación superior europea no tendrían que llevarla a cabo los gobiernos solos, sino que tendrían el apoyo total y la creatividad de las instituciones de educación superior y sus miembros, estudiantes, maestros y administradores. Si las autoridades públicas se encargan de que existan las condiciones para el desarrollo académico, el crecimiento intelectual europeo corresponde a las universidades, que tienen que organizarse y trabajar coordinadamente, también a nivel de toda Europa.

Por ejemplo, en octubre del 2002 la Asociación Europea de Universidades (AUE) organiza en Zurich una conferencia sobre el uso de los ECTS como herramienta de integración académica. La reunión, que oficialmente se considera parte del proceso de Bolonia, reunirá a unos 200 líderes universitarios y a representantes de todos los países signatarios o a representantes de estudiantes y profesores. Todos los 300

participantes tratarán de determinar cómo pasar de buenas a excelentes prácticas con respecto al uso de transferencia y acumulación de créditos en Europa, – es decir, cómo pasar del más bajo al más alto común denominador. Las conclusiones de la conferencia serán parte de las recomendaciones para lograr mayor armonización que se discutirá en la próxima cumbre ministerial al año siguiente en Berlín. Al igual que otras conferencias de “Bolonia”, la reunión en Zurich se habrá preparado mediante debates nacionales, y en lo concerniente a los ECTS mediante visitas a muchísimas instituciones que usen el sistema de créditos europeo y que estén teniendo dificultades para extender el sistema a todos los currículos, lo cual influiría indirectamente en todos los aspectos de sus actividades. Dicho de otra forma, la Declaración de Bolonia, implica una cooperación con el gobierno más que dependencia en lo que respecta a las instituciones de educación superior. Lo mismo es aplicable a otros participantes en el proceso: por ejemplo los Sindicatos Nacionales de Estudiantes de Europa (ESIB) participan plenamente en la formación del EHEA, iniciando las discusiones en el ámbito institucional y nacional, organizando simposios europeos cuyos resultados se presentan directamente a los Ministros. Esto también implica un futuro abierto en el que la buena voluntad de los socios puede llevar a buen término las ambiciones compartidas. Sin embargo, esto también puede generar posiciones incómodas ya que todo debe permanecer en constante movimiento: para cada uno de los participantes en el proceso, cada decisión no es más que una aproximación a la creación del EHEA.

De hecho, el proceso de Bolonia, no es de ninguna manera automático ya que combina el lento proceso de crecimiento de la confianza y el estímulo de propuestas innovadoras sobre un concepto abierto y cambiante sobre lo que será el EHEA del futuro. De alguna manera se apoya en el enfoque de la “convención” conservando mucho de su incesante descubrimiento diario del otro, pero llevándolo al nivel de tener *el mismo deseo en el corazón*, es decir la cultura del acuerdo al buscar continuamente el mayor denominador común. Sin embargo, los miembros pueden dirigirse al objetivo común por su propio camino, aunque se comprometen a restringirse al uso de un conjunto determinado de herramientas comunes de desarrollo. En consecuencia, el mundo de la educación superior europea parece una selva, más interesado en las nuevas ideas que en el orden fijo. En muchos aspectos, el proceso de Bolonia es un experimento en relaciones internacionales. Esta apertura es también una de sus fortalezas como lo demuestran los países de la Europa sur oriental: todavía no son miembros de la Declaración, pero han decidido reorganizar sus sistemas de educación superior de acuerdo con ella al aprobar leyes de educación superior que son Euro-compatibles, es decir, que convergen con lo establecido mediante la Declaración en otros países de la región.

En mi opinión las dos primeras etapas son obligatorias en el desarrollo de la confianza y esto a veces lo olvidan los promotores de la integración internacional –a través del comercio u otras actividades. La ventaja de Europa es que, a pesar de sus divisiones históricas y políticas, existe un consenso básico acerca de lo que es la cultura común de la región y sobre el papel de la educación superior en el desarrollo social. Las etapas de reconocimiento y comparación ya están en pleno desarrollo entre los 35 países que participan en el proceso de Bolonia, aún si nos sorprendemos

constantemente del poco conocimiento del académico promedio sobre los sistemas educativos prevalecientes al otro lado de las fronteras nacionales. De todas formas, existe aceptación de lo común, una aceptación que no necesariamente existe en otras partes del mundo. Es decir, comenzar con acuerdos, cuando no se ha desarrollado todavía la cultura de la convención – es decir, hace que la gente sienta igual cuando todavía no se conocen—podría generar resultados indeseados, algunos participantes podrían sentirse presionados más que apoyados durante su adaptación al cambio.

¿Necesitan las universidades el AGCS?

La AUE, como organización, ciertamente no se opone al libre comercio. Tampoco deben los europeos considerar el nivel de riqueza y desarrollo que propicia el creciente movimiento de bienes, dineros, y personas en el área desde 1945 –cuando la Segunda Guerra Mundial cerró tantas ciudades, compañías e infraestructuras de Europa que fueron destruidas. Las dudas acerca de la inclusión de la educación superior como una de las áreas cubiertas por el *Acuerdo General para el Comercio de Servicios* no es con respecto a la necesidad de mejores intercambios internacionales que generen una comunidad mundial más fuerte – un objetivo loable—sino a las condiciones de su desarrollo. Dos puntos merecen mayor discusión.

¿Son los servicios iguales a los productos? A medida que se llegaba al final de la sesión en la Ronda de Uruguay, fue claro que no todos los sectores de los intercambios internacionales estaban incluidos en la disminución de obstáculos al comercio que el GATT había impulsado durante tantos años. Parecía normal aplicar a estos sectores, como el turismo, los servicios bancarios y de seguros, que han asumido un mayor papel en el desarrollo mundial, las reglas básicas que habían liberado el comercio en el sector de los productos, principalmente el *tratamiento nacional* y las *cláusulas de la nación más favorecida*. Se asumía que los servicios eran lo mismo que los productos y que se podían administrar de la misma forma. De hecho, ambos tienen un precio que refleja la eficiencia del costo, ambos dependen de procesos de producción que pueden protegerse mediante regulaciones y aranceles nacionales.

Sin embargo, aún en lenguaje sencillo, hablar de un *productor* de servicios suena bastante torpe; y se preferiría usar un término como *proveedor*. ¿Por qué? Porque un servicio tiene una calidad inmaterial que el producto no tiene. De cierta forma, los servicios requieren del consumidor un tipo diferente de confianza sobre la validez del suministro que la que se requiere del comprador de un objeto material.

Comprar un servicio es como comprar una red de relaciones, aún no activadas, para llenar un pedido. Por ejemplo, al comprar un tour a las ciudades históricas de la “Ruta de la Seda”, estoy comprando mis propias expectativas sobre lo que voy a descubrir en China; y para cumplir con mis expectativas estoy contratando una red de buena fe –que incluye desde el agente de viajes, al agente hotelero, del guía turístico del museo al conductor del bus, cuyas habilidades una vez puestas en práctica harán de mis vacaciones un éxito o un fracaso. Hay una dimensión temporal, un sentido de duración hasta la materialización que no juega ningún papel en el intercambio de

productos. Los productos son también el resultado de habilidades, pero ejercitadas en el pasado. Los servicios al desarrollarse en el futuro, requieren un mayor nivel de confianza. Además, como el servicio todavía no se ha realizado cuando pagamos por él, es interesante notar que el consumidor está dispuesto a pagar más, dependiendo de la mayor confianza que tenga en su realización y especificidad. En otras palabras, hay un margen de evaluación subjetivo que es más importante que para el comercio de productos. Otra forma de considerar los servicios es pensar que reflejan un suministro potencial de habilidades (aún sin activar) mientras que los productos se hacen según los requisitos de la demanda existente (como resultado de habilidades ya activadas.) Así, ¿los instrumentos desarrollados para los productos son aplicables a los servicios directamente? ¿No debería tenerse en cuenta esa dimensión extra de confianza que tiene que ver con el valor inmaterial y subjetivo que es parte de los servicios que se suministran? Así, si mi análisis tiene sentido, ¿no son las *responsabilidades* del proveedor de servicios diferentes a las del productor de productos? En consecuencia, ¿No son las regulaciones que se aplican a los servicios y a los productos intrínsecamente diferentes? ¿Es adecuada la similitud regulatoria que se aplica a ambos?

¿Se justifica la confianza en el proceso de negociación? Este es el segundo punto. Por ejemplo si las preguntas sobre la naturaleza del proceso han de contestarse de manera convincente, todos los participantes deberán contribuir a la discusión, un poco como durante el proceso de Bolonia. Los gobiernos, instituciones, proveedores, y estudiantes deberán involucrarse en la definición de su futuro común. Si los gobiernos que toman parte en el AGCS son los mismos que participaron en el proceso de Bolonia; por lo menos en Europa, esto es, si son los gobiernos que decidieron unirse para desarrollar confianza en el área para crear la EHEA, todos deberán trabajar igualmente para establecer la comunidad global – verdad? Sin embargo ésta no es la forma de actuar de la OMC que se apoya en los departamentos de comercio e intercambio de los países miembros para las negociaciones. Además, muy rara vez consultan con los ministerios que más se interesan en la provisión de los servicios que se están discutiendo como serían los ministerios de educación y salud, por ejemplo.

Esto explica en parte las reacciones hacia el AGCS también por parte de las universidades. Cuando la *Asociación de Universidades y “Colleges” de Canadá* (*Association of Universities and Colleges of Canada*), el *Consejo Americano sobre la Educación* (*American Council on Education*), el *Consejo de Acreditación de la Educación Superior* (*Council for Higher Education Accreditation*) y la *Asociación Europea de Universidades* (*European University Association*) redactaron una declaración común y la firmaron en septiembre del 2001, las cuatro organizaciones, que representan unas 4.000 instituciones, expresaron su renuencia a que la educación superior se incluyera entre los servicios que se comprometían a un mayor libre comercio. ¿Por qué? Porque se temía que el proceso de consulta no incluyera efectivamente a las universidades –aunque son ellas las principales proveedoras de la educación superior, un servicio con sus propias características específicas no necesariamente cubiertas por las ambiciones del AGCS.

Nos enteramos del posible papel de la educación superior en la negociación del sistema de AGCS a través de las universidades canadienses porque en ese país hay una cultura de consulta muy bien establecida: en Ottawa, el Departamento de Comercio había pedido la opinión del Departamento de Educación – al preguntarse si Canadá debía comprometerse a mayor libre comercio en la educación. A su vez, el Departamento de Educación refirió el asunto a la Asociación de Universidades y “Colleges”, su colaborador usual para preparar el documento de posición. Sin embargo en Washington y en muchas ciudades europeas, los comerciantes fueron menos cooperativos, como si sus experiencias con el libre comercio de productos justificaran operaciones similares en cuanto a los servicios. Así, los Ministros de Comercio (o su equivalente en cada país) rara vez consultaban a sus colegas de educación, lo cual en realidad no creaba un estímulo real para el debate con los proveedores o sus asociaciones representativas. Nuestra declaración transatlántica fue una forma de recordarnos que las instituciones más concernidas eran las universidades y que como tales debían participar en el debate.

Nuevamente, se presenta como una cuestión de confianza; confianza en los conceptos, en su definición, en las negociaciones; es decir, de la confianza fundamentada en la experiencia y en las diferencias ya reconocidas que nos llevarían a rutas convergentes. Dicho de otra forma, en el campo de la educación superior nos preguntábamos ¿si las bases de reconocimiento mutuo y comparación internacional en más de 180 países del mundo eran suficientes para pasar a la comparación y al compromiso? La comparación y el compromiso son claramente necesarios para un Acuerdo que quiere lograr un futuro abierto simplemente determinando las condiciones de intercambios de servicio cada vez más frecuentes.

Los temores de que se dieran malentendidos aumentaban por la imprecisión del documento sobre el AGCS, cuando en el Artículo 1:3, define los tipos de servicios que *no* están cubiertos en el proceso de negociación, en particular aquellos servicios que los diferentes Estados dan a sus propios ciudadanos. Sin embargo, si se excluyen las instituciones controladas por los gobiernos, qué se hará con las universidades privadas que cumplen un *papel público* o, por el contrario, las instituciones del estado que han establecido ramas privadas para desarrollar nuevos servicios educativos? Otra área que necesita aclaración es la de las consecuencias del Acuerdo para los países que tienen sistemas de educación superior menos desarrollados, con frecuencia un sistema asociado a la afirmación de la identidad cultural. ¿Llevarían el AGCS a la sustitución de servicios *valiosos pero ineficientes* (por lo menos en el sentido económico) por alternativas extranjeras más baratas y bien “empacadas” pero basadas en premisas culturales muy diferentes? Es decir, ¿pueden o quieren todos los miembros de la OMC asumir el peso y las consecuencias de la liberalización – particularmente en la educación, que como la cultura, refleja las identidades de grupo y la especificidad nacional?

En todos los casos, la desconfianza podría atenuarse si entendiéramos claramente lo que significa la *calidad* en cuanto a la educación superior. Si un servicio se refiere a una *red de habilidades*, que no se han activado, que pueden variar en tiempo y espacio aunque se consideren parte del mismo todo y que se presentan con el mismo

nombre en todas partes, ¿Cómo se evalúa la calidad de un proceso inmaterial en desarrollo? Con los productos, por lo menos, las habilidades demuestran sus límites en el producto mismo y emitir un juicio sobre su calidad es mucho más fácil. Así, como asociaciones de instituciones de educación superior estaríamos dispuestas a discutir – y acordar – los estándares que deben usarse para que los diferentes servicios educativos puedan considerarse suficientemente similares para competir en el Mercado mundial. Esto es esencial si vamos a proteger a los estudiantes, si vamos a asegurarles a los padres (quienes con frecuencia pagan ya sea al cubrir los gastos o pagar los impuestos), y si hemos de establecer una ruta de convergencia para profesores, empleadores, y profesiones para que puedan referirse a algún tipo de orden en el mundo complejo de la globalización.

En mayo de 2002 en Washington, la OECD (*Organización de Cooperación Económica y el Desarrollo*) organizó un Foro sobre *el comercio de servicios* y los expertos explicaron que el proceso es inocuo y reversible, que los países mantenían el control de cualquier concesión hecha para así poder decidir las definiciones de servicio público y calidad en todos y cada uno de los casos. ¿Deben convencerse las universidades cuando el AGCS no es producto de una convención, que permite un enfoque *ad hoc*, paso a paso, sino un acuerdo que usa el tratamiento nacional y las cláusulas de la nación más favorecida para integrar lo inesperado? Además, el temor creció dada la actitud un tanto desdeñosa de los negociadores oficiales con respecto a los estudiantes europeos que habían preparado su caso en contra de lo que ellos llamaron el riesgo a la “productorización” de la educación superior. Para ellos, la educación es un proceso que involucra a las personas, un *encuentro cercano* con el conocimiento como lo experimentan los varios profesores, cada uno de una manera única y particular. Considerar el aprendizaje como una mercancía empacada, como un “producto” diferenciado de la manera como se provee despoja al proceso educativo de su esencia propia, transforma el aprendizaje en simple instrucción – eso argumentaba ESIB. El argumento puede debatirse, pero ciertamente no debe desecharse como irrelevante como lo hizo el Foro. De hecho, cabe preguntarse si ¿nos movemos hacia el “currículo mundial” –como existe el “carro mundial”, fabricado de partes similares construidas en países diferentes (como función de la eficiencia de costos) pero empacado de varias formas de una región a otra para que el consumidor tenga la impresión de que la máquina se ha hecho a su medida? ¿Debemos temer la *industrialización del conocimiento* – que nos llevaría posiblemente a la uniformidad – cuando tradicionalmente, la educación superior se ha construido sobre la diferenciación, la libertad de enseñanza y la autonomía institucional? No, dicen los expertos en AGCS, porque el acuerdo proporcionará regulaciones para que la internacionalización – el objetivo de todo el proceso – pueda desarrollarse.

Sin embargo, no hay verdadera confianza ni en el concepto ni en el proceso, ni dentro de los gobiernos, ni entre los proveedores educativos y sus beneficiarios. Si la dinámica de la confianza incluye reconocimiento, comparabilidad, compatibilidad y compromiso, entonces la vía rápida hacia la internacionalización, representada por el AGCS, es prematura si se considera que el conocimiento mutuo y la capacidad de cooperación no se han ensayado ni desarrollado dentro y entre muchos de los países de la comunidad mundial. De alguna manera, y tal vez desafortunadamente, las

instituciones de educación superior y las autoridades encargadas del desarrollo intelectual todavía no han alcanzado la etapa de *comunidad de enseñanza* - el más mínimo común denominador – que se basa en la confianza personal e institucional y que conduce al consenso de grupo. Como todavía no se ha explorado la posible convergencia, hay pocas probabilidades de éxito para que los desarrollos automáticos nos lleven a formar una *comunidad de aprendizaje* internacional, o sea el más alto común denominador. Dicho de otra forma, el mundo de la educación todavía no está listo para dismantelar los dispositivos nacionales que protegen los servicios académicos. O, si AGCS avanza rápidamente, el riesgo sería que algunos proveedores aprovecharan debilidades implícitas pero claras en varios sistemas educativos para sustituir servicios –sin ninguna seguridad de confianza por parte de los consumidores con respecto a la relevancia del “producto”. El desencanto y la decepción podrían convertirse en acusaciones de imperialismo.

