

# El ALCA y las universidades

Roberto Rodríguez Gómez\*

- 1. Trayectoria del Área de Libre Comercio de las Américas**
- 2. La agenda en curso**
- 3. Referencias**

## **1. Trayectoria del Área de Libre Comercio de las Américas**

A partir del pasado mes de marzo y hasta enero de 2005, México funge como sede temporal de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en las instalaciones construidas para tal efecto en Puebla. Las negociaciones del acuerdo se iniciaron formalmente en diciembre de 1994, con la celebración de la Primera Cumbre de las Américas en Miami. Treinta y cuatro países del continente (EUA, Canadá, los países latinoamericanos, excepto Cuba, y diez países caribeños) se han incorporado a la iniciativa, principalmente promovida por Estados Unidos a través de la OEA. Está prevista la firma del tratado en su versión definitiva en 2005, lo que significa que las negociaciones finales tendrán lugar en nuestro país.

La trayectoria de la iniciativa no ha estado exenta de dificultades y controversias. Algunos temas clave, como la liberalización del comercio de productos agrícolas y energéticos, la movilidad internacional de la fuerza de trabajo, o las modalidades de trato para las naciones de menor tamaño, aguardan definiciones más precisas y son objeto de ardua negociación. Junto con ello, las protestas de sectores cada vez más amplios de la sociedad han dejado sentir su presencia en prácticamente cada uno de los países de la región. El escenario se complica seriamente tras la intervención estadounidense en Irak, al mostrar al actual gobierno de Bush como una fuerza conflictiva y beligerante. Incluso algunos gobiernos, particularmente Venezuela, han expresado su desacuerdo en forzar la culminación del acuerdo sólo para obedecer el cronograma previsto.

Hasta el momento la posición del gobierno mexicano ha sido de franca convergencia con la iniciativa; se han desestimado los riesgos y realizado sus posibles ventajas. Recientemente, el PAN propuso a la Cámara de Senadores la formación de una comisión especial de seguimiento, ponderando "la importancia de esa iniciativa como factor de estímulo tanto al aumento de intercambios regionales como al desarrollo de la eficiencia en la producción de las economías del hemisferio americano" (3 de abril de 2003). Aunque los partidos opositores no muestran todavía sus cartas al respecto, es previsible que el ALCA se convierta en un tema fundamental en próximas negociaciones

políticas, dada la importancia que tiene para el Ejecutivo federal como elemento clave en la recomposición de relaciones con el vecino del Norte. Para el gobierno panista el dilema es difícil: si acentúa su protagonismo en favor de la iniciativa, como lo ha hecho desde el Plan Puebla Panamá, abre un flanco vulnerable a sus opositores; pero si modifica sus posiciones iniciales, corre el riesgo de acrecentar la animadversión norteamericana y la del sector de empresarios dispuestos a la apertura comercial en la región.

Por su importancia, y para explorar los posibles efectos del ALCA en la educación superior, dedicaremos una serie de artículos al tema. En esta primera parte se incluyen antecedentes y un panorama general del proyecto.

### **Integración latinoamericana. Tres generaciones de acuerdos**

El planteamiento de estructuras de integración regional con propósitos de intercambio comercial ha atravesado por distintas etapas y se puede hablar, al menos, de tres generaciones de acuerdos. La primera se ubica en el marco de la estrategia de sustitución de importaciones seguida por los países de la región a partir de la segunda posguerra y ampliada durante los años sesenta, época del desarrollismo latinoamericano. El modelo sustitutivo de importaciones implicaba una fuerte dosis de proteccionismo comercial, con el objetivo final de lograr autonomía en todos los sectores de la producción. Pero el modelo estaba naturalmente limitado por las capacidades nacionales de desarrollo tecnológico, por las distintas fuentes de materias primas de los países y por sus posibilidades de generación de los recursos materiales y humanos necesarios para hacer frente a los retos de la autosuficiencia. A la vista de tales obstáculos, apareció como una posible solución el establecimiento de opciones de intercambio y cooperación regionalmente limitadas y controladas. El planteamiento respetaba el espíritu proteccionista al mantener medidas arancelarias fuertes para todas las importaciones provenientes de países fuera del bloque incluidos en el acuerdo respectivo. A esta generación corresponden las primeras cuatro iniciativas integracionistas de la región: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), firmada en 1960 y posteriormente definida como Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI; el Mercado Común Centroamericano (MCCA), también de 1960; la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA) en 1965, más tarde Comunidad del Caribe (CARICOM); y el Grupo Andino en 1969. En varios aspectos estos tratados se inspiraron en la recientemente creada Comunidad Económica Europea (CEE, 1957) y en la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, 1960).