Esta no es la mejor manera de desarrollar la internacionalización. AGCS no es más que una herramienta cuya capacidad de actuar de manera descendente puede ser prematura. Sin embargo, la necesidad de mayor comprensión, del intercambio de personas e ideas continua siendo tan fundamental ahora como lo fue en 1945, si el planeta quiere evitar nuevos conflictos mundiales. Entonces, si todavía no podemos tener *el mismo deseo en el corazón*, y respetar los acuerdos, aún podemos usar el método de la UNESCO, el de las convenciones que construyen *referencias comunes*. Es verdad que ha resultado ser un método un tanto lento para destruir barreras, sean ellas intelectuales o administrativas. Las convenciones no deben convertirse en razones para aplazar en vez de reformar, aún si todo esto tiene poco que ver con la convención en sí, y más con la voluntad de los signatarios para avanzar. El GATT ha acercado los mercados mundiales, los convirtió en un área económica común– un proceso que se conoce comúnmente como “globalización”. Si quisiéramos aprender del proceso europeo –donde los productos, las personas y el capital pueden moverse libremente en una comunidad de unos 400 millones de ciudadanos—la necesidad de crear un Área Europea de Educación Superior puede entenderse como un resultado tardío de la creciente interacción en otros campos. De hecho, los gobiernos de Europa, que ya están unidos a través de miles de contactos y contratos, pueden ahora imaginarse proveer un marco en común para aquellas actividades que siempre se han considerado *específicas de cada país*, como son la cultura y la educación. Esa es tal vez la razón por la cual la Declaración de Bolonia refleja un proceso inter-gubernamental más que un programa integrador administrado por una entidad supranacional como la Comisión Europea en Bruselas –nacida de un acuerdo internacional.

En el ámbito global, todos los gobiernos del mundo podrían reconocer que ya son parte de una entidad económica que debe completarse con el libre comercio de servicios. El compromiso con la educación se convertiría así en una política internacional de cultura apoyada por el compromiso ya existente en otras áreas del comercio. Para seguir el modelo europeo, la ruta de la convención podría fortalecerse mediante estrategias inspiradas por el proceso de Bolonia donde se usa el proceso *ad hoc*, paso a paso para lograr compatibilidad y fomentar compromiso con los procedimientos que conducen a un mayor común denominador, donde la confianza se

mide mediante el *nivel de cooperación* que los gobiernos proponen a todos los participantes; las mismas autoridades que apoyan a la UNESCO o al AGCS – y sus diferentes acciones en pro de la internacionalización.

Una conclusión provisional

Las dos culturas – tal como las representan la UNESCO y el AGCS – van de la mano como lo informan nuestros diarios – o pueden sustituirse mutuamente; si consideramos que los acuerdos son un tipo especial de convenciones. He tratado de mostrar sus conexiones en tanto que tienen el mismo objetivo, la internacionalización. Ambas tratan de lograr el mismo objetivo con métodos diferentes aunque complementarios, la convención con un método ascendente, y el acuerdo usando más un marco de referencias descendente. Sin embargo, mientras los actores de la escena educativa no demuestren suficiente confianza mutua o confianza en los servicios del otro, mientras no haya una voluntad confirmada de lograr una comunidad de aprendizaje, las dos culturas podrían estar en oposición. El reconocimiento y la comparabilidad de los sistemas de educación superior, nacionales o de otra índole, es una etapa necesaria de colaboración para que los países puedan comprometerse a la compatibilidad de acción que el AGCS requiere. Cuando se hayan completado las dos primeras etapas, los procedimientos del AGCS podrán aplicarse usando la confianza desarrollada entre los actores que se habrán convertido en colaboradores en el campo de la educación superior. También podrían desarrollarse más actividades *ascendentes*, conjuntas o en cambio de las políticas de libre comercio, como lo demuestra el proceso de Bolonia para Europa. Aquí el propósito a largo plazo de construir un área académica común debería hacerse mediante la creatividad de todos los participantes, a medida que se involucren en la empresa común.

Entonces, ¿necesitan el AGCS las universidades? No, por el momento, si no hemos de añadir la desconfianza al temor en una comunidad de enseñanza que aún no tiene la madurez para convertirse en una comunidad de aprendizaje. Ésta es una respuesta provisional hasta que se contesten satisfactoriamente muchas de las preguntas que se plantearon aquí, y las universidades deben ser parte del debate. Entonces, la vía rápida al libre comercio podría ser una vía fácil hacia la globalización intelectual y hacia una sociedad mundial de conocimiento.

INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA

Hans de Wit

Históricamente ha habido varias similitudes en la internacionalización de la educación superior en Europa y América Latina. Existen una base común y muchos contactos; sin embargo, la mayoría de ellos son fragmentados, personales, ad hoc, y poco sistemáticos en ambas direcciones. Excepto en campos especializados como los Estudios Latinoamericanos, es claro que la relación no ha sido, ni es aún, equitativa. Depende en gran parte de la cooperación para el desarrollo —asistencia técnica, construcción de instituciones, becas— y se da más que todo entre España y Portugal de una parte, y América Latina de otra, sin mayor expansión hacia el resto de Europa. Con respecto a la movilidad de estudiantes y profesores, se observa un mayor flujo de estudiantes y profesores de América Latina hacia Europa y Estados Unidos que en la dirección opuesta.

La principal motivación para la internacionalización de la educación superior en muchos países de Europa y América Latina era, en ese momento, política (en su mayoría programas de asistencia técnica). Sin embargo, claramente la posición de cada lado era muy diferente.

En la segunda mitad de la década de los ochenta, se da en Europa un cambio en las dinámicas de internacionalización de la educación superior, enfatizando la calidad académica y la competitividad económica sobre la asistencia técnica. El objetivo actual es convertir a Europa en una región más competitiva fortaleciendo la cooperación en investigación y docencia mediante programas conjuntos, como los programas marco de investigación y movilidad como *ERASMUS*. Estos programas dieron gran ímpetu a la internacionalización y europeización de la educación superior. Los gobiernos nacionales, las fundaciones privadas, y principalmente las instituciones de educación superior respondieron diseñando otros programas de internacionalización. Se elaboraron estrategias y políticas nacionales e institucionales. Es difícil encontrar países que no las tengan todavía aunque hay gran variedad en cuanto a la calidad y el alcance de tales estrategias. La *Declaración de Bolonia* de 1999 y los procesos que se originaron a partir de ella, han dado un nuevo impulso a la internacionalización y la han alejado del intercambio y la cooperación curricular entre instituciones, para acercarla a la reforma de sistemas y a la transparencia como fundamento para la competencia en mercados regionales y globales.

En América Latina por el contrario, puede hablarse de decadencia, de reducción de los programas de asistencia técnica encaminados a la construcción de instituciones, aunada al aumento de la movilización desorganizada de estudiantes hacia Norte América y ciertas partes de Europa. En América Latina la internacionalización todavía parece carecer de estrategias nacionales y regionales. Las actividades dependen en parte de la iniciativa propia de instituciones de educación superior. Existen, ciertamente, varios ejemplos positivos de tales iniciativas de programas internacionales como son – *Alfa*, *Fulbright*, etc. –; y de programas de fundaciones privadas – por ejemplo el programa *Colfuturo* en Colombia.

El Programa *Alfa* de la *Comisión Europea* para estimular la cooperación entre la educación superior Europea y de América Latina y el Programa *Columbus* han tenido un efecto positivo para el conocimiento mutuo de los sistemas y oportunidades educativas de ambos continentes. El nuevo programa de becas de la *Comisión Europea* tendrá también un efecto positivo. En mi experiencia, he visto que un valor adicional de tales programas es que estimulan el conocimiento entre las instituciones de educación superior en América Latina al igual que la cooperación entre ellas. Sin embargo, el impacto de los programas de internacionalización en América Latina es bastante limitado y se ve eclipsado por la fuga de cerebros tanto de estudiantes como de profesores.

La emergencia de una mayor competencia de la educación superior en el mundo, el surgimiento de nuevos proveedores, y de nuevas formas de proveer la educación superior amenaza el estado actual de la internacionalización de la educación superior entre las dos regiones. Europa y América Latina parecen comenzar de dos posiciones diferentes, el primero principalmente como exportador, y el segundo como importador de educación superior. Igualmente, es necesario reconocer que Europa está quedándose atrás en la competencia con los países de habla inglesa: los Estados Unidos, Australia, Canadá, y el Reino Unido en particular. Tanto Europa como América Latina podrían beneficiarse de la cooperación basándose en su historia y cultura en común, haciendo uso de su anterior experiencia en el desarrollo de la cooperación y de los programas existentes como *Alfa* y *Columbus*. Esta cooperación los fortalecería a ambos en el sentido académico ya que la internacionalización será una herramienta para mejorar la calidad académica, y en el sentido económico para competir en el ámbito mundial.

Para América Latina es particularmente importante analizar el contexto actual y los retos del futuro. Todavía hay carencia de datos, de conocimiento práctico, comunicación y análisis de las dimensiones internacionales y regionales de la educación superior. En el marco del actual debate sobre el futuro de la educación superior en América Latina, las dimensiones regionales e internacionales no pueden dejarse de lado. Existe cada vez mayor interés sobre este asunto, y puede observarse un incremento en las actividades y los programas, lo que constituye una buena base para comenzar.

El *Banco Mundial* en sus programas de mejoramiento de la educación superior en América Latina ha considerado importante incluir la dimensión internacional de la educación superior. Con base en experiencias anteriores de estudios comparativos sobre la internacionalización de la educación superior en Europa, América del Norte, y la región Asiática del Pacífico,²⁸ el *Banco Mundial* decidió llevar a cabo un estudio sobre la internacionalización de la educación superior en América Latina.²⁹

El proyecto “*Internacionalización de la Educación Superior en América Latina*” se propone analizar comparativamente las tendencias de internacionalización y otros asuntos relacionados con la educación superior en un grupo de países de América Latina.³⁰ Los objetivos son:

- Identificar tendencias y problemas relacionados con la dimensión internacional de la educación superior en el ámbito institucional, nacional y regional.
- Analizar los riesgos, oportunidades y retos a los que se enfrenta la internacionalización del sistema de educación superior de América Latina.
- Contextualizar con otras regiones del mundo las estrategias y políticas de internacionalización de América Latina.
- Elevar la conciencia y fortalecer el conocimiento para generar oportunidades de internacionalización en el ámbito regional e internacional.

La dimensión internacional de la educación superior es un tema que cada año cobra mayor importancia en la agenda de instituciones de educación superior, gobiernos nacionales y organizaciones regionales e internacionales. La globalización de nuestras economías y sociedades afecta al sector de la educación superior de igual manera que la educación superior a través de la investigación, enseñanza y servicios influye sobre el proceso de globalización. A través de la internacionalización la educación superior responde a los nuevos retos que se generan con la globalización.

Anteriormente, *IMHE/OECD* había analizado la dimensión internacional de la educación superior en cuanto a sistemas, y en particular en cuanto a instituciones, en diferentes regiones de mundo: Europa, Los Estados Unidos, Canadá y Australia, y los países asiáticos del Pacífico. Además, *IMHE/OECD*, con la cooperación de otras organizaciones (*Asociación de Cooperación Académica*) y *Asociación de Universidades Europeas*, ha elaborado un documento para evaluar la calidad de la dimensión internacional de la educación superior en las instituciones. Estos estudios

²⁸ Dentro del *Programa de Administración Institucional de Educación Superior (Programme on Institutional Management of Higher Education (IMHE)* de la *Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD))*.

²⁹ Siendo el responsable del grupo de trabajo, el autor de este capítulo.

³⁰ El principal patrocinador de este proyecto es el la unidad de Educación Superior y Ciencia & Tecnología para América Latina, del Banco Mundial. Otros patrocinadores son: el Programa de Administración Institucional de Educación Superior (*IMHE*) de la *OECD*, y Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, *IESALC/UNESCO*. Es preciso aclarar que aunque por lo general se identifica al Banco Mundial con grandes sumas de dinero, en este caso el patrocinio es bastante modesto, aunque muy importante para la realización del proyecto, como lo es el de los otros dos patrocinadores.

han contribuido al análisis conceptual de la dimensión internacional de la educación superior y del estado en que se encuentra en diferentes partes del mundo.

El estudio del Banco Mundial para América Latina estará basado en informes nacionales de autores de la región y tendrá como resultado el análisis comparativo y conclusiones para la región en su totalidad. Se han seleccionado los siguientes países para elaborar los informes nacionales que servirán de base para el análisis comparativo: Argentina, Brasil, América Central, Chile, Colombia, Cuba, República Dominicana, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela. Autores de cada país seleccionados por el equipo del proyecto escribirán los informes nacionales. El equipo del proyecto se responsabilizará del análisis comparativo y las conclusiones. Los informes se presentarán en una conferencia abierta a la comunidad de educación superior de América Latina. El producto final del proyecto será un libro que contendrá los informes. El proyecto concluirá a finales del año 2003.

LA ENSEÑANZA SUPERIOR COMO “SERVICIO COMERCIAL” ¿DESAFÍO O AMENAZA?

Wrana Maria Panizzi

De 25 a 27 de abril de este año, se realizó en Porto Alegre, en la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), la III Cumbre Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas. Tuvimos el honor de presidir ese encuentro, que reunió dirigentes universitarios de 14 países y donde se discutieron temas de gran relevancia para el destino de nuestras universidades.

El encuentro realizado en Porto Alegre fue organizado por nuestra universidad, la Universidade Federal do Rio Grande do Sul, por la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM) – que hoy, con mucho honor, represento aquí – y por el Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica (CEXECI), entidades esas dirigidas, respectivamente, por los colegas Jorge Brovetto y Miguel Rojas Mix, cuyo esfuerzo fue decisivo para el éxito de la III Cumbre. El evento también tuvo el apoyo del Instituto Latinoamericano de Educación para el Desarrollo (ILAEDES), del Consejo Superior Universitario Centro Americano (CSUCA) y de la Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), entidad que congrega las 52 instituciones públicas de enseñanza superior brasileñas.

UNIVERSIDAD Y COLABORACIÓN INTERNACIONAL

La realización de la III Cumbre, en Porto Alegre, evidentemente, no se constituye en un hecho aislado. Es de la naturaleza de la Universidad, institución milenaria en algunos países, secular en otros, promover el debate y la reflexión. La Universidad sabe que el debate académico y la investigación científica no conocen

fronteras, y por eso siempre valoriza el cambio de experiencias y el intercambio de profesores y alumnos a través de los hemisferios y de los continentes, tanto en el dominio de la cultura, de las artes, de las técnicas, de las ciencias, como en lo que se refiere a sus particularidades institucionales, a su gestión, a su financiamiento y a su rol en el proceso de desarrollo económico y social de nuestros países. La colaboración internacional, en resumen, es parte constitutiva no solamente de la idea de Universidad, como también de la propia historia de esa institución, que se quiere universal precisamente porque tiene en el diálogo y en la cooperación solidaria entre los pueblos la fuerza constitutiva de su identidad.

Sin embargo, no nos parece exagerado afirmar que vivimos un momento singular de esa historia, marcado por el proceso de “mundialización”, como denominan algunos, o por la globalización, como prefieren otros, que avanza ahora en el sentido de la apertura de las fronteras nacionales a la llamada “industria educacional”.

LA III CUMBRE DE RECTORES DE UNIVERSIDADES PÚBLICAS

“Universidad Pública: Educación y Desarrollo”: esta fue la temática general de la III Cumbre, tratada, bajo diferentes ángulos, por nuestros tres principales conferencistas – Rodrigo Borja, que habló del tema “Educación, globalización y sociedad del conocimiento”; Juan Carlos Gottifredi, que presentó la conferencia titulada “La universidad latinoamericana ante los desafíos del mundo actual”; y Marco Antonio Rodrigues Dias, cuya conferencia tuvo como título una pregunta: “¿Educación superior, bien social o servicio comercial regulado por la Organización Mundial de Comercio?”.

El tema general de la III Cumbre fue discutido por los participantes del encuentro no solamente en las tres conferencias. También fue tratado por cuatro grupos de trabajo, que se dedicaron al análisis de los temas “Formación para el mundo del trabajo”, “Ciudadanía, cultura, ética e inclusión social”, “Desarrollo social y económico” y “Cooperación internacional para el desarrollo”.

Sin embargo, la cuestión que sin duda centralizó la atención de los participantes del encuentro fue la propuesta de inclusión de la enseñanza superior entre los “servicios comerciales” reglamentados por la Organización Mundial de Comercio en el ámbito del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS), tema de la conferencia de Marco Antônio Rodrigues Dias.