Los años setenta marcaron límite a las expectativas del desarrollismo; las economías nacionales dejaron de crecer al ritmo logrado en la década previa, en algunos casos, como México y Venezuela, el boom petrolero concentró las oportunidades de desarrollo en las exportaciones del recurso; además prácticamente todos los países de la zona aprovecharon la ocasión de obtener

recursos mediante endeudamiento externo. Junto a esos fenómenos, la militarización del Cono Sur y de Centroamérica dificultó seriamente la senda de los proyectos de integración originales. No obstante, a mediados de la década se establecieron otras opciones, en particular el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), con el objetivo de "promover un sistema de consulta y coordinación para concertar posiciones y estrategias comunes de América Latina y el Caribe, en materia económica, ante países, grupos de naciones, foros y organismos internacionales."

En los ochenta, la crisis de la deuda latinoamericana, en particular los condicionamientos de la banca multilateral para resolver los problemas de la insolvencia, generaron un efecto de "sálvese quien pueda", debilitando al máximo las condiciones de integración. Además, el escenario mundial estaba cambiando en forma muy acelerada, principalmente por efecto de tres fuerzas: la hegemonía neoliberal, la galopante globalización del mercado y el ocaso del bipolarismo. Estos fenómenos tendrían un acusado reflejo en el regionalismo de segunda generación en América Latina, cuyas expresiones más relevantes habrían de ser el Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México (TLCAN) y el MERCOSUR, firmado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Ambas iniciativas, así como las transformaciones de los acuerdos integracionistas originales, incluyendo los correspondientes a las áreas de Centroamérica y el Caribe, pueden entenderse como respuestas específicas a los retos del libre comercio y de la "nueva regionalización" (Ethier, 1998; Devlin y Estevadeordal, 2001) en la era de la globalización. Algunos elementos relevantes en esa dinámica son: En primer lugar, la reactivación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio GATT en su octava ronda (Ronda Uruguay, 1986-1994), cuyo programa de negociaciones incluyó abrir los mercados de la agricultura y los servicios, restringir las subvenciones y proteger la propiedad intelectual. México se incorporó al GATT en 1986. Al término de esa ronda, el GATT se transformó en la Organización Mundial de Comercio (OMC). En segundo lugar, la intensa dinámica de formación de bloques regionales en Europa (la Unión Europea) y en la región Asia-Pacífico. Para Estados Unidos la integración de los bloques europeo y asiático representaba un evidente desafío, a la vez que sus posibilidades de imponer condiciones en la OMC, dado el número de países afiliados a la nueva organización, también eran limitadas, la opción de formar un bloque regional de alcance hemisférico comenzó a perfilarse en el esquema de sus relaciones internacionales. En América Latina se optó por una doble vía: el acercamiento a la agenda estadounidense, concretado en primer lugar con el TLCAN y posteriormente a través de acuerdos bilaterales y multilaterales con México como vía de acceso a las oportunidades del acuerdo norteamericano, y por otra parte mediante mecanismos de integración regional al margen de dicha agenda, cuyo ejemplo más destacado, aunque desde luego no el único, es el MERCOSUR.

El MERCOSUR fue firmado años antes que el TLCAN. El primero se aprobó en 1991 y el segundo en 1994. Sin embargo, desde los primeros años noventa, aún antes, el gobierno estadounidense estaba empeñado en la promoción de la iniciativa hemisférica. En noviembre de 1987 México y EUA firmaron un acuerdo-marco para la liberalización del comercio bilateral. En junio de 1990 George Bush (padre) anunció la Iniciativa de las Américas, precursora del ALCA, y a finales de 1991 se habían negociado acuerdos-marco entre Estados Unidos y treinta países del continente. No obstante, durante el gobierno Bush la Iniciativa de las Américas parecía más una "maniobra para limitar los daños y el conflicto, que una política viable" (Foweraker, 1997), es decir un recurso diplomático para evitar suspicacias con los países latinoamericanos por no estar incluidos en un acuerdo con los alcances del firmado con México. Las cosas dieron un giro con la celebración de la Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Miami en 1994, en la cual se marcó el banderazo de salida del ALCA mediante la suscripción de un documento de principios y un Plan de Acción firmado por los 34 jefes de Estado convocados a la reunión. Tocaría al gobierno de Clinton animar, desde la perspectiva de los intereses estadounidenses, la trayectoria del convenio en sus primeras fases.