No voy hacer aquí un resumen de los debates ocurridos durante la III Cumbre porque, con el objetivo de dar amplia divulgación a los diversos temas discutidos en aquel encuentro, nuestros colegas de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Silvia Maria Rocha y Carlos Alexandre Netto, organizaron una publicación que brevemente estará disponible a todos ustedes, con el título: *Universidade Pública, educação e desenvolvimento: relatos e reflexões da III Cumbre*.

Permítanme, sin embargo, presentar a ustedes un abreviado sumario de la conferencia dictada por Marco Antonio Rodrigues Dias, ex-director de la División de

Enseñanza Superior de la UNESCO, organizador de la Conferencia Mundial sobre Enseñanza Superior realizada en París en el 1998, y actualmente asistente del rector de la Universidad de las Naciones Unidas.

Dias inicialmente recordó a todos que, en abril de 1994, los Estados Miembros de la OMC aprobaron el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios – acuerdo que, como sabemos todos, se firmó con el propósito de “liberar”, en escala planetaria, el comercio de todos los tipos de servicios. El acuerdo estableció una sola excepción. No serían incluidos entre los servicios reglamentados por la OMC aquellos suministrados en el ejercicio de la autoridad gubernamental y, en este contexto, no suministrados en base comercial.

En septiembre de 1998, en un documento entonces considerado “restringido”, el secretariado de la OMC defendía la tesis de que “como permiten la existencia de proveedores privados en la educación, los gobiernos aceptan el principio que la educación, en especial la educación superior, puede ser tratada como servicio comercial y, por lo tanto, debe ser reglamentada en el cuadro de la OMC” – tesis esa considerada por Dias como un “gran sofisma”.

En octubre de 1999, el mismo secretariado de la OMC define formalmente los servicios reglamentados por el AGCS, e incluye entre ellos la educación. A partir del 2000, la OMC inicia negociaciones orientadas a la liberalización de los servicios educativos. Durante este mismo año, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda “proponen a los otros países una apertura prácticamente sin límites de sus ‘mercados’ a los proveedores oriundos de sus territorios y solicitan que toda la restricción a la acción de esos grupos por los gobiernos nacionales sea rechazada”. Como nos muestra Marco Antônio Rodríguez Dias, a pesar de un país como Japón haber presentado serias restricciones a esas medidas, la movilización en favor de su adopción por el conjunto de los Estados Miembros de la OMC es grande. En definitiva, el proceso de transformación de la educación en servicio comercial está en curso, e incluso una fecha límite para cerrar las negociaciones ya está acordada: enero de 2005.

El texto integral de la conferencia del ex-director de la División de Enseñanza Superior de la UNESCO está publicado en un libro que editamos por solicitud de los organizadores de la III Cumbre y que trae el título *Universidad, um lugar fora do poder*. Pensamos que el trabajo de Dias, por las informaciones que contiene, debe ser ampliamente divulgado, entre otras razones, porque el tema jamás fue discutido de manera profunda en Brasil y, creemos, en otros países latinoamericanos.

LO QUE ESTÁ EN JUEGO

Las universidades, como dije antes, saben que el debate académico y la investigación científica no conocen fronteras. Sin embargo, debido a la iniciativa de la OMC, están frente a un desafío de otra naturaleza. No está en cuestión, en este caso, la formación de redes de investigación, la movilidad docente y estudiantil u otras formas de intercambio científico y cultural siempre valorizadas por nosotros. Lo que

está en cuestión, y lo que interesa a muchos en casi todos los países del mundo, es el destino mismo del conocimiento como *patrimonio social* y de la educación como *bien público*.

Subyacentes a la iniciativa de la OMC, están en juego, por lo tanto, además de la concepción de Universidad, nuestras convicciones de la importancia de la investigación para la enseñanza superior y del rol de la colaboración internacional para las universidades – e incluso de su papel para el desarrollo social y económico de nuestros pueblos y para la afirmación de nuestras identidades culturales. La iniciativa de la OMC contraría todo lo que construimos, pacientemente, en los últimos años, en diferentes foros internacionales.

La internacionalización del debate sobre la universidad

Como sabemos, la internacionalización del debate sobre la universidad tiene como marco fundamental la Conferencia Mundial sobre Enseñanza Superior realizada en París en octubre de 1998, bajo los auspicios de la UNESCO. En aquella ocasión, en la *Declaración de París*, definimos una amplia agenda de cuestiones y firmamos nuestros compromisos – con el conocimiento como patrimonio social, con la educación como servicio público, con la calidad, la libertad y la autonomía académicas, con la diversidad cultural, con la investigación como factor esencial para la progresión del conocimiento, con la cooperación internacional, con la busca de pertinencia entre la educación y las demandas sociales. Esos compromisos fueron posteriormente retomados por la comunidad universitaria en diferentes partes del mundo. Así lo hicimos en noviembre de 1998, en reunión organizada por la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo, en Córdoba, cuna del modelo universitario latinoamericano, cuando celebramos los 80 años del *Manifiesto de Córdoba* y los 50 años de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, que consagró la educación como uno de los más importantes derechos humanos. En febrero de 1999, en Cáceres, España, en reunión organizada por el Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica, reiteramos, por medio de la *Declaración de Extremadura*, los compromisos asumidos en París, afirmando que la educación es estratégica para el desarrollo de las naciones, que la educación es derecho de todos, que la educación es deber del Estado.

Las repercusiones de la *Declaración de París*, para nosotros iberoamericanos, no se agotaron ahí. En agosto de 1999, cuando se realizó la I Cumbre en la Universidad de Santiago de Chile, tratamos del papel de las universidades públicas en el nuevo milenio y analizamos las estructuras de financiamiento y desarrollo de la educación en el mundo globalizado. En la I Cumbre, en el documento conocido como *Acuerdo de Santiago*, definimos nuestro concepto de universidad pública – y cabe aquí recordarlo: “Lo público es lo que pertenece a todo el pueblo. La universidad pública es la que pertenece a la ciudadanía y está a servicio del bien común”. En octubre de 2000, en la II Cumbre, realizada en Buenos Aires, tratamos del rol de la universidad pública en la construcción de un proyecto social nacional y reafirmamos los compromisos de París en la *Declaración de Buenos Aires*.

En todos esos encuentros, se estableció un amplio consenso sobre la importancia de la educación, de la ciencia y de la tecnología para el desarrollo económico de las naciones. Más importante que ello, se consolidó la visión de que, además, las universidades también tienen extraordinaria importancia para nuestras sociedades como lugar de diversidad cultural y de pluralidad ideológica, del debate y del diálogo que juntos construyen sujetos y colectividades, de la crítica comprometida con la ética, que busca ser verdadera y justa. Es nuestra convicción que la construcción de ese lugar, que un día Roland Barthes definió como “un lugar que se puede decir fuera del poder”, está seriamente amenazada por la iniciativa de la OMC.

Una amenaza a nuestra concepción de universidad

En la III Cumbre, realizada en Porto Alegre, igualmente retomamos los compromisos inscriptos en la *Declaración de París*, aprobada por más de 180 países. Cabe aquí citar un trecho del documento firmado en Porto Alegre:

“(…) los académicos iberoamericanos, aquí reunidos, reafirmando los compromisos asumidos por los gobiernos y por la comunidad académica internacional en octubre de 1998, en París, en la Conferencia Mundial de Educación Superior, considerando la educación superior como un bien público, (...) requieren a los gobiernos de sus respectivos países que no suscriban ningún compromiso en esta materia en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la OMC”.

Nuestra visión del problema, visión compartida por los colegas de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo, es la de que la comunidad académica iberoamericana, con base en los compromisos firmados por nuestros dirigentes políticos en París, debe movilizarse contra la propuesta de comercialización de la educación defendida por la OMC, porque ella es una amenaza a nuestra concepción de universidad. Sin embargo, esa movilización no debe sustentarse simplemente en la “denuncia”. Creemos que la posición de nuestras universidades será más legítima si, al mismo tiempo, ellas logran conquistar el apoyo de la sociedad a través de la demostración de su importancia social.

Hoy, casi todos parecen estar de acuerdo que la ciencia, la tecnología, el conocimiento, la educación, son estratégicos para el desarrollo económico de las naciones. En otras palabras, cuanto más una nación invierte en investigación y enseñanza superior, más riqueza material produce para el bienestar de su pueblo. Sin embargo, esta es solamente una cara de la misión de la universidad. La otra, y tal vez más relevante, es que, en un mundo marcado por tantos conflictos, por la desigualdad creciente, por catástrofes ambientales, por la inseguridad, la universidad tiene un papel mucho mayor – como lugar de la convivencia, de la pluralidad cultural y ideológica, de la libre reflexión, del debate y del diálogo que construyen los sujetos y las colectividades, como heredera y vector de renovación del proceso civilizador, de este proceso que un día alguien imaginó significar la construcción de sociedades cada

vez más fraternas y solidarias, de este proceso que los iluministas un día imaginaron ser la gran contribución de la razón y del conocimiento para la humanidad y que requiere también, como sabemos hoy, la contribución de la sensibilidad.

Pienso entonces que debemos reafirmar, siempre que se nos presenta la oportunidad, nuestro entendimiento del conocimiento como patrimonio social y de la enseñanza como bien público – y no como servicio a ser comercializado, tema que hoy se presenta muchas veces bajo la máscara de una supuesta valorización de la educación. Para nosotros, la universidad solamente tiene sentido como una construcción colectiva perdurable, que no cede a la tentación de lo espectacular, de lo efímero, como lugar de la producción de una riqueza cada vez más escasa, la riqueza moral, la riqueza de valores, la riqueza de la convivencia y del diálogo, la riqueza de la crítica y de la ética.

Creo, pues, que la legitimidad de nuestras posiciones, de nuestras propuestas y reivindicaciones debe ser demostrada no solamente a través de los números, sino principalmente a través del esclarecimiento de la importancia social y estratégica de la universidad para la sociedad. No tengo dudas que si hacemos esa demostración, la sociedad no vacilará en apoyarnos y exigirá políticas públicas que cumplan a nuestras demandas de financiamiento y necesidades de crecimiento, como a otras, formuladas por la sociedad misma.

Finalmente, frente a la iniciativa de la OMC, el futuro de nuestras universidades públicas – y de la enseñanza superior en general – no puede más ser analizado y comprendido sin tomar en consideración la internacionalización de los “servicios educativos”. Ese debate no puede restringirse al intramuros universitario. Es nuestra esperanza que la gravedad del tema sensibilice no solamente estudiantes, profesores y dirigentes de nuestras universidades y otras instituciones de enseñanza superior, sino también a gobernantes, parlamentarios, empresarios y todos los ciudadanos comprometidos en la construcción de una sociedad más justa, fraterna e igualitaria.

LA COMERCIALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Salvador Malo

El *Acuerdo General para el Comercio de Servicios* (AGCS en español o GATS en inglés) ha provocado un gran número de reacciones. Ello sorprende por cuanto la comercialización de los servicios educativos, en especial los de educación superior, no es un fenómeno de reciente aparición, y por cuanto aún están en una etapa incipiente de definición los sectores, modalidades y marcos reglamentarios que se propondrían en torno a la educación superior para su eventual firma por los países que así desearan hacerlo.

En efecto, ni el AGCS ni la comercialización educativa son asunto nuevo. El Acuerdo es resultado de las negociaciones que dentro de la Ronda de Uruguay se llevaron a cabo de 1986 a 1994. Después, la Ronda se transformó en la Organización Mundial del Comercio (OMC), que se ocupa tanto del comercio de bienes (GATT) como del de servicios (AGCS). Por otro lado, el crecimiento en la demanda de educación superior en diversas partes del mundo, en especial en los países desarrollados pero también en muchos en vías de desarrollo, trajo consigo la expansión de los sistemas educativos. Ésta se tradujo en la diversificación de los programas de estudio ofrecidos, en la multiplicación de las instituciones educativas, y en la presencia de nuevos tipos de proveedores de servicios, algunos de ellos con clara motivación comercial.

El número de personas directamente dedicadas o asociadas con la educación —es decir, los estudiantes, los profesores y el personal no académico de las instituciones educativas por un lado, y los empresarios, trabajadores y personas cuya labor central es vender productos y servicios a esas instituciones por el otro—, representa una proporción importante de la población económicamente activa en un gran número de naciones; y en éstas el sector educativo es, en términos financieros, uno de los más importantes.

De igual manera ha venido creciendo el número de estudiantes que va de un país a otro en busca de educación. El flujo, estudiantil y financiero, es generalmente de los países en vías de desarrollo hacia los países más industrializados y cuyos sistemas educativos, tecnológicos, empresariales y culturales son los de mayor atractivo internacional. Para los países receptores, esta migración representa no sólo una forma de extender sus costumbres y valores y una vía para promover sus productos y servicios; representa también una importante fuente de recursos financieros y humanos. Un ejemplo es que Estados Unidos recibe anualmente más de 14,000 millones de dólares sólo por concepto de la matrícula que pagan los estudiantes que

acuden a sus instituciones de educación superior desde otros países³¹. Esta cifra es mayor al gasto total que en educación superior hace cualquiera de los países de América Latina.

Además de lo anterior, que se refiere al movimiento físico de los estudiantes, en los últimos lustros la creciente internacionalización de la educación y el desarrollo y la penetración de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en la enseñanza y el aprendizaje están transformando las estructuras y los procesos educativos, y tornando aún más intensa la competencia por los mercados educativos. El alcance y soporte de la *Internet* ha abierto posibilidades, hasta hace unos años impensables, de educación a distancia, capacitación profesional y educación continua. Como consecuencia, la educación transnacional, especialmente aquella con fundamento en intereses comerciales, ha venido creciendo.

Sin duda los proveedores de servicios educativos y los servicios mismos están en un proceso de expansión y transformación. En este proceso crece también la importancia comercial de esos servicios y aumenta el número de los interesados en participar en su intercambio. Ello es conocido desde hace algunos años y no explica el revuelo que ha causado la declaración en torno al AGCS³².

Sabemos, por otro lado, que dentro del AGCS todavía no existen compromisos específicos en la materia de ningún país³³, ni están próximos a aprobarse; que aun y cuando se llegaran a formular y aprobar, el mecanismo del AGCS contiene muchas cláusulas que permiten establecer las precisiones y excepciones a ellos que cada país decida a fin de proteger los sectores y aspectos de la educación que se desee; y, finalmente, que cada nación decidirá en que sector, que formas de suministro y dentro de cuáles condiciones reglamentarias desea comprometerse, e incluso si desea salirse por completo del AGCS o de la OMC.

Es evidente, entonces, que no es el AGCS en si mismo o los compromisos que éste implica (aún inexistentes) los que generan preocupación y dan lugar a discusiones y declaraciones. Éstas tienen su fundamento en la irritación que provoca el que la convocatoria a la acción se origine fuera del ámbito académico, el desconcierto por nuestra falta de preparación ante algo que sabíamos venía en camino, y por cuanto nos señala problemas internos que deseábamos creer eran sólo externos.

Inquieta que sea en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio en dónde se esté analizando y discutiendo lo que hasta ahora era provincia de la

³¹ Ver OECD, 2002:42

³² Formalmente, las negociaciones en torno al AGCS se iniciaron en enero de 2000. Sin embargo, es hasta el 20 de noviembre de 2001 cuando los 144 países miembros de la OMC suscribieron, en Doha, Qatar, una declaración que inicia el proceso para el establecimiento de las reglas y procesos conducentes a la liberalización del comercio de servicios, entre ellos los de educación.

³³ Más precisamente, los compromisos específicos se refieren esencialmente a decir cuales son los sectores en que cada país piensa participar y distan mucho de entrelazarse formalmente. Ver <http://www.wto.org>.

academia, como inquietó igualmente que la primera reunión internacional sobre el tema³⁴ tuviese lugar en el Departamento de Comercio de Estados Unidos en Washington, D.C. La preocupación no es consecuencia de la iniciativa perdida sino de que se considere a la educación como una mercancía y que todo lo asociado a ella sea tratado como comercio.

Ello va en contra de las creencias más acendradas y defendidas por los académicos y con mayor fuerza dentro de los círculos progresistas de las políticas públicas: la educación es un derecho humano y la provisión de ella un bien público. Despierta las imágenes del lado oscuro de la internacionalización, la llamada globalización de la educación superior, con sus tonos de competencia implacable, de imposición de modelos educativos y de paradigmas sociales ajenos, y de *dumping* de programas de instrucción con contenidos y propósitos de dudoso valor. No es de extrañar, en consecuencia, que inmediatamente genere reacciones contrarias³⁵ y despierte posturas defensivas³⁶.

Además de las amenazas anteriores, con sus connotaciones de neocolonialismo cultural, en América Latina el AGCS despierta el temor de que la prevaleciente actitud de considerar todo lo proveniente de fuera como bueno, lleve a que se usen los escasos recursos de la zona en la adquisición de servicios educativos de baja calidad y en pagar por programas, títulos y grados de poco valor como si tuviesen alta reputación internacional.

Para paliar estas preocupaciones de poco sirve considerar que tal vez sea mejor una instrucción de segunda que su ausencia o que una de tercera, y que al ser los jóvenes con recursos los que mayormente utilizan la educación transnacional ello libera recursos y espacios educativos para aquellos que tienen menos. Tampoco satisfacen las promesas de que las TIC permitirán llevar instrucción a grupos y personas que ahora no la tienen. Hay una percepción de amenaza en torno al AGCS, en la cual los sistemas y las instituciones educativas de nuestras naciones parecen estar expuestas a ser desplazadas por aquellos provenientes del exterior, independientemente de la calidad de estos últimos, de su pertinencia para las condiciones, necesidades y culturas locales, y de los valores en que se sustenten. Hasta el momento, por otro lado, los ejemplos del uso de las TIC se han orientado a los sectores de mayor poder adquisitivo, por lo que en vez de reducir la brecha parecen incrementarla.

El inicio de las pláticas para precisar las reglas que regularán los futuros compromisos dentro del AGCS parece ser la señal de que los poderosos de la economía, la tecnología y la instrucción, se aprestan a definir las “reglas del juego” para la competencia internacional en materia educativa. El anuncio pesca a los países de América Latina —y a los de otras regiones- sin estar preparados para responder a él.

³⁴ OCDE Forum (2002). Ver <http://www.oecd.org>

³⁵ Por ejemplo, la Declaración conjunta sobre la educación superior y el Acuerdo General para el Comercio de Servicios firmada por la Asociación de Universidades y Colegios Canadienses (AUCC), el Consejo Americano de Educación (ACE), la Asociación Europea de Universidades (EUA) y el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (CHEA), y la Declaración de la III Cumbre Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas en <http://columbus-web.com>

³⁶ Ver el capítulo de Wrana María Panizzi publicado en este libro.

Ocupados en la transformación de sus estructuras y sistemas de educación superior y en aliviar los rezagos acumulados en cobertura, niveles diversidad y calidad, las naciones latinoamericanas no están listas para la educación transnacional. La mayor parte de ellas carece de normas que regulen la operación de este tipo de educación dentro de su frontera así como de la capacidad para monitorear la operación y los contenidos de aquella que se imparte por medio de las carreteras informáticas.

En estas condiciones, las instituciones educativas de América Latina temen la competencia externa: la de los programas de instituciones prestigiadas puesto que abren el camino para que se canalicen recursos públicos hacia ellas, mermando aún más la capacidad para el desarrollo de los programas y las instituciones nacionales, y la de los programas experimentales o de las instituciones carentes de un soporte académico sólido, por cuanto la ausencia de regulación puede provocar la proliferación de títulos y grados de nula o dudosa validez.

En adición a todo lo anterior, las negociaciones del AGCS para liberalizar la provisión de servicios educativos señalan problemas actuales de los sistemas y las instituciones educativas de América Latina. Es decir, hace patente que los puntos y los aspectos que serán discutidos durante el proceso conducente a la formulación de las bases normativas y operativas que regularán los compromisos bajo este Acuerdo, no son problemas del futuro sino que representan situaciones ya presentes e inadecuadamente resueltas. Se encuentran y operan en esta región, en un claro vacío normativo y a veces incluso dentro de una misma institución, los distintos tipos de educación transnacional y de proveedores de servicios educativos de la tipología presentada por Jane Knight³⁷, y a menudo resulta difícil distinguir la diferencia entre las instituciones públicas, las privadas sin fines de lucro y las lucrativas.

Ejemplo de lo anterior es que, en México, una reconocida universidad privada, con una docena de campus en distintas ciudades, fue recientemente adquirida por el grupo norteamericano Sylvan Technologies. Hasta ahora no ha habido cambio de directivos o de programas; opera exactamente como cuando era propiedad de un grupo mexicano y, sin embargo, es ya propiedad de un grupo extranjero cambiando así la modalidad en cuanto al origen del proveedor de los servicios.

Otro ejemplo son los programas de educación continua y, más recientemente, de educación virtual. En la mayor parte de las instituciones de educación superior – “públicas y privadas” –, estas modalidades tienen una clara orientación comercial y funcionan sin una legislación que las regule o que establezca parámetros o criterios respecto de su calidad o pertinencia. Así surgieron en México, a principios de los años ochenta, los *diplomados*. No obstante que muchos de ellos son programas sin respaldo académico, el mercado se convirtió en su baremo.

La coexistencia de orientaciones y propósitos educativos con aquellos de lucro en estas modalidades se da aun en las instituciones públicas o en aquellas privadas

³⁷ Ver el capítulo de Knight publicado en este libro.

sin fines de lucro; y para justificarlas se aducen tanto las necesidades de programas cortos que actualicen a los egresados o profesionales en un tema dado, como el que los beneficios financieros que éstos generan abren posibilidades para mejorar a las instituciones o para atender áreas poco demandadas pero de importancia social. Ejemplo de esta coexistencia es la asociación, anunciada hace unos días, entre la *Jones University* y una universidad privada de gran tradición en México.

En particular, la novedad de la educación virtual y la ausencia de referentes formales y de procesos de evaluación conocidos y aceptados para ella han hecho que, hasta el presente, la oferta de este tipo de educación sea, en México, más un símbolo de modernidad institucional y un vehículo para acercarse al mundo empresarial, que una verdadera alternativa de educación superior. Su orientación, por tanto, sigue siendo más comercial que académica.

Frente a la situación descrita, y puesto que es razonable suponer que hay consenso en que la educación superior representa el mejor camino para el progreso individual y colectivo, lo que ahora importa analizar es cómo los gobiernos de los países de América Latina pueden cumplir ese cometido dados los múltiples y cambiantes factores involucrados y las graves responsabilidades que tienen los Estados frente a las sociedades que los conforman.

En forma sucinta, el papel de los gobiernos en relación con la educación superior es asegurar que ésta llegue en cantidad y con buena calidad a todos los ciudadanos, que atienda las necesidades actuales de la sociedad y anticipe las futuras al tiempo que promueva la identidad cultural y la integración nacional. Pero las responsabilidades de los gobiernos en esa materia se dan junto con otras de igual importancia y que lo llevan, entre muchas otras cosas, a buscar el uso más eficiente de los recursos y a proteger la balanza de pagos. Visto así, no resulta desatinado el preguntarse si para el logro de algunos de los objetivos educativos antes mencionados no podría ser más eficiente dejar que interviniesen y participasen en él actores distintos a los hasta ahora tradicionales. En otras palabras, con relación al AGCS, cabe preguntarnos qué es lo que realmente necesitamos o debemos proteger:

- ¿El mercado? Es decir, ¿deben y pueden los gobiernos seguir privilegiando a las instituciones de educación superior (nacionales) como las únicas capaces de atender a las necesidades de educación? ¿Beneficia esto al nivel educativo del país, a los ciudadanos?
- ¿O es, en realidad, la cobertura, la calidad, la orientación y la actualidad de la instrucción lo que buscamos? Y, en ese caso, ¿no sería más eficiente dejar que oferten otros proveedores de educación? Y, de ser así, bajo qué reglas?
- ¿O será, en cambio, la identidad cultural la prioridad? ¿Cómo lograr alcanzarla? ¿A qué costo?

Éstas y otras preguntas análogas son las que debemos hacernos si es que queremos responder adecuadamente a las interrogantes que nos plantea el AGCS.

Mientras tanto, ¿qué hacer frente al Acuerdo? ¿Cuál debe ser la posición de nuestros gobiernos frente a él y frente a las negociaciones que le darán forma?

Ciertamente podríamos dar un no tajante y ni siquiera participar en las pláticas y negociaciones para su preparación. Pero aparte de que nunca es conveniente cerrar puertas, hay que recordar que hacerlo no evitará que se den los fenómenos descritos o que surjan los problemas que de ellos se derivan. Después de todo, esos fenómenos y problemas se han dado al margen del AGCS, y todo indica que seguirán ocurriendo y acelerándose independientemente de lo que suceda con el Acuerdo. Marginarnos de las negociaciones impedirá, además, que nuestras voces sean escuchadas, que podamos opinar y tal vez influir en el marco y en las reglas generales que serán desarrolladas.

El recomendar firmar los distintos aspectos y normas específicas del AGCS en materia educativa, cuando estén listas, conlleva el peligro de que lo hagamos sin saber realmente lo que ello significa e implica. Aun si decidimos participar con cautela tendremos que especificar cuáles son las reservas que hay que tener, en qué aspectos, y para cuáles sectores.

Ante esta complicada disyuntiva, la posición que podemos y debemos asumir es aprender y prepararnos lo más rápidamente posible. Ello demanda la unión de unos países con otros y de unas instituciones con otras, para aprender de los conocimientos y experiencias ajenas y para sumar fuerzas que permitan influir en la toma de decisiones.

En el interior de nuestros países, ese camino implica reconocer que ha terminado la época en que las universidades ejercían el monopolio de la educación superior, desde la preparación académica y los títulos y grados que la acreditan, hasta la certificación profesional y el cuidado de la práctica profesional, para sólo referirnos a la función docente.

Esto significa, entre otras cosas, que debemos aprender a distinguir y a normar y evaluar separadamente lo académico de lo profesional y lo profesional de lo comercial. La experiencia internacional apunta en esa dirección y sugiere que únicamente lo académico seguirá siendo provincia exclusiva de las universidades y las instituciones educativas, que lo profesional pasará a ser cada vez más el ámbito natural de las asociaciones gremiales y los colegios profesionales, y que —por último— la práctica de la profesión, es decir el ejercicio y las responsabilidades asociadas con el comercio de la profesión, será regulado por los gobiernos.

En resumen, el camino que tenemos que recorrer a fin de prepararnos para enfrentar las condiciones que el AGCS pretende regular es, sin duda, largo y difícil,

pero es el mismo que debemos seguir para hacer que nuestros sistemas de educación superior avancen y beneficien a nuestros países.

EDUCACIÓN SUPERIOR Y AGCS. INTERROGANTES PARA EL CASO DE AMÉRICA LATINA

Carmen García-Guadilla

El presente trabajo es un intento de comprensión sobre algunos de los nuevos procesos que están emergiendo con fuerza en la educación superior y su interpretación en el caso de América Latina. La educación transnacional, la educación como bien público, la educación como comercio de servicio, la globalización del conocimiento, los nuevos proveedores, estos y otros términos que corresponden a los nuevos procesos escapan todavía a la comprensión cuando se trata de entender su dimensión y el impacto que tienen en contextos concretos. Nadie se imaginaba hace unos años el impacto de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en cambiar el panorama educativo, con nuevas modalidades de suministro, nuevas formas de gestión y nuevos proveedores. Estos emergen bajo diferentes opciones: universidades virtuales; los “campus” y las oficinas de representación de instituciones extranjeras; a través de franquicias de instituciones extranjeras en instituciones locales; con programas articulados entre instituciones extranjeras y locales, éstas con muy diversas modalidades en cuanto al tipo de proveedores, y en cuanto a la condición público/privado. Todo es demasiado nuevo y todavía no ha transcurrido tiempo suficiente para entenderlos adecuadamente. Sin embargo, en momentos en que los cambios son vertiginosos como los que estamos viviendo, es preciso intentar entender sobre la marcha, pues de lo contrario, los acontecimientos pueden tomar partido por bifurcaciones conducentes a lugares que no se habían previsto.

En la primera parte de este trabajo se trata de indagar sobre nuevos proveedores de la educación superior, y las principales características que está adquiriendo la educación transnacional en algunos países de la región. Posteriormente se presenta el estado de la situación con respecto al Acuerdo General para el Comercio de Servicios (AGCS). En la última parte, se presentan algunas consideraciones con el objetivo de contribuir a la discusión de los temas tratados, dejando sobre la mesa

algunas inquietudes y muchas preguntas, ya que las respuestas y la reflexión sobre los nuevos procesos, más que nunca, demanda esfuerzos colectivos.

CONTEXTO LATINOAMERICANO Y NUEVAS MODALIDADES DE SUMINISTRO EDUCATIVO

América Latina es una región de grandes contrastes. Por un lado, se ha desarrollado un sector público con excelentes universidades que cuentan con grandes recursos, con importantes programas de postgrado e investigación, que tienen acuerdos de cooperación e intercambio con centros de excelencia de los países avanzados; pero, al mismo tiempo, ese sector público está también representado por universidades muy deterioradas, con muchos problemas financieros. Por otro lado, se ha desarrollado en la región un sector privado bastante considerable, y muy diverso: desde universidades seculares y católicas dirigidas a clientelas de élite, hasta instituciones no universitarias de “absorción de demanda”, llamadas en algunos países, “universidades de garaje”. Junto con este bagaje de instituciones que se han ido desarrollando en las últimas décadas, están comenzando a aparecer nuevos proveedores extranjeros, así como nuevas modalidades de suministro por proveedores existentes en la región, y sobre todo nuevas modalidades de articulación entre instituciones extranjeras y regionales, con formas mixtas de público y privado. El sector privado –al que pertenecen la mayoría de los nuevos proveedores- está creciendo extensa e intensamente, surgiendo nuevas modalidades de lo privado, como lo privado lucrativo (for profit), la educación corporativa, pero sobre todo, también están surgiendo formas mixtas de articulación de lo público y lo privado.

En América Latina el sector privado de la educación superior ha tenido uno de los mayores crecimientos en el mundo en las últimas décadas (Johnstone, 1998), abarcando en 1995, el 38% de la matrícula, sobre un total de 7 millones y medio de estudiantes. Ahora bien, ese total regional esta distribuido entre sistemas nacionales de muy distinto alcance. Así, Argentina, Brasil y México, cuentan con *Megasistemas* (esto es, sistemas con más de un millón de estudiantes); Colombia, Perú y Venezuela, tienen *Sistemas grandes* (entre un millón y 500 mil estudiantes); Bolivia, Cuba, Chile, Ecuador, tienen *Sistemas medianos* (entre 500 mil y 150 mil estudiantes); y Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, y Uruguay, tienen *Sistemas pequeños* (menos de 150 mil estudiantes).³⁸

La diversidad en la región es muy grande, y, en efecto, existen nueve países con sistemas nacionales de educación superior con un número de estudiantes menor al que registra cada una de las dos universidades más grandes de la región, tal es el caso de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), ambas con más de 150.000 estudiantes.

A pesar del crecimiento en el número de estudiantes, el promedio de tasa de matrícula de educación superior en la región es de aproximadamente 18%, parecido al promedio mundial, pero significativamente mucho menor que el promedio de los

³⁸ Los datos cuantitativos sobre América Latina son extraídos de García Guadilla, 1998.

países avanzados, con alrededor de 60%. (UNESCO, 1998). ahora bien, ese promedio regional cubre grandes diferencias entre los países, pues mientras Argentina ha alcanzado una tasa de matrícula que lo ubica en el modelo de acceso universal – esto es, con tasas de matrícula de más de 35% de acuerdo con la clásica clasificación de Martín Trow- otros países tienen tasas por debajo del 15%: Brasil, Paraguay, México, Nicaragua, Honduras, Guatemala Y El Salvador. En una situación intermedia se encuentran doce países que están en el modelo de acceso de masas -con tasas de matrícula entre 35% y 15%-: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Por otra parte, el crecimiento del número de instituciones (cerca de 6.000) fue acompañado de una importante diferenciación, creándose un alto porcentaje de instituciones diferentes a la universidad. El porcentaje de establecimientos de educación superior no universitarios es de 85.5% (aún cuando el porcentaje de matrícula es de 31%).

El alto porcentaje de matrícula en el sector privado (38%), ofrece características diversas en los distintos países. A comienzos de los sesenta, solamente Brasil, Colombia y Chile tenían un sector privado mayor del 20%; mientras que en 1995, la mayoría de los países latinoamericanos alcanzaron ese mismo porcentaje; siendo que Brasil, Colombia y Chile, alcanzan para esa última fecha, porcentajes mayores del 50% en el sector privado, situación que pocos países tienen a nivel mundial.³⁹

Cuadro 3
Clasificación de los países latinoamericanos por porcentaje de matrícula en el sector privado. 1995

<i>Matrícula en el sector privado</i>			
<i>Más de 50%</i>	<i>Entre 50-25%</i>	<i>Entre 25% y 10%</i>	<i>Menos de 10%</i>
R.Dominicana El Salvador Colombia Brasil Chile	Paraguay Perú Nicaragua Venezuela Guatemala México	Costa Rica Ecuador Argentina Honduras	Bolivia Panamá Uruguay Cuba

Fuente: García Guadilla, 1998..

³⁹ El perfil del sector privado a nivel mundial (sin incluir América Latina) es como sigue (García Guadilla, 2001):

-Países con un sector privado grande (más de 50%): Japón, Filipinas, Corea del Sur, Indonesia, Bangladesh.