El ALCA representa una tercera generación de acuerdos integracionistas; no sólo por tratarse de un proyecto de alcance hemisférico sino, sobre todo, por la combinación de elementos económicos y políticos que reúne en el marco del unipolarismo del siglo que apenas comienza. A través del ALCA la posición de Estados Unidos en la OMC encuentra un refuerzo fundamental, que le permite competir con otros bloques y fijar posturas; además de ello, se amplifica la posición del país dominante en temas claves como la seguridad hemisférica, las migraciones, el acceso a un gran acervo de recursos y materias primas, las telecomunicaciones y el comercio electrónico, amén de la dominación tecnológica mediante derechos de propiedad intelectual, y el control de los precios de las exportaciones, por citar sólo algunos temas relevantes. Para los países latinoamericanos, el ALCA aparece como una expectativa de intercambio bilateral con EUA no obstante la amplitud multinacional de la iniciativa.

#### **Características generales del ALCA**

Con posterioridad a la Cumbre de Miami se realizaron cuatro reuniones ministeriales (Denver, 1995; Cartagena, 1996; Belo Horizonte, 1997 y San José, 1998). Las tres primeras fueron de discusión general acerca del contenido y alcances de la iniciativa. La reunión de San José sintetizó los avances alcanzados y concluyó con la recomendación de los Ministros para el inicio formal de las negociaciones, una vez fijada la estructura y objetivos generales que las guiarían. Con base en la Declaración de San José los jefes de Estado, reunidos en la Segunda Cumbre de las Américas (Santiago de Chile, 1998), confirmaron su interés en proseguir el proceso y fijaron algunas

posiciones generales, como atender a las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías de la región y procurar transparencia en el proceso. Las siguientes reuniones ministeriales (Toronto, 1999 y Buenos Aires, 2001) se dedicaron a la preparación del primer borrador del ALCA, el cual se publicó en junio de 2001. También se estableció como fecha límite de los trabajos de preparación el 2005. A más tardar en diciembre de ese año debe firmarse la versión final. En la última reunión ministerial hasta el momento (Quito, 2002) se presentó un segunda borrador del acuerdo, el cual contiene versiones muy avanzadas en varios capítulos y disciplinas del convenio.

Algunas de las decisiones adoptadas en este trayecto son: la necesidad de consenso para definir cada aspecto del acuerdo; la búsqueda de congruencia entre el ALCA y las reglas y disciplinas de la OMC; el principio de "compromiso único" (single-undertaking), que quiere decir que nada está acordado en definitiva hasta que todo esté acordado en definitiva; y el principio de coexistencia entre el ALCA y los demás acuerdos bilaterales y multilaterales que están vigentes en la región.

Las negociaciones del acuerdo establecen una jerarquía de decisiones así como una estructura operativa. Los jefes de Estado son, naturalmente, la instancia resolutoria, mientras que los ministros de comercio tienen a su cargo la supervisión de los grupos de negociación y comités. Hay nueve grupos de negociación con mandatos específicos (acceso a mercados, servicios, inversión, compras del sector público, solución de controversias, agricultura, derechos de propiedad intelectual, subsidios, antidumping y derechos compensatorios, y política de competencia. Además, hay varios comités encargados de temas específicos: el Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas, el Comité Tripartito (que se encarga de la actualización de las bases de datos), el Comité de Representantes del Gobierno en la Participación de la Sociedad Civil, y el Comité Conjunto de Expertos del Sector Público y Privado sobre Comercio Electrónico. Por último, el ALCA cuenta con el apoyo de estructuras de apoyo técnico y analítico, a través de un comité de expertos de la OEA, el BID y CEPAL, una secretaría administrativa y grupos de apoyo en la Sede de Negociaciones, que es rotativa y en la actualidad está ubicada en Puebla.