-Países con un sector privado mediano (entre 25-50%): Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelandia, India y algunos países africanos de habla inglesa.

-Países con sector privado pequeño (menos de 25%): la mayoría de los países de la Europa Occidental.

-Países con un sector privado incipiente o inexistente (menos de 10% o nada): China y la mayoría de los países de Europa del Este.

Es preciso aclarar que este sector privado es muy heterogéneo, pues está integrado por diferentes modelos: el secular de élite, el religioso y el de “absorción de demanda”⁴⁰, entre otros. En este sentido, si bien existen instituciones privadas de excelente calidad, tanto en el modelo secular de élite, como en el modelo católico, no se puede decir lo mismo del modelo de absorción de demanda, que, por cierto, es el más numeroso. En algunos países, p.e. en Colombia, El Salvador y Bolivia, a algunas de las instituciones que integran este último modelo se las llama “universidades de garaje”. Por otro lado, también existen en este mercado, instituciones privadas con orientación pública, e instituciones privadas lucrativas.

No es posible todavía tener en América Latina un promedio del gasto privado total, pero en cuanto al gasto público, en 1995, se registró un total aproximado de algo más de 9 mil millones de dólares, que corresponde al 0.88 del gasto público como porcentaje del promedio del PIB regional, cifra menor al promedio de los países de la OCDE, que para ese mismo período se registro en 1.2. (OCDE, 1998)

Además del sector privado, constituido por instituciones establecidas en los países, existe el suministro educativo a través de **consumo en el extranjero**. Esta ha sido otra forma de educación no gratuita utilizada por las élites -y clases medias en el caso de muchas de las becas gubernamentales- de los países de América Latina. Especialmente en las décadas de los setenta y ochenta, muchos países latinoamericanos (entre ellos, Brasil, México, Venezuela, y Colombia) invirtieron grandes cantidades de dinero en becas a estudiantes, que en muchos casos no se revirtieron en beneficio para las instituciones del propio país. Esto es, las políticas beneficiaron más a los individuos que a las instituciones. Ello debido a fugas de talento, tanto internas (dedicándose a actividades privadas distintas de aquellas para las cuales fueron formados), como externas (quedándose en el país donde realizaron los estudios). En este modo de comercialización, las instituciones de los países avanzados han obtenido grandes beneficios económicos. En una escala global, el comercio en educación superior llega a 3% del total de servicios; y en varios países, los servicios educativos se sitúan en los cinco primeros rangos del sector de exportaciones. (Oosterlinck, 2002). Los beneficios corresponden por una parte a la inversión en la educación hecha por personas privadas o por gobiernos a través de programas de becas. No se tienen datos específicos sobre cuanto recibe Estados Unidos de estudiantes latinoamericanos, pero según datos de The Chronicle of Higher Education (2002), el total de los estudiantes extranjeros en Estados Unidos gastó, durante el año 2000, 10.29 billones de dólares, cantidad mayor que el presupuesto público total de la educación superior en América Latina, señalado en párrafos precedentes. Por otro lado, de acuerdo a la OECD (2002c) el mercado de la educación superior en los países miembros de este organismo, es de aproximadamente 30 billones de dólares anuales.

En cuanto al **mercado transfronterizo** -de afuera hacia dentro de la región – lo mismo que en otras regiones del mundo- está siendo ocupado por nuevos proveedores, cuyo alcance todavía se desconoce (Rodríguez, 2001). En efecto, todavía no se ha estudiado la presencia de este tipo de instituciones en la región;

⁴⁰ Según la clásica clasificación de Levy, 1986.

solamente se tiene información dispersa de algunos de los países, entre ellos, de Argentina y México.⁴¹

En el caso de México se han identificado algunas **universidades a distancia**⁴² como la Open University, del Reino Unido; la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de España; Phoenix University, de Estados Unidos; Atlantic International University; Newport University. Por otra parte, recientemente, se ha recomendado la instalación de un mercado virtual de educación superior en América del Norte, en el marco de la Fuerza Trilateral de Discusión en Educación Superior (Didou, 2002). En el caso de Argentina: la Universidad Autónoma de Barcelona, la UNED de España, la Universidad Politécnica de Madrid, la Pacific Wester University, y la Universidad Abierta Iberoamericana; New York University; y con focos de desarrollo de investigación, Havard University y Universidad de Salamanca. (Marquis, 2002)

Hay **universidades a distancia que tienen sedes** en los países. Por ejemplo la Atlantic International University (de Honolulu, Hawaii) tiene direcciones en México, Colombia, Bolivia, Ecuador, Guatemala.⁴³ La Bircham International University funciona con una oficina de representación en México.⁴⁴ También funcionan instituciones como la Oracle University, que intervienen en la provisión de servicios de formación continua, en forma autónoma, con sedes en muchos países de América Latina: México, Argentina, Bolivia, Brasil, el Caribe, Costa Rica, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Ofrece capacitación y masters. (Didou, 2002).

En cuanto a la presencia comercial de proveedores extranjeros, se registraron en México los siguientes **campus extranjeros**: Endicott College;⁴⁵ Westbridge University;⁴⁶ Westhill University.⁴⁷ En el caso de Argentina, la Universidad de Boloña es el campus que –según el estudio de Marquis (2002)- ha adquirido la mayor importancia en el país.⁴⁸

⁴¹ Didou (2002) y Marquis (2002). Ambos trabajos formaron parte un Informe realizado para IESAL/UNESCO (García-Guadilla, Didou y Marquis, 2002). Algunos de los datos de estos estudios se utilizaran en el análisis de los puntos siguientes.

⁴² Los estudios se realizan a distancia y el estudiante obtiene directamente el título de la institución proveedora.

⁴³ Otros países donde tiene representación: Nueva York, India, Malasia, Dubai, los Emiratos Árabes Unidos, Taipei, Singapur.

⁴⁴ Ofrece títulos universitarios, a nivel licenciatura, maestría y doctorado, en inglés o en español, como idiomas de aprendizaje.

⁴⁵ Ofrece a los estudiantes un esquema de estudios en cuatro años, dos en México y los dos últimos en Boston, con la obtención del título de *Bachelor of Arts* o *Bachelor of Science*, en las siguientes áreas: *Artes y Diseño*, *Artes y Ciencias*, *Negocios y Comunicación*, *Ciencias de la Salud*, *Hospitalidad*, *Ciencias para el Deporte*; y tres *Maestrías en Educación* con diversas opciones terminales (*Especial*, *Lectura y Escritura y Primaria*). (Didou, 2002)

⁴⁶ Ofrece diplomados y licenciaturas en: *Administración y Finanzas*, *Administración y Mercadotecnia*, *Administración y Negocios Electrónicos*, *Contaduría Pública* así como un *Master en Administración*

⁴⁷ Se presenta como un Colegio americano en México y tiene una oferta educativa que cubre desde la primaria hasta las licenciaturas universitarias.

⁴⁸ Ofrece el *Master en Relaciones Internacionales Unión Europea - América Latina* y el programa está dividido en un primer ciclo en Buenos Aires, Argentina, y un segundo ciclo en Boloña, Italia, además de los stages en empresas y organizaciones internacionales de Europa y América Latina. Los profesores son

También se registró en México una experiencia de **franquicia** (franchising),⁴⁹ a través del Instituto Mexicano de Educación a Distancia (IMED) el cual es huésped de la Pacific Western University, que también funciona en Argentina pero a distancia solamente.

En cuanto a la experiencia de **programas gemelos** (twining programs)⁵⁰, en su sentido estricto no se identificó ninguno en los estudios revisados; aún cuando algunos de los programas articulados que a continuación se mencionan operan con bastante similitud a los programas gemelos, y a veces es difícil su clasificación.⁵¹

La modalidad de programas articulados⁵² entre instituciones extranjeras y locales es bastante abundante y diversa. Lo interesante es que —en los casos estudiados, Argentina y México— la mayoría de las articulaciones se realizan entre proveedores ya existentes, con nuevas formas de suministro. En México se registraron más articulaciones de programas entre instituciones públicas⁵³ que en el caso de Argentina⁵⁴. Pero lo interesante es que en ambos países, se observan diferentes formas de combinaciones entre lo público y lo privado.⁵⁵ Aunque se desconoce en cuales casos la

argentinos, españoles e italianos, además cuentan con figuras académicas y políticas brasileñas y estadounidenses.

⁴⁹ Cuando una institución proveedora otorga a una institución huésped el permiso para ofrecer el título de la institución proveedora, a veces sujeto a ciertas condiciones.

⁵⁰ Cuando los programas que se imparten localmente siguen los mismos planes de estudio que los de la institución proveedora, los profesores son extranjeros pero también pueden ser locales, en este caso entrenados por la institución proveedora.

⁵¹ Como el caso de la Universidad de San Martín en Argentina, con la Georgetown University de USA, para la Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, dirigida a graduados con diferentes bagajes profesionales orientados al sector público a organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Cuenta con la participación de profesores de ambas universidades, tanto en el diseño y dictado de los cursos, en la dirección de las tesis, en el proceso de admisión de los estudiantes, con titulación otorgada por ambas universidades.

⁵² Cuando el estudiante se inscribe en una institución local que tiene acuerdos con una institución extranjera. De esta manera, el estudiante puede articular sus estudios con ambas instituciones, y en algunos casos obtener títulos de ambas.

⁵³ Caso de México (Didou, 2002):

-*Públicas*: Univ Autónoma de Coahuila con Colegio de la Frontera y con with Univ of Texas A&M; Inst. Tecnol. de Saltillo con Univ. of Texas at El Paso, Univ Autónoma de Chihuahua con Sul Ross State en Alpine, Texas; Univ Aut Tamaulipas con Simón Fraiser (Federal) y con Univ.Arizona; CIESAS con Univ.Nanterre; Univ Autónoma de Yucatán y con INEC (España); Universidad de Coahuila/Facultad de Administración de empresas con Texas A&M.

-*Privadas*: UDLAP con Texas Chistian Univ; Univ Iberoamericana con -with SAP (corporative); ITAM con Harvard Univ; Univ Iberoamericana con Jones University.

⁵⁴ Caso de Argentina (Marquis, 2002):

-*Públicas*: U Tres de Febrero con U de Boloña.

-*Privadas*: Univ de Belgrano con Ecole de Manag, de Lyon, con U Alcalá de Henares y con Ecole d'Architec. Marscile-Luminy; Univ del Salvador con U of NY-Albany, con Georgetown Univ., con Univ. Deusto-Bilbao, con Univ. degli Studi di Pisa, con Univ. Carlos III, con Univ. París X, con Univ. París I, Univ Blas Pascal, con Univ. Diego Portales (Chile)

⁵⁵ *Mixtas públicas/privadas*:

- *En México*: ITESM (Inst. Tecn. Est.Sup.de Monterrey) (privado con Texas Am (publico) y con U Wisconsin (pública); FLACSO (internacional-autonomous) con U.Complutense (public); Universidad de las Américas (privada) con Texas A&M (public), con Texas, en Austin (public) y con Univ. Wisconsin (public); Univ de las Américas (Puebla) (private) con Texas Tech Instit (public) y con U de Reims

contraparte extranjera (especialmente la pública) está ofreciendo servicios con visión de mercado, lo cierto es que, entre las distintas opciones ésta, en principio, parecería aportar mayor desarrollo institucional a los sistemas nacionales de educación superior.

Otro asunto que sería interesante conocer –y que no permite derivar del estudio de Argentina y México, puesto que en ambos casos el sector público es mayor que el privado- es la manera como se están comportando los nuevos proveedores extranjeros en países donde el sector privado es mayor que el público, como es el caso de Chile, Colombia, Brasil, República Dominicana y El Salvador.

En cuanto a **la educación virtual desde la región hacia fuera**, entre los pocos que se han registrado, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores (ITESM), es el que tiene mayor visibilidad. De carácter privado, ha desarrollado campos virtuales en: Bogotá, Guayaquil, Medellín, Panamá, Caracas, Lima, Miami y Quito; así como centros receptores en: Perú, Colombia, Chile, Honduras, Venezuela y España. Aunque la UNAM de México tiene dos campus, uno en Hull y otro en San Antonio, Texas, pero son centros que solo proveen servicios de extensión universitaria. (Didou, 2002). en el caso de Argentina, la Universidad de Quilmes ha desarrollado una política exitosa en captar estudiantes de otros países. También se encuentra la experiencia de la Universidad de Boloña con campus en Buenos Aires, y con estudiantes de varios países de América Latina y de Europa.

Las **nuevas ofertas locales**, -al igual que para el caso de articulación de programas con instituciones extranjeras- más que nuevos proveedores, lo que está emergiendo en los países de la región, son nuevas modalidades de suministro ofrecidas por instituciones ya existentes, y, en algunos países, como Argentina, esta oferta se presenta sobre todo a nivel de postgrado. En este mismo país, la Universidad de Quilmes ha realizado una labor pionera en su aspecto virtual, con apoyo de cooperación académica dado por la Universidad Abierta de Cataluña de España.

- 90

Educación y comercio de servicios

Como se ha podido observar en los párrafos anteriores, la educación, aunque considerada como un “bien público” en el escenario presente, no escapa a las leyes del mercado, sin que aún no se haya aprobado el AGCS. Existen dinámicas de mercado en las cuatro formas de suministro identificadas en el AGCS.⁵⁶ Por otro lado, también está presente la educación como comercio, a través de las profesiones en cuyo ejercicio hay una apropiación privada del usufructo de un bien público que es la

(public); Univ. del Valle de México (privada) con Miami Dade Community College (public); Red Universitaria Franco Mexicana de Cooperación doctoral y postdoctoral. (Didou, 2002)

- En Argentina: Mixto público/privado: Univ San Martín (public) con Georgetown Univ. (private); Univ de Belgrano (private) con U de Barcelona (pública); Univ de Belgrano (private) con U Politécnica de Madrid (pública) (Marquis, 2002)

⁵⁶ a) Suministro transfronterizo, b) consumo en el extranjero, Presencia comercial, Presencia de personas naturales (Para una explicación de cada forma de suministro, véase el capítulo de Knight, en este libro)

educación. Esto es, las profesiones –que representan un producto relevante de la educación, aunque evidentemente no el único- no escapan a las leyes del mercado que identifican el escenario actual.

Ahora bien, se ha podido observar también que, junto con las nuevas formas de suministro educativo, se están desarrollando programas articulados entre instituciones, extranjeras y locales. Esta fórmula parece ser la más deseable desde el punto de vista del desarrollo de las propias instituciones locales. A su vez, las instituciones locales están tratando, a su vez, de implementar nuevas formas de suministro a través de modalidades a distancia.

Paralelamente a estos procesos de comercio y de intercambio que se están desarrollando en el mundo de la educación, se está negociando el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) entre funcionarios de comercio y asuntos extranjeros de los países. Estas negociaciones se llevan a cabo sin consultar con los interesados que forman parte del mundo educativo: Ministerios de Educación, Instituciones educativas, profesores, estudiantes, entre otros. A continuación se presenta el estado actual de la situación de este acuerdo en la región.

SITUACIÓN Y COMPROMISOS DE PAÍSES LATINOAMERICANOS CON EL AGCS⁵⁷

Aunque al parecer la educación –junto con el sector de energía- es uno de los sectores en donde los Miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) han estado menos inclinados a programar compromisos de liberalización; sin embargo, la mayoría de los países de la OCDE (25 países de 30) han contraído compromisos en servicios educativos, al contrario de lo que ha pasado con países no miembros de la OCDE.⁵⁸ (OCDE/CERI, 2002).

Compromisos

En el contexto del AGCS, un compromiso es un acuerdo para liberalizar el comercio en un particular sector. Las reglas del AGCS se aplican solamente al compromiso hecho por el país correspondiente. A comienzos del 2002 existían 42 países –pertenecientes a la OMC-, que habían realizado compromisos con *al menos algún sector educativo*. En ese grupo están incluidos todos los países de la OCDE menos Canadá, Finlandia, Islandia, Corea y Suecia. Los países que han incluido algún compromiso con la categoría de *educación superior*, son 32,⁵⁹ o sea el 22% de los

⁵⁷ Se ha obviado la presentación de las características de este acuerdo, pues ellas han sido claramente presentadas por otros autores que preceden al presente capítulo, especialmente es recomendable leer el capítulo de Jane Knight, *Comercialización de servicios de educación superior: implicaciones del AGCS*.

⁵⁸ Entre los pocos países no miembros de la OCDE que lo han hecho, algunos han realizado compromisos de alto nivel, con el objeto de atraer inversiones educacionales extranjeras, como República Kyrgyz, Lesotho, Moldova y Sierra Leona.

⁵⁹ Australia, Albania, China Taipei, Croacia, China, Estonia, Georgia, Hungría, Jamaica, Japón, Jordania, Latvia, Lesotho, Liechtenstein, Lituania, México, Moldova, Noruega, Nueva Zelandia, Oman, Panamá, Polonia, Rep. Slovak, Rep. Checa, Rep Kyrgyz, RP Congo, Sierra Leona, Slovenia, Suiza, Trinidad y Tobago, Turquía.

144 países pertenecientes a la OMC. De esos 32 países, 14 pertenecen a la OECD, 12 a la Unión Europea, y sólo 2 a la región de América Latina.

De los 32 países que han firmado compromisos, diez usan una clasificación que limita el compromiso al sector privado de la educación superior. Por otro lado, 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).⁶⁰ Asimismo, 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 3.⁶¹

En América Latina sólo han concertado compromisos con el sector de educación, México, Panamá y Costa Rica; y con el subsector de educación superior solamente México y Panamá.⁶² En cuanto a los modos de suministro, a continuación se identifican las características planteadas en los compromisos de estos dos países.

Cuadro 1: Limitaciones por modos de suministro en la educación superior. (México y Panamá)

	Suministro más allá de las fronteras	Consumo en el extranjero	<i>Presencia Comercial</i>	Presencia de personas naturales
México	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.
Panamá (***)	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.

(*) AM: Acceso al mercado

(**) TN: Tratamiento nacional

Fuente: Extraído del Cuadro Limitation by mode of supply, OCDE/CERI, 2002b.

(***) La Universidad de Panamá inspeccionará oficialmente la aprobación de universidades privadas para garantizar los grados ella otorga y confirmar aquello de las universidades extranjeras en los casos especificados por la ley. Ella autoriza el establecimiento y operación de las universidades privadas, incluyendo currícula, pago de matrículas, programas, requerimientos, etc.

⁶⁰ Estos países son: Australia, Nueva Zelandia, Suiza, Albania, RP Congo, Croacia, Estonia, Georgia, Jamaica, Jordania, República Kyrgyz, Latvia, Lesotho, Lituania, Moldova, Oman y Solovenia.

⁶¹ Además de México y Panamá, los otros países son: Hungría, Nueva Zelandia, Noruega, Polonia, Suiza, Turkia, Albania, China Taipei, Congo RP, Croacia, Estonia, Georgia, Jamaica, Jordan, Latvia, Lesotho, Liechtenstein, Lithuania, Moldova, Omán.

⁶² 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".

Para tener un punto de comparación de lo presentado en el cuadro anterior, pueden revisarse las limitaciones por modos de suministro establecidas por la Comunidad Europea, para los 12 países que han firmado compromisos, limitándose a servicios en el sector privado.⁶³

Además de compromisos, algunos países – USA, Austria, Nueva Zelandia y Japón- han presentado propuestas.⁶⁴ Resulta interesante observar que estos cuatro países se encuentran entre los que tienen mayor número de estudiantes extranjeros, o experiencia transnacional. Estados Unidos es el país que históricamente acoge el mayor número de estudiantes extranjeros; y, por su parte, Australia, Nueva Zelandia 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.

En América Latina, al igual que a nivel internacional,⁶⁵ ha sido a través de asociaciones o ONGs académicas que ha comenzado la reacción en contra del AGCS. Así en la reunión Forum Social de Porto Alegre, realizada en Febrero del 2002, los participantes adoptaron una resolución proponiendo un pacto global que asegure la consolidación de los principios de acción aprobados en la Conferencia Mundial sobre Educación Superior promovida por UNESCO en París en 1998.

Dos meses más tarde, en Abril del 2002, y alertados por la presentación que sobre el AGCS realizara Marco Antonio Días, ex-director de la División de Educación

⁶³ Limitaciones por modo de suministro en la educación superior en la Comunidad Europea:

- *Suministro más allá de las fronteras*: AM: Condición de nacionalidad. Sin embargo, nacionales de un tercer país 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;
- *Consumo en el extranjero*: AM: ninguna limitación. TN: ninguna limitación
- *Presencia comercial*: 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;
- *Presencia de personas naturales*: AM: sin límites excepto como indicado en la sección horizontal y sujeto a las limitaciones específicas siguientes: -F: Condiciones de nacionalidad. Sin embargo, nacionales de un tercer país pueden obtener autorización de autoridades competentes para establecer y dirigir una institución educativa y enseñar. I: Condición de nacionalidad por servicios suministrados a ser autorizados de expedir diplomas reconocidos por el Estado. Grecia: Condición de nacionalidad para los profesores. TN: sin límites excepto como indicado en la sección horizontal. (Extraído del Cuadro Limitation by mode of supply, OCDE/CERI, 2002)

⁶⁴ Véase Knight en este mismo libro, para una síntesis de las propuestas norteamericana, australiana y neozelandesa. Japón ha sido el país que presentó la propuesta recientemente. Esta propuesta enfatiza aspectos como: el papel central del gobierno en proteger los intereses de los consumidores; asegurar la calidad de la educación transnacional; respetar las diferencias de los sistemas nacionales de educación superior de los países; necesidad de crear una red de información sobre la educación superior transfronteriza.

⁶⁵ Distintas asociaciones, tanto americanas como europeas, firmaron una declaración conjunta, en Septiembre de 2001: Association of Universities and Colleges of Canadá; American Council on Education; European University Association; Council for Higher Education Accreditation. Otras asociaciones y ONGs también han manifestado críticas hacia el AGCS y mantienen información actualizada sobre este asunto en sus páginas Web. Entre ellas, cabe mencionar, Global Trade Watch; National Unions of Students in Europe (ESIB), World Trade Organization of Teacher's Trade Unions, y la Transnational Education. (Véase Knight, para una síntesis de esta declaración).

Superior de la UNESCO,⁶⁶ los rectores asistentes a la III Cumbre Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas, firmaron la “Carta de Porto Alegre”. En ella comunican a la comunidad académica universitaria y a la sociedad en general sobre las consecuencias nefastas del AGCS y piden a los gobiernos de sus respectivos países que no suscriban ningún compromiso en materia de educación superior.⁶⁷

La Cumbre de Rectores, produjo otras reacciones como la de ANDIFES (Asociación Nacional de Dirigentes de Instituciones Federales de Enseñanza Superior), quienes envían la Carta de Porto Alegre (firmada por los rectores) al Presidente de la República del Brasil.

Por su parte, con fecha Mayo del 2002, la Sociedad Brasileña para el Progreso de la Ciencia (SBPC) solicita al presidente del Brasil, Fernando Henrique Cardoso, que explicita la posición del gobierno brasileiro sobre el asunto, a lo cual responde el Ministro de Relaciones Exteriores, Celso Lafer, en junio del 2002. En la respuesta, el ministro Lafer afirma que las negociaciones para la liberalización del sector no deben traer, de inmediato, mayores problemas para el Brasil, pues “(...) *este sector se encuentra liberalizado en los términos del AGCS, o sea, no existen restricciones de Acceso a Mercados (Artículo XVI del AGCS) al tratamiento Nacional (Artículo XVII del AGCS) en la legislación brasileña vigente. (...) lo único que puede ser pedido al Brasil por los demás miembros de la Organización en las negociaciones sería la consolidación de la situación regulatoria vigente. (...)*”.⁶⁸

En términos generales lo que se observa actualmente en la región, es que las dinámicas de comercialización –no solamente la del AGCS sino también la de los mercados lucrativos que están emergiendo independientemente de este acuerdo– están rodeadas de una aureola de desconfianza por parte del mundo educativo. Esta desconfianza se sustenta, no solamente en las implicaciones que reviste tratar a la educación “*como una mercancía*”; sino también porque las decisiones y los procesos que les son inherentes se están desarrollando con la exclusión de las partes interesadas, esto es, del mundo educativo, y, al parecer -según Días (2002)- sin mucha presencia de los representantes de países no avanzados.

Por otro lado, en América Latina, el rechazo está sustentado en una legítima desconfianza, pues existen elementos que prueban la posición vulnerable de estos

⁶⁶ El título de la presentación fue: “Educación Superior: bien público o servicio comercial reglamentado por la OMC?”

⁶⁷ En esta carta se considera que el acuerdo: “*lesiona seriamente las políticas de equidad indispensables para el equilibrio social, en especial para los países en desarrollo, necesarias para corregir las desigualdades sociales, y tienen serias consecuencias para nuestra identidad cultural. Perturba igualmente la consolidación y transmisión de valores éticos y culturales y afecta nuestras aspiraciones de lograr una sociedad más democrática y justa a través de un desarrollo sostenible. Aspectos todos ellos a los que contribuye la educación superior, cuya misión específica se define en virtud de una concepción de bien social público, destinada al mejoramiento de la calidad de vida de nuestros pueblos, función que en ningún caso puede cumplir si se la transforma en simple mercancía, u objeto de especulación en el mercado, a través de su comercialización internacional. Por último, entre los graves problemas que esta circunstancia acarrea, tenemos que mencionar la uniformización acrítica de la educación y el grave daño que significa para la soberanía nacional y de los pueblos.*”

⁶⁸ Jornal da Ciencia, Quarta-Feira, 12 de Junho 2002.

países dentro del esquema de libre comercio. En este sentido, la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) ha constatado que –a diferencia de lo que plantea uno de los principios básicos de la OMC, que “mayor apertura lleva a mayor crecimiento”- no se cumple para el caso de América Latina, donde los esfuerzos de apertura económica realizados en la década de los noventa, no se tradujeron en el esperado crecimiento económico (CEPAL, 2002).

Existe preocupación también debido a que las condiciones de los países latinoamericanos son más de posibles consumidores, que oferentes en un mercado mundial de producción de conocimientos con muchas asimetrías. Al menos así ha sido el caso en la forma de suministro de *comercio en el extranjero*: ninguno de los países de América Latina figura actualmente en la lista de los 23 países que atraen mayor número de estudiantes extranjeros.⁶⁹

Es muy difícil prever en estos momentos la actitud que los gobiernos de los países latinoamericanos van a tener frente al AGCS. Sin embargo, la realidad es que existe un comercio educativo que probablemente va a crecer en los próximos años, con o sin el AGCS. Por otro lado, hay que tomar en cuenta que quizás, por primera vez en la época moderna, va a ocurrir que la comunidad académica latinoamericana –lo mismo que la internacional- no va a tener el monopolio de las decisiones en materia educativa, debido a que, como todos sabemos, el valor económico del conocimiento está prevaleciendo en el actual modelo de globalización mercantil. Debido a lo impredecible de la política, solo podríamos aventurarnos a señalar cuatro escenarios, con comportamientos diferentes de acuerdo a los países, pues no es probable que todos los países de la región vayan a tener el mismo comportamiento, como de hecho ha sucedido con México y Panamá que ya han firmado compromisos con el AGCS. Estos escenarios no pretenden ser pronósticos de verdades futuras, pues la realidad es mucho más compleja e imbricada que lo que es posible identificar en ellos.

- A. Países donde prevalece una posición política de rechazo al AGCS, sin mejorar las actuales condiciones internas de los sistemas nacionales de educación superior: en este caso continuaría la baja cobertura en comparación con los estándares internacionales, crecimiento del sector privado interno sin mucho control, baja calidad, baja competitividad, baja pertinencia de los estudios.
- B. Países donde prevalece una posición política de rechazo al AGCS, pero mejorando las actuales condiciones de los sistemas nacionales de educación superior: en este caso debería haber un mejoramiento de la calidad de los establecimientos públicos y privados; capacidad de mayor cobertura, en alianzas entre lo público/privado; creación de sistemas subregionales y regionales de acreditación de los nuevos proveedores extranjeros; énfasis en mayor pertinencia

⁶⁹ Por orden de importancia, los países que atraen actualmente mayor número de estudiantes extranjeros son: Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia, Australia, Japón, Bélgica, Canadá, España, Austria, Suiza, Italia, Turquía, Países Bajos, Dinamarca, Noruega, Hungría, Irlanda, Nueva Zelandia, Polonia, Finlandia, República Checa, República de Corea. Entre los países que mayor crecimiento han tenido en las últimas dos décadas en atraer estudiantes extranjeros se encuentran, por orden de importancia: Australia, Reino Unido, Nueva Zelandia, Alemania, Austria, Japón, Estados Unidos, Canadá, Francia. (OCDE-US, Forum, Washington, 2002)

de los estudios hacia los problemas nacionales; importancia a alianzas con instituciones extranjeras y con instituciones de los propios países de la región.

- C. Países que establecen acuerdos con el AGCS, sin mejorar las actuales condiciones de los sistemas nacionales de educación superior: los países se vinculan de manera pasiva al AGCS, en este caso, los países que han logrado adelantar, a su ritmo, procesos complejos de aseguramiento de la calidad, podrían quedar bloqueados por la presencia de un mercado internacional sin leyes ni control. Y los países que no tienen esos sistemas, podrían quedar a merced de lo más negativo del comercio internacional; crecimiento del sector privado interno y externo sin ningún control, baja calidad, baja competitividad, baja pertinencia de los estudios.
- D. Países que establecen acuerdos con el AGCS pero mejorando las actuales condiciones de los sistemas nacionales de educación superior: se vinculan de manera activa al AGCS, acelerando sus procesos de aseguramiento de calidad, y creando asociaciones nacionales –los países que no las tienen-, pero también fortaleciendo los organismos regionales y subregionales. A través de las asociaciones regionales y/o subregionales, los países latinoamericanos negocian su representación en las organizaciones internacionales o transnacionales que se vayan creando para fines de acreditación internacional y transparencia de los excesos del comercio internacional.

Es obvio que el escenario B -en el caso de los países que no se involucran con AGCS pero que desarrollan políticas activas de globalización del conocimiento y mejoran sus sistemas nacionales de educación superior- es el más deseable, pues se supone que las experiencias de cooperación entre los países deben prevalecer antes de entrar en acuerdos puramente comerciales.⁷⁰ Pero dentro de los escenarios que se involucran con el AGCS, el D es evidentemente más deseable que el C. Tanto en el escenario B como en el D, el factor clave es que existe claridad y voluntad de mejorar los propios sistemas nacionales, de crear alianzas regionales, de abrirse al mundo siendo productores y no solo consumidores y huéspedes. Al mismo tiempo, estos países estarían vigilantes y preparados para participar en los nuevos espacios transnacionales de aseguramiento de la calidad y protección de las culturas académicas locales que se han construido con mucho esfuerzo en las últimas décadas.

ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD Y ACREDITACIÓN DE LA OFERTA TRANSNACIONAL

Uno de los principales problemas que surge en la situación de nuevos proveedores –tanto con AGCS con sin él- es la vulnerabilidad que tienen los países –especialmente los países receptores- frente a instituciones que emiten títulos que no tienen ninguna garantía de calidad, instituciones que han sido llamadas fabricas de diplomas.