Pese a la intensidad de trabajo para la concreción del ALCA y no obstante los avances conseguidos en la configuración del acuerdo, los temas pendientes de resolución son varios y muy importantes. Eso, y la creciente ola de protestas contra la iniciativa, ponen en riesgo su final feliz. Además, después de Irak ya nada es igual. A estos asuntos dedicaremos la próxima entrega de la serie.

## **2. La agenda en curso**

Una de las reglas convenidas en el proceso del ALCA es el principio de que ninguna parte del acuerdo entra en operación hasta que se apruebe todo su

contenido. Los avances se plasman en capítulos y artículos que se suman al borrador en marcha y son objeto de revisiones sucesivas; las versiones preliminares se incorporan al borrador con formato "entre corchetes", los que se eliminan al momento de alcanzar consenso sobre el punto particular tratado. A la fecha se cuenta con un segundo borrador completo, aprobado en 2002, que es el texto de referencia de las negociaciones. Ese borrador expresa la estructura completa del acuerdo, aunque la mayor parte son todavía versiones de artículos entre corchetes, y en algunos casos está pendiente la definición del texto correspondiente. Con todo, su examen permite apreciar el enfoque general de las negociaciones y, en algunos casos, los detalles de su contenido.

La estructura del segundo borrador contiene un capítulo inicial de "temas generales e institucionales", que incluye los objetivos y principios del acuerdo, su cobertura y principales excepciones. Se definen reglas de transparencia, de trato diferencial por tamaño de las economías de la región, así como el marco institucional: instancias de operación, de apoyo y solución de controversias y reglas para el financiamiento de su operación regular. Siguen a continuación catorce capítulos con el contenido propiamente dicho del ALCA, sus reglas generales y específicas, y la definición de materias, disciplinas, procedimientos y casos. Tales capítulos son: agricultura, compras del sector público, inversión, aranceles y medidas no arancelarias, medidas de salvaguardia, régimen de origen, procedimientos aduaneros, procedimientos relacionados con el régimen de origen, normas y barreras técnicas al comercio, subvenciones, antidumping y derechos compensatorios, solución de controversias, servicios, derechos de propiedad intelectual, y política de competencia.

Los objetivos generales del ALCA, según la definición alcanzada, hacen referencia al propósito de impulsar la liberalización de los mercados en materia de bienes, servicios e inversión, eliminar las barreras al movimiento de capitales y "personas de negocios", así como facilitar el acceso a tecnologías y asistencia técnica. Entre los principios del acuerdo se incluyen dos de especial interés: la congruencia de los derechos y obligaciones con las reglas y disciplinas de la OMC, y la coexistencia del ALCA con acuerdos bilaterales y subregionales. El principio de congruencia con las reglas de la OMC no es sólo un enfoque general; implica que en la negociación de temas específicos se busca armonizar el intercambio regional con las pautas de liberalización de alcance global, lo que significa, por ejemplo, que en la negociación del comercio de servicios del ALCA se siguen los procedimientos convenidos en el GATS. Como ambos acuerdos están en proceso, es probable que se influyan mutuamente: que las negociaciones en el marco de la OMC marquen pautas en la definición del ALCA, y que éste último opere como mecanismo para apoyar posturas (particularmente las de EUA y Canadá) dentro del acuerdo mundial. Así, para seguir con el ejemplo, lo que se firme en el GATS seguramente pasará al capítulo de servicios del ALCA, pero también lo que se convenga en materia de servicios dentro del acuerdo hemisférico servirá para

redondear el enfoque y contenido del GATS. La estrategia de sostener una "doble pista" (mundial y regional) para la liberalización del comercio internacional se enfatizó como una salida viable tras la "crisis de Seattle" (1999) en las negociaciones de la OMC y cobra gran relevancia en este momento, en el contexto de las intervenciones estadounidenses en el Oriente Medio.

El segundo principio citado, la coexistencia del ALCA con los acuerdos que ya operan en el hemisferio, sean bilaterales o multilaterales, se puntualiza así: "en la medida que los derechos y obligaciones derivados de esos acuerdos tengan un mayor alcance que los de este Acuerdo" (2do. borrador del ALCA), lo que significa que el convenio hemisférico ni corrige ni hace retroceder los pactos de libre comercio en operación, más bien al contrario: en los casos en que el ALCA signifique mayor apertura comercial este será el marco aplicable; en los casos que otros convenios otorguen un mayor margen éstos tendrán la prioridad.