⁷⁰ La importancia que tiene el que se haya desarrollado una cultura de la convención antes de que se entre a negociar acuerdos comerciales, está planteado en el capítulo de Barblan, en este mismo libro

Algunos países latinoamericanos, con muchos esfuerzos y grandes tensiones, lograron desarrollar sistemas nacionales de evaluación y/o acreditación en la década de los noventa, entre ellos, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Costa Rica, Cuba. Ahora bien, la mayoría de los países que lograron crear estos sistemas, no incluyeron mecanismos de regulación para los proveedores extranjeros, y cuando de alguna manera los incorporan, ello no necesariamente garantiza su aplicación. Por ejemplo, en el caso argentino –señala Marquis (2002)- desde 1998 existe una resolución que regula la oferta educativa a distancia; sin embargo, ella no se aplica cuando la universidad extranjera no se instala en el país, porque la oferta se realiza vía Internet. En estos casos, la ley argentina no puede alcanzar la institución, lo que impide no sólo prohibirla sino también regularla o condicionar su funcionamiento. Por su parte, en Brasil existe una Resolución desde 1997, que afirma que no serán revalidados ni reconocidos los diplomas de grado y de postgrado obtenidos a través de cursos suministrados en Brasil, ofrecidos por instituciones extranjeras en las modalidades semi-presenciales o a distancia, o mediante cualquier forma de asociación con instituciones brasileñas sin una debida autorización del Poder Público. Sin embargo, la American World University, no consideró aplicable a su caso esta Resolución, y las explicaciones fueron que su sede no estaba instalada en Brasil, sino en el Estado de Iowa y en Hawai (Estados Unidos de América) y que por tanto no administra clases en Brasil ya que sus estudiantes se matriculan en AWU (en USA) y no en una institución brasileña. (Marquis, 2002)

Brasil aparentemente ha sido el país que ha adoptado una posición bastante vigilante, con ánimo de preservar la calidad de sus instituciones a través de sus mecanismos de acreditación. En este sentido, el Ministerio de Educación - a través de su página de Internet suministra información sobre las instituciones autorizadas a nivel de pregrado; y el CAPES⁷¹ lo hace para los cursos de postgrado. No obstante estos esfuerzos, el Ministerio de Educación de Brasil estima que, alrededor de 4000 estudiantes, están actualmente matriculados en cursos irregulares. Por otro lado, el Consejo Nacional de Educación y de la Cámara de Educación Superior, exigió en Abril del 2001 que los cursos de postgrado ofrecidos en el país por instituciones extranjeras, directamente o mediante convenio con instituciones nacionales, suspendieran el proceso de admisión de nuevos alumnos.⁷² También este país tomó la decisión de suspender la concesión de nuevas becas de estudio a ciertos establecimientos extranjeros. (Marquis, 2002)

Sin embargo, aunque las medidas defensivas pueden ser efectivas en el corto plazo, el proteccionismo es una solución muy limitada, sobre todo cuando se trata de procesos que traspasan las fronteras nacionales. Es aquí donde entra a jugar un papel fundamental la provisión de marcos internacionales para la regulación y sobre todo transparencia de la educación transnacional. Como se ha podido observar en los casos descritos anteriormente, los procesos transnacionales sobrepasan la capacidad

⁷¹ Organismo encargado de coordinar los postgrados en Brasil

⁷² Entre ellos 1 latinoamericano; 10 españoles, 2 franceses; y 2 portugueses. Esta medida sólo afecta a los cursos semi-presenciales irregulares ofrecidos por las instituciones; en nada perjudica a los cursos que usan la misma modalidad pero cumplen con las normas establecidas por el CAPES y están evaluados por esa institución.

de actuar de los Estados. La realidad es que con AGCS o sin él, los flujos de comercio están operando, y se necesita de manera urgente afrontar los nuevos fenómenos protegiendo lo que de bueno han podido lograr los sistemas nacionales de los países no avanzados. También los organismos internacionales tienen la responsabilidad de hacer valer la educación como bien público –no solamente como retórica sino con apoyos concretos y eficientes. Ahora bien la pregunta es ¿cuales organismos internacionales? ¿están preparados y tienen los recursos suficientes los que actualmente existen? O en su lugar, ¿será necesario pensar en otro tipo de organizaciones, más flexibles, menos burocráticas, y con recursos específicos orientados a estos aspectos, de manera que sean capaces de manejar apropiadamente los complejos procesos que plantea la implacable transnacionalización del conocimiento? (García Guadilla, Didou y Marquis, 2002)

LA EDUCACIÓN SUPERIOR: ENTRE BIEN PÚBLICO Y COMERCIO DE SERVICIO

El mercado global de la educación superior internacional ha sido estimado en 30 billones de dólares, estando en el primer puesto Estados Unidos, seguido de Francia, Alemania y el Reino Unido (OCDE, 2002c). La forma de suministro que todavía tiene el mayor porcentaje de ese mercado global es el *consumo en el extranjero* (estudiantes que estudian en otro país). Sin embargo, otras formas de suministro -especialmente el *transfronterizo* y el de *presencia comercial*- están comenzando a tener un gran potencial económico para un crecimiento futuro. Es por ello que el interés por parte de AGCS en eliminar posibles barreras que puedan impedir el libre comercio en la educación, es visto por sus críticos como orientado en función de ganancias puramente económicas.

América Latina puede constituir un mercado interesante para los nuevos proveedores, debido a que el promedio regional de la tasa de matrícula de educación superior de la región es bajo comparado con los países avanzados. Además algunos de los países con sistemas nacionales de educación superior fuertes, en términos de postgrados e investigación en el sector público –como es el caso en México y Brasil- a la vez países que tienen tasas de matrículas bajas comparadas con el promedio regional, y excesivamente más bajas comparadas con el promedio de los países avanzados. También se observa que algunos países, aunque han desarrollado un sector privado mayor que el público, como el caso de Brasil, todavía tienen tasas de matrícula bajas.

Es por ello que en América Latina, quienes respaldan o tienen una posición cercana al AGCS, no ven con malos ojos que en la ampliación del acceso a la educación superior puedan participar los proveedores extranjeros. Por otro lado, también consideran la posibilidad que la competencia de instituciones extranjeras pueda incidir en elevar la productividad de las instituciones locales, especialmente de las privadas.

Del lado contrario, la posición que critica el AGCS, plantea sobre todo los siguientes aspectos: la dificultad del aseguramiento de calidad de la oferta foránea; la posibilidad de que se ensanche la brecha entre productores y consumidores,

reforzando la capacidad de producir de los países avanzados, incluso importando cerebros de los países consumidores si fuera necesario; y la propensión a un contenido homogéneo de la oferta, lo cual no es deseable en los casos que no responden a carreras estrictamente instrumentales.

Se han acumulado argumentos a favor y en contra, en cada una de las dos posiciones, y es difícil encontrar un equilibrio. Debido a que los acontecimientos están en pleno proceso, se plantean discusiones fuertemente polarizadas. Sin embargo, no es difícil suponer que las tendencias de comercialización –con o sin AGCS- van a continuar debido al escenario de globalización mercantil prevaleciente, por lo que debe haber acciones para que no sea la perspectiva de los negocios la que prevalezca.

Paralelamente a la necesidad de denunciar los efectos negativos que una comercialización internacional de este tipo tendrá para nuestros países, resulta necesario también hacer propuestas. Propuestas que tomen en cuenta que muchas de las conceptualizaciones que fueron útiles para contextos anteriores ya no lo son, y en este sentido se debe entender que las dicotomías no están resultando útiles para comprender la complejidad de los nuevos procesos. Por ejemplo, los conceptos que describían dicotomías rígidas como público y privado, gratuito y no-gratuito, bien público y mercado, entre otras, pierden valor analítico, en la medida que actualmente las fronteras tienden a difuminarse en contextos de alta complejidad donde los elementos se combinan de maneras inéditas. Por ejemplo, se ha observado en el presente trabajo, que las articulaciones entre instituciones nacionales y extranjeras son a veces mixtas en el sentido de lo privado y lo público; y una institución que es pública a nivel nacional, puede actuar como privada –vendiendo sus servicios- cuando establece acuerdos con instituciones extranjeras. Esto es, los acuerdos pueden ser cooperativos o mercantilistas, independientemente de que el perfil de la institución proveedora sea privada o pública.

¿Como captar de manera inteligente lo positivo de la globalización del conocimiento de manera que beneficie la interacción sin menospreciar una competitividad que tome en cuenta la calidad y la pertinencia? Para lograr respuestas a estas y otras interrogantes, se hace necesario la creación de un espacio regional de reflexión que proponga políticas orientadas a que la internacionalización cooperativa prevalezca sobre la internacionalización lucrativa; donde se enfatice la necesidad de un desarrollo armónico de los tres principios de la regulación –Estado, mercado y comunidad.⁷³

En países como los de América Latina la educación como *bien público*⁷⁴ no solo debe protegerse sino expandirse, pues la inequidad es muy fuerte. Para ello el Estado debe probar opciones y alianzas inéditas de manera de garantizar la ampliación del

⁷³ Ya que, como bien lo expresa de Sousa Santos (2000) estamos asistiendo a un desarrollo excesivo del principio del mercado en detrimento del principio del Estado y del principio de la Comunidad.

⁷⁴ Los conceptos de *bien público* aplicado a la educación superior ameritan todavía mayor estudio y desarrollo, por ser fundamentales para equilibrar el avance del comercio de servicios. Algunos intentos ya están apareciendo en la literatura relacionada con la educación superior, entre ellos los elaborados por Vlasceanu, 2002 y Van der Wende, 2002.

acceso tratando de responder a la agenda pendiente del Desarrollo, sin olvidar la nueva agenda de la Globalización. Resulta evidente que competir en estas condiciones en el mercado global de la educación superior, es una tarea titánica para estos países.

Por otro lado, no es posible una justicia global sin una teoría cognitiva global, dice el reconocido sociólogo portugués de Sousa Santos (2000). Ello implica pensar una globalización alternativa con formas de inclusión inteligibles que tenga como fin la democracia global. En este sentido, es importante también que a nivel internacional se reconceptualice y defienda la noción de *bien público global*, de manera que la corriente del *comercio de servicios* se supedita a los valores del *bien público global* y no al revés. Esto debe hacerse con premura pues como dice Knight (2002), existen riesgos y oportunidades asociados con esta temática, pero el mayor riesgo es no hacer nada.

BIBLIOGRAFÍA

- Adam, S** (2001). *Transnational education project report and recommendations*. Gran Bretaña: Confederation of European Union Rectors' Conference/ University of Westminster. In <http://www.unesco.org/education/studyingabroad>
- Adlung, Rudolf**. "Services Trade Liberalization from Developed and Developing Countries Perspectives". En: Sauvé, Pierre y Stern, Robert M. (editores). GATS 2000, pp. 112-139.
- AIU** (2002) Joint Declaration on Higher Education and the General Agreement on Trade in Services, News, Mars, vol. 8, no.1
- Alderman, Geoffrey** (2001) La globalisation de l'enseignement superieur: quelques observations concernant le marche libre et l'interet national, *Enseignement superieur en Europe*, vol. XXVI, no. 1.
- Altbach, Philip** (2002) Perspectives on Internationalizing Higher Education, *International Higher Education*, Spring, no.27.
- Altbach, Philip G.** (2001) Higher Education and the WTO: Globalization Run Amok, *International HE*, Spring.
- Anderson, Kym** (editor). Strengthening the Global Trading System: From GATT to WTO. Centre for International Economic Studies, University of Adelaide, Australia, 1996.
- Anderson, Kym**. "Why the World Needs the GATT/WTO". En: Anderson, Kym (editor). Strengthening the Global Trading System: From GATT to WTO, pp. 3-12.
- APEC** (2001) *Measures affecting trade and investment in education services in the Asia-Pacific region*. A report to the APEC group on Services 2000. Singapur. Disponible en: www.apecsec.org.sg
- Ascher, Bernard** (2001) Education and Training Services in International Trade Agreements, Conference on HE and Training in the Global Marketplace: Exporting Issues and Trade Agreements, Center for Quality Assurance in International Education and the US Dp. of Commerce, Washinton, May 10.
- Association of Universities and Colleges of Canadá** (2001) Joint Declaration on HE and the General Agreement on Trade in Services,
- AUCC, ACE, EUA, CHEA** (2001), Association of Universities and Colleges of Canada (AUCC), American Council on Education, European University Association, Council for Higher Education Accreditation. Disponible en: www.aucc.ca
- Callan, Hilary** (2000) Strategies d'Internationalisation de l'ES: d'une signification marginale ou toutes dominantes? *Enseignement Superieur en Europe*, vol. XXV, no. 1.
- Castells, Manuel** (1999) Materials for an Exploratory Theory of the Network Society, *British Journal of Sociology*, Vol.51, no.1, pp.5-24
- CEPAL** (2002) Globalización y Desarrollo, Brasilia, Mayo.
- Chane-Kune, Bernard y Mulder, Nanno**. "La apertura internacional de los servicios". En: Capítulos del SELA, N  59, Mayo-Agosto 2000, Caracas-Venezuela. pp. 47-55
- CONAHED** (2000). *La faisabilit  d'un march  multifonctionnel pour intensifier la coopération, la collaboration et les  changes dans l'enseignement supérieur en Amérique du Nord. Rapport et conclusions*. Boulder, Colorado.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo**. "Advanced Training Tools for Negotiations on Trade in Services". Ginebra, enero 2002.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo**. Tools for Multilateral Trade Negotiations on Trade in Services". Ginebra, abril del 2000.
- Couturier, Lara** (2002) Humanizing the Spectre of the Higher Education Market, *International Higher Education*, no. 27

- Cunningham, S. et al** (2000) *The Business of Borderless Education*, Department of Education, Training and Youth Affairs, Canberra, Australia.
- CVCP** (2000). *The Business of Borderless Education: UK Perspectives*. Committee of Vice-Chancellors and Principles. Londres, Reino Unido.
- Das, Bhagirath Lal**. An Introduction to The WTO Agreements. Third World Network, Penang, Malasia, 1998.
- Das, Bhagirath Lal**. The World Trade Organisation. A Guide to the Framework for International Trade. Third World Network, Penang, Malasia, 1999.
- Davis, D. et al** (2000) *Transnational Education Providers, Partners and Policy*. IDP Education Australia. Brisbane, Australia.
- de Sousa Santos, Boaventura** (2000) A critica da razao indolente. Contra o desperdicio da experiencia, Cortez Editoria, Sao Paulo.
- de Wit, Hans** (2002) *Internacionalización de la Educación Superior en los Estados Unidos de América y Europa. Un Análisis Histórico, Comparativo y Conceptual*, Greenwood Press, Westport, Connecticut.
- de Wit, Hans** (Editor) (1995) *Strategies for Internationalisation of Higher Education: A Comparative Study of Australia, Canada, Europe, and the United States*. Amsterdam: European Association for International Education, in cooperation with IMBE, (the Programme on Institutional Management in Higher Education) of the Organization for Economic Cooperation and Development and the Association of International Education Administration.
- Denman, Brian** (2001) L'apparition des schemas trans-regionaux d'echange dans l'ensegnement en Europe, en Amerique du Nord et dans la región Asie-Pacifique, *Enseignement superieur en Europe*, vol. XXVI, no. 1, 2001.
- Denman, Brian** (2002) Globalisation and its Impacts on International University Cooperation, University of Sydney.
- Denman, Brian** (2002) Globalisation and the Emergence of International Consortia in HE, University of Sydney
- Días, Marco Antonio** (2002) Educacao Superior: bem público ou servico comercial regulamentado pela OMC?, Conferencia dictada en la III Cumbre Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas, Porto Alegre, 25-27 de abril de 2002.
- Días, Marco Antonio** (2002b) Some Aspects of the Impact of Globalization in Higher Education on Developing Countries, First Global Forum on International Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualifications in Higher Education, UNESCO, Paris.
- Días, Marco Antonio** (2002c) Enseignement superieur public et privé: bien public, accreditation et instruments normatifs internationaux sur la reconnaissance des etudes, First Global Forum on International Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualifications in Higher Education, UNESCO, Paris.
- Didou, Sylvie** (2002) Transnacionalización de la educación superior, aseguramiento de la calidad y acreditación en México, Papel de trabajo, UNESCO/IESALC, Caracas.
- Didou, Sylvie** (2000). *Sociedad del conocimiento e internacionalización de la educación superior en México*. México, ANUIES:
- EI/PSI** (2000) *Great Expectations. The Future of Trade in Services*. Documento conjunto de Education International (EI) and Public Services International (PSI). Bruselas, Bélgica. Disponible en: www.ei-ie.org/main/english/index.html
- EUA Secretariat** (2001) What is GATS (WTO) and what are the possible implications for HE in Europe? Memo 21-5-01, Geneve.
- European HE Area** (2002) GATS (WTO) and the implications for HE in Europe
- Farrington, Dennis** (2002) Intellectual Property, The Internet & HE, *The Observatory*, April
- Feketekuty, Geza**. "Assessing and Improving the Architecture of GATS". En: Sauv e, Pierre y Stern, Robert M. (editores). GATS 2000, pp. 85-111.
- Ferrero Diez Canseco, Alfredo**. "La Organizaci3n Mundial de Comercio y su importancia para el Desarrollo Peruano". En: Themis, Revista de Derecho. Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Cat3lica del Per3, Segunda  poca, 2001, N3 43, pp. 249-260.
- Foster, Andrea** (2002) Colleges, Fighting US Trade Proposal, Say it Favors For-Profit Distance Education, Chronicle of HE, January 18.
- García, María Cristina** (2001) L'Universite Virtuelle de l'Institut Technique de Monterrey, *Enseignement Superieur en Europe*, Vol. XXVI, no. 4.
- García de Fanelli, A. M** (1999). *La educaci3n transnacional: la experiencia extranjera y lecciones para el dise3o de una pol3tica de regulaci3n en la Argentina*. Buenos Aires, CONEAU.
- García Guadilla, Carmen** (2002) Acuerdo General para el Comercio de Servicios y Educaci3n Superior en Am3rica Latina, trabajo preparado para la Convenci3n de Universidades Miembros de Columbus, Par3s.

- García Guadilla, C., Sylvie Didou y Carlos Marquis** (2002b) New Providers, Transnational Education and Accreditation of Higher Education in Latin America, París, UNESCO, First Meeting on Global Forum on International Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualifications, 17-18 Octubre.
- García Guadilla, Carmen** (1998) *Situación y Dinámicas de Transformación de la Educación Superior en América Latina*, UNESCO/IESALC, UNESCO/IESALC, 2000. (3ª. edic.)
- García Guadilla, Carmen** (2001) Lo público y lo privado en la educación superior: algunos elementos para el caso latinoamericano, *Revista de Educación Superior*, Vol. XXX, Nº 119, México
- Goode, Walter**. "Services". En: Anderson, Kym (editor). Strengthening the Global Trading System: From GATT to WTO, pp. 83-96.
- Gottlieb and Pearson** (2001) *GATS Impact on Education in Canada. Legal Opinion*. Preparado por Canadian Association of University Teachers. Ottawa, Canada. Disponible en: [www.caut.ca/english/issues/trade/el GATS-opinion.asp](http://www.caut.ca/english/issues/trade/el%20GATS-opinion.asp)
- Gottlieb, Richard & Pearson** (2001) GATS Impact on Education in Canadá.
- Guri-Roseblit, Sarah** (2001) Les universités virtuelles: modèles actuels et tendances futures, *Enseignement supérieur en Europe*, Vol. XXVI, no. 4.
- Hallak, Jacques** (2000) Guarding the Common Interest, *The Courier*, UNESCO, Nov.
- Hauptman, Arthur** (2002) Measuring Market Reliance and Privatization in Higher Education, *International Higher Education*, no. 27.
- Hayward, Fred** (2001) Finding a Common voice for Accreditation Internationally, CHEA, The Council for Higher Education Accreditation, presentado en la Conferencia "Improving Accreditation, June 28-29, Chicago.
- Hayward, Fred M.** (2001) Finding a Common Voice for Accreditation Internationally, CHEA.
- Hoeckman, Bernard y Kostecki, Michel**. The Political Economy of the World Trading System. Oxford University Press, Nueva York, 1996.
- Pierre Jacquet (1999)** Gouverner l'économie mondiale , RAMSES 2000, Ifri/Dunod.
- Jarvis, P.** (2001). *Universities and corporate universities. The higher learning industry in the global society* .Londres, KoganPage Lmt.
- Johnstone, Bruce** (1998) Financing and Management of HE: A Status Report on Worldwide Reforms, World Bank, Washington.
- Jornal da Ciencia** (2002) Quarta-Feira, 12 de Junho
- Karsenty, Guy**. "Assessing Trade in Services by Mode of Supply". En: Sauv e, Pierre y Stern, Robert M. (editores). GATS 2000, pp. 33-56.
- Kaul, Inge** (2000) Perspectives pour la cooperation internationale, Biens publics globaux, un concept revolutionaire, *Le Monde Diplomatique*, Juin, p.22-23.
- Karber, David J.** (2001) Comparaisons et différences dans l'enseignement en gestion traditionnel par rapport à celui virtuel, *Enseignement Supérieur en Europe*, vol. XXVI, no. 4.
- Knight, Jane** (1999) *A Time of Turbulence and Transformation for Internationalization*. Monograf a. Canadian Bureau for International Education. Ottawa, Canada No. 14.
- Knight, Jane** (2002) Trade in HE Services: The Implications of GATS, *The Observatory on Borderless Higher Education*, London
- Knight, Jane** (2002b) GATS – Higher Education Implications, Opinions and Questions, First Global Forum on International Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualifications in Higher Education, UNESCO, Paris.
- Larsen, Kurt, John P. Martín, and Rosemary Morris** (2002) Trade in Educational Services: Trends and Emerging Issues, OECD.
- Levy, Daniel** (1986) *Higher Education and the State in Latin América. Private Challenges to Public Dominance*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Marginson, Simón** (2001) The Global Market in Foreign Higher Education: The case of Australia, paper for the annual meeting of the Association for Studies in Higher Education, Richmond Virginia, 15-18 November.
- Marquis, Carlos** (2002) Nuevos proveedores de educación superior en Argentina y Brasil, Papel de trabajo, UNESCO/IESALC, Caracas.
- Mungaray, A. y M. Green** (1997). Colaboración académica México-Estados Unidos. México, ANUIES, col Temas de Hoy, n.23.
- NAFSA Website** (1997) Nawa from Open Doors, <http://www.nafsa.org/retrieve/2.46/246.4.txt>
- National Unions of Students in Europe (ESIB)** GATS- What is Facts and what is Fiction? <http://www>.
- NCITE** (2001) *Barriers to Trade in Transnational Education*. National Committee for International Trade in Education. Washington, D.C, USA. Disponible en: www.tradeineducation.org/general_info/frames.html
- Neave, Guy** (2001) Commodification, HE and Policy Research. A few comments, a few perspectives. (Mimeo)

- Newman, Frank & Lara K. Couturier** (2001) *The New Competitive Arena: Market Forces Invade the Academy, The Futures Project: Policy for Higher Education in a Changing World*, Brown University.
- Newman, Frank & Lara K. Couturier** (2002) Trading Public Good in the HE Market, *The Observatory*, January
- Newton, Robert** (2002) For Profit and Traditional Institutions: A Comparison, *International Higher Education*, no. 27.
- Nunn, Alex** (2001) *The General Agreement on Trade in Services: An Impact Assessment for Higher Education in the UK*. Report. UK Association of University Teachers. Londres, Reino Unido.
- Nyborg, Per** (2002) GATS in the Light of increasing Internationalisation of Higher Education. Quality Assurance and Recognition, OECD/US Forum, Workshop IV, Washington, May 23
- OCDE/US Forum** (2002) OECD/US Forum on Trade in Educational Services. Washington, 23-24 May.
- OCDE/US Forum** (2002b) Current Commitments under the GATS in Educational Services, Background Document, Washington, 23-24 May.
- OCDE** (2000c) *GATS: The Case for Open Services Markets*, París.
- OECD** (2001) Open Services Markets Matter, *Observer*, October
- OECD** (2001) *Trade in Educational Services: Trends and Emerging Issues. Working Paper*. Organization for Economic Cooperation and Development. Paris, France
- OECD** (2002) Indicators on Internationalisation and Trade of Post-secondary Education, OECD/US Forum on Trade in Educational Services, Dpt. of Commerce, Washington, 23-24 May..
- OECD/CERI** (2002) Current Commitments under the GATS in Educational Services, Background Document prepared for the OECD/US Forum on Trade in Educational Services, Washington, 23-24 May.
- OMC** (2001) *Communication from New Zealand. Negotiating Proposal for Education Services*. Council for Trade in Services. OMC. Documento S/CSS/W/93. http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/s_propnewnegs_e.htm
- OMC** (1994) *The General Agreement in Trade in Services - objectives, coverage and disciplines*. Preparado por el Secretariado de la OMC. Disponible en: www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/el_GATSqa_e.htm
- OMC** (1998). *Education Services. Background Note*. Preparado por el Secretariado. Council for Trade in Services. Ginebra, Suiza. S/C/W/49, 98-3691. Disponible en: http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/sanally_e.htm
- OMC** (1999) *The WTO in Brief*. Preparado por el Secretariado de la OMC. Ginebra, Suiza.
- OMC** (2000) Comunicación de los Estados Unidos. Enseñanza superior (terciaria), enseñanza para adultos y capacitación. Consejo de Comercio de Servicios, documento S/CSS/W/23, Ginebra, 18 de diciembre.
- OMC** (2000) *Communication from the United States. Higher (Tertiary) Education, Adult Education, and Training*. Council for Trade in Services. OMC. Documento S/CSS/W/93. Disponible en: www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/s_propnewnegs_e.htm
- OMC** (2001) *Communication from Australia. Negotiating Proposal for Education Services*. Council for Trade in Services. OMC. Documento S/CSS/W/110. Disponible en: www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/s_propnewnegs_e.htm
- OMC** (2001) Comunicación de Nueva Zelandia. Propuesta de negociación sobre los servicios de enseñanza. Consejo de Comercio de Servicios, documento S/CSS/W/93, Ginebra, 26 de junio.
- OMC** (2001) Comunicación de Propuesta de Australia. Propuesta de negociación para los servicios de enseñanza. Consejo de Comercio de Servicios, documento S/CSS/W/110, Ginebra, 1º de octubre.
- OMC** (2002) Comunicación del Japón. Propuesta de negociación sobre los servicios de enseñanza. Consejo de Comercio de Servicios, documento S/CSS/W/137, Ginebra, 15 de marzo .
- Oosterlinck, André** (2002) Trade in Educational Services: A European Perspective, OCDE/US Forum, Washington, May 3.
- Panizzi, Wraná María** (Org.) (2002) *Universidade. Um lugar fora do poder*, UFRGS Editora, Porto Alegre.
- Public Citizen Global Tradewatch**: <http://www.tradewatch.org>
- Queau, Philippe** (2000) La nécessaire definition d'un bien public mondial. A Qui appartiennent les connaissances? *Le Monde Diplomatique* , Janvier
- Rectores de Universidades Públicas** (2002) Carta de Porto Alegre, III Cumbre Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas, Porto Alegre, 25-27 de Abril de 2002.
- Rodríguez, Roberto** (2001) La educación superior y el mercado. Configuraciones emergentes y nuevos proveedores, XX Asamblea General de CLACSO, México.
- Ryan, Yoni** (2002) Emerging Indicators of Success & Failure in Borderless HE, *The Observatory*, February
- Sauve, Pierre** (2002) Trade, Education and the GATS: What's In, What's Out, What's All the Fuss About?, paper prepared for the OECD/US Forum on Trade in Educational Services, Washington.
- Sauvé, Pierre** (2002) Trade, Education and the GATS: What's out, What's All the Fuss About. Ponencia presentada en el OECD/US Forum on Trade in Educational Services, Washington, D.C., 23-24 de Mayo.

- Suavé, Pierre y Stern, Robert M.** (edit.). GATS 2000. New Directions in Services Trade Liberalization. Center for Business and Government, Harvard University y Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2000.
- The Chonique of Higher Education** (2002) Enero 8.
- The Futures Projet** (2001) Final Report of "Privileges Lost, Responsibilities Gained: Reconstructing Higher Education" A Global Symposium on the Future of Higher Education, Columbia University Teachers College, June 14-15.
- Thomson, Graeme** The Multilateral Trading System: What it is, How it Works". En: Anderson, Kym (editor). Strengthening the Global Trading System: From GATT to WTO, pp. 13-21.
- Transnational Institute:** <http://www.tni.org/wto>
- UNESCO** (1998) Panorama Estadístico de la Enseñanza Superior en el mundo: 1980-95. Conferencia Mundial de la Educación Superior, París
- UNESCO** (2002). *Questionnaire and summary of replies*. Global Forum on International Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualifications. UNESCO, Task Force Meeting, Lisbon, Portugal , 13-14 abril. In <http://www.unesco.org/education/studyingabroad/index.html>
- UNESCO** /Council of Europe (2000). *Code of good practices in the provision of Transnational Education* .París. UNESCO/COE (draft)
- UNESCO** (2000) *Culture, Trade and Globalization*, París.
- Van Damme, D.** (2001) *Higher Education in the Age of Globalization: The need for a new regulatory framework for recognition, quality assurance and accreditation. Working Paper*. UNESCO. París, France
- Van Damme, Dirk** (2002) Trends and Models in International Quality Assurance and Accreditation in HE in Relation to Trade in Education Services, OECD/Forum on Trade in Educational Services, 23-24 May, Washington.
- Van Damme, Dirk** (2002b) Outlooks for the International Higher Education Community in Constructing the Global Knowledge Society, First Global Forum on International Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualifications in Higher Education, UNESCO, París.
- Van der Wende, Marijk** (2002) The Role of US Higher Education in the Global e-Learning Market, Research & Occasional Paper Series: CSHE.
- Vlasceanu, Lazar et John L. Davies** (2001) Les universités virtuelles et classiques entre complémentarité et opposition, Enseignement Supérieur en Europe, vol. XXVI, no. 4.
- Vlasceanu, Lazar** (2002) Coping with Uncertainties in Higher Education: The Clash between Academic Traditions, Markets and GATS, First Global Forum on International Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualifications in Higher Education, UNESCO, París.
- Williams, Marc (1994) International Economic Organisations and the Third World. Harvester Wheatsheaf, Reino Unido.**
- World Organization of Teacher's Trade Unions (s/f) **La OMC y la Ronda del Milenio: los retos de la educación pública**, <http://www.ei-ie.org>
- WTO** (1999). *General Agreement on Trade in Services-The Design and Underlying Principles on the Gats*. <http://www.wto.org/wto/services/services.htm>
- WTO** (1998) GATS – Fact and Fiction, Geneva.
- WTO** (1999) An Introduction to the GATS, Geneva
- WTO**. *Frequently asked questions about TRIPS in the WTO*. Disponible en: www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/tripfq_e.htm
- WTO**. *The General Agreement in Trade in Services - objectives, coverage and disciplines*. Preparado por el Secretariado de la OMC. Disponible en: www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/elGATSqa_e.htm
- WTO** . The Services Sectoral Classification List, World Trade Organization. Preparado por el Secretariado de la OMC. Documento MTN.GNS/W/120. Disponible en: www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/sanally_e.htm
- Yarzabal, Luis et al.** (1999) *Evaluar para transformar*, Ediciones IESALC/UNESCO, Caracas.

Nota sobre los autores

Dr. Andris Barblan

Licenciado en Letras, con doctorado en Ciencias Políticas, en el Instituto de Estudios Internacionales, en Ginebra. Desde 1976 al 2002 ha sido Secretario General de la CRE (Confederación de Rectores Europeos) y después de la EUA (Asociación de Universidades Europeas). Ha sido Secretario de Juventud para Europa y Asia en el Consejo Mundial de Iglesias. También ha sido asistente de Denis de Rougemont, en el Centro Cultural Europeo de Ginebra. Actualmente es Asesor Especial para relaciones extra-Europeas de la EUA.

Dr. Julio J. Chan Sánchez

Economista. Maestría en Economía, y en Desarrollo Latinoamericano, ambos en la Universidad de Boston. Maestría y Doctorado en Ciencia Política de la City University of New York (CUNY). Ha realizado numerosas investigaciones y publicaciones, entre ellas, *Evolução recente do Pacto Andino 1989-1995, Aspectos Políticos del Proceso de Integración del Grupo Andino, Proceso de Toma de Decisiones en APEC*. Actualmente trabaja en la Dirección Nacional de Asuntos Multilaterales y Negociaciones Comerciales Internacionales, Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales; y es profesor de Relaciones Internacionales en el programa de Magister de la P.U.C.P.

Dr. Hans de Wit

Asesor Internacional de la Universidad van Amsterdam, The Netherlands. Tiene numerosas publicaciones sobre el tema de la internacionalización de la educación superior. Ha sido co-fundador y presidente de la Asociación Europea de Educación Internacional (EAIE), y es consultor de varias organizaciones internacionales, como el Programa en Gestión de la Educación Superior (IMHE) de la OCDE y del Banco Mundial. Su último libro es *Internacionalización de la Educación Superior en los Estados Unidos de América y Europa. Un Análisis Histórico, Comparativo y Conceptual*, Greenwood Press, Westport, Connecticut, 2002.

Dra. Carmen García-Guadilla

Profesora e investigadora del CENDES, Universidad Central de Venezuela. Últimos libros: *Tensiones y Transiciones. Educación Superior Latinoamericana en los Albores del Tercer Milenio*, Cendes y Edit. Nueva Sociedad, Caracas, 2002; *Higher Education in Latin America. Quantitative View*, UNESCO/IESALC, 2000; *Conocimiento, Educación Superior y Sociedad en América Latina*, Cendes y Edit. Nueva Sociedad, Caracas, 1996; *Situación y Dinámicas de Transformación de la Educación Superior en América Latina*, UNESCO-IESALC, Caracas, 1998.

Dra. Jane Knight

Investigadora del Instituto de Ontario para el Estudio de la Educación (Universidad de Toronto, Canadá). Es autora de varios estudios sobre internacionalización y educación superior. Entre sus publicaciones se encuentran *Progress and Promise: The AUCC Report on Internationalization at Canadian Universities* (AUCC, 2000) y *Quality and Internationalization in Higher Education* (IMHE/OECD, 1999). El enfoque actual de su investigación es el impacto de la globalización en la educación superior, con especial interés en la liberalización, calidad y regulación del comercio.

Dr. Salvador Malo

Físico de la UNAM y Doctor en Física en el Imperial College de la Universidad de Londres, Inglaterra. Actualmente es Director General del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior de México. Entre los numerosos cargos que ha desempeñado, se encuentran: Subdirector General del Instituto Mexicano de Petróleo, Director General de Investigación Científica y Superación Académica en la

Secretaría de Educación Pública de México, Secretario General, Secretario Administrativo y Secretario de Planeación de la UNAM. Además de trabajos de investigación en física, tiene numerosas publicaciones en el área de la educación superior, entre ellas: *Cien Preguntas sobre el SNI*; *La Educación Superior en América Latina*; *América Latina: más allá de la Autonomía*; *Las Tecnologías de la Información y la Educación en México*; *La Calidad de la Educación Superior en México: una Comparación Internacional*; y *México Frente a la Era de la Información*.

Dra. Wrana María Panizzi

Licenciada en Filosofía, hizo sus estudios de Doctorado y Maestría en el área de Urbanismo, en la Universidad de Paris XII-Creteil, y en Ciencias Sociales de la Universidad en París I-Panteon-Sorbona; Actualmente es Rectora de la Universidad Federal do Rio Grande do Sul desde 1996. Licenciada en Filosofía. Presidente del Consejo Regional de Desarrollo del Delta del Jacuí (COREDE). Ha presidido las siguientes asociaciones: Forum de las Instituciones de Educación Superior del Estado do Rio Grande do Sul; SEBRAE; Fundación de Economía y Estadística. Ha sido Vice-rectora de Planeamiento y también de Administración, en la Universidad Federal do Rio Grande do Sul.