#### **Principales avances y limitaciones**

Además del proceso conducente al borrador del ALCA, el proceso de negociación ha tendido varios resultados colaterales, principalmente un conjunto de medidas de facilitación de negocios, ya en operación, así como acciones de "cooperación técnica" que se proponen crear o fortalecer capacidades vinculadas al libre comercio regional. El primero de estos aspectos se derivó de la V Reunión Ministerial (Toronto, 1999), en que los ministros acordaron 18 medidas de facilitación de negocios, ocho de las cuales son medidas concretas para simplificar y modernizar procedimientos aduaneros, incluyendo sistemas compatibles de intercambio electrónico de datos y elementos de datos comunes. En agosto de 2000 el BID, junto con el Fondo Multilateral de Inversiones, aprobó un proyecto de cinco millones de US dólares para apoyar las medidas de facilitación referidas. En materia de asistencia técnica el enfoque predominante ha sido buscar la estandarización de normas y procedimientos, así como la conformación de bases de datos y sistemas digitales que contengan información sobre normas, protocolos y requisitos, así como de proveedores, tarifas y productos.

En el curso de las negociaciones presentes y por venir, seguramente se alcanzarán acuerdos en aquellos temas que implican solamente estandarización de normas y procedimientos. También es probable que se logre consenso respecto al trato con las economías menos desarrolladas, aunque ahí el problema principal es de clasificación y margen. Tampoco se ven obstáculos insalvables para la aceptación de barreras no arancelarias, subsidios y disposiciones antidumping en términos similares a los que prevalecen en la red subregional de acuerdos bilaterales y multilaterales, así como en el enfoque que priva en la OMC. En este caso, la negociación fina concierne a tipos de productos (por ejemplo los agrícolas) y a ramas de

producción estratégicas (por ejemplo energía). De mayor complejidad son los temas asociados al trabajo y al medio ambiente, por razones casi opuestas. En materia laboral el enfoque del ALCA es promover condiciones laborales atractivas para la inversión extranjera, a lo que naturalmente se oponen, con diferentes grados de intensidad, las organizaciones de trabajadores de la región. Para apreciar esta dimensión, baste mencionar el caso brasileño, cuya actual presidencia es producto de una alianza entre organizaciones gremiales y el empresariado local, alianza que muy difícilmente aceptaría la "facilitación" laboral que propone el acuerdo. En materia ecológica, la postura de los ministros latinoamericanos ha sido, básicamente, la de evitar que la protección del medio ambiente sea utilizada como barrera para impedir o condicionar la exportación de sus productos naturales al mercado norteamericano. Aunque hasta el momento la negociación respectiva ha progresado al margen de la postura del congreso estadounidense, es difícil que en la etapa final del acuerdo se logre el consenso requerido. El ejemplo del TLCAN sobre el asunto es bastante claro.

Otros problemas mayores en el marco del acuerdo son de naturaleza estructural: la asimetría Norte-Sur y sus implicaciones en materia de libre comercio, y la crónica inestabilidad financiera de las economías latinoamericanas. El primero de ellos implica que el país con mayor capacidad tecnológica tiene todas las ventajas, porque intercambia productos y servicios de alto valor agregado contra materias primas, pero además porque queda en la posibilidad de utilizar el convenio hemisférico para controlar los mercados formales. Este efecto, que es obvio, se multiplica en otro nivel: las ventajas de economías como la brasileña en el MERCOSUR o la mexicana en la zona de Centroamérica. Los buenos deseos de sinergia tecnológica en la región o los convenios de cooperación técnica y académica de ninguna manera parecen soluciones efectivas al problema de la asimetría. Al contrario, es previsible una mayor dependencia tecnológica mediante la mercantilización (commodification) de conocimientos y servicios asociados al conocimiento, principalmente por vía de los derechos de propiedad intelectual y a través de la estrategia de liberalización del sector servicios. Además, la vulnerabilidad financiera de la región es un obstáculo para el buen funcionamiento del esquema. Los promotores del ALCA suponen que la operación del acuerdo sería un factor promotor de la estabilidad porque los flujos comerciales y financieros, así como la inversión, tenderían a activar los indicadores macroeconómicos, siempre y cuando se acompañaran de reformas fiscales y laborales pertinentes; como ha ocurrido, por ejemplo en Europa. Sin embargo, el grado de asimetría de la región hace difícil asegurar un efecto de esta naturaleza, y más bien anticipar, como ya han ocurrido, ciclos de encadenamiento de crisis por los efectos en cascada de la interdependencia.

Al margen del contexto de las negociaciones, se han organizado grupos civiles y políticos que se oponen al acuerdo como tal, o cuestionan algunos de sus enfoques. La gama de la oposición es muy amplia, pero ciertamente no se

reduce a sus expresiones radicales ni está concentrada sólo en oportunidades de controversia contra los regímenes involucrados en la negociación. En algunos casos, por ejemplo la denominada "Alianza Social Continental", se ha conseguido un alto nivel de comunicación y una incipiente organización de nivel internacional. Recientemente (enero 2003) el grupo publicó un volumen titulado "El ALCA al desnudo. Críticas al texto borrador del Área de Libre Comercio de las Américas de noviembre de 2002" (disponible en línea) que incluye contribuciones críticas de académicos y representantes de organizaciones desde Canadá hasta Chile. No se trata, al menos en este caso, de una oposición "globalifóbica", como tampoco es esa la postura de asociaciones de trabajadores, empresarios, agricultores o académicos que están enfrentando, con diferentes manifestaciones, el proceso del ALCA.

### **¿En qué afecta el ALCA a los sistemas de educación superior?**

Aunque este tema será explorado con detalle en la siguiente y última entrega de esta serie, conviene adelantar los temas más generales. En primer lugar, implica la apertura comercial para opciones de educación superior (presenciales y a distancia) que entrarían en competencia con la oferta pública y privada de los países. Es un proceso que ya está ocurriendo, pero que seguramente se intensificaría por la apertura del sector de los servicios. La implantación de franquicias o sedes foráneas se multiplicaría porque representa, a la vez, una válvula de escape al mercado académico saturado de los países más desarrollados y un negocio de gran rentabilidad por los estímulos (fiscales, laborales y de mercado) que de hecho existen para la inversión privada en educación superior y ante la ausencia de regulaciones claras al respecto. Asimismo, las importaciones de insumos para la educación bajo reglas de protección intelectual, tienen implicaciones en los costos de la educación superior, al obligar a las instituciones a emplear parte de sus presupuestos en el pago de licencias, derechos autorales y otras regalías asimiladas a las "mercancías de conocimiento" y por la adquisición de equipos y materiales de alta tecnología.

En segundo lugar, los efectos del acuerdo en materia de circulación de "personas de negocios", que incluye la internación de profesionales, recaen en normas de acreditación con validez internacional reconocida, lo que ya tiene consecuencias en la oferta curricular, los procedimientos de "aseguramiento de calidad", la evaluación y la acreditación. Este es un paquete muy importante en la orientación de la reforma universitaria latinoamericana del presente y con implicaciones inmediatas para su desarrollo futuro.

Un tercer grupo de implicaciones se deriva de la función que cumplen las universidades en el renglón de desarrollo científico y tecnológico, el cual es, desde el punto de vista de la potencia hegemónica, uno de los principales focos de interés del acuerdo. El acceso los recursos de la biodiversidad americana, el control intelectual y tecnológico del germoplasma y el material

genético de las especies de la región, incluyendo la humana, no son cuestiones triviales en el escenario del ALCA, al contrario: representan una de las expectativas fundamentales del tipo de globalización que impulsa el interés norteamericano, como también las posibilidades de acceso a los amplísimos acervos de patrimonio cultural de nuestros pueblos. Y ocurre que estas son, precisamente, áreas de interés para las funciones universitarias de desarrollo científico y humanístico. De ello nos ocuparemos en la siguiente entrega.

La OMC, y en consecuencia el GATS y los capítulos de servicios en tratados de libre comercio afines, como el TLCAN o ahora el ALCA, identifica cuatro modalidades de suministro aplicables al sector servicios: a) los suministros transfronterizos provenientes del territorio de un país a otro. En educación, los cursos a distancia ejemplifican la categoría; b) el consumo en el extranjero de un servicio. Para el sector educativo, el ejemplo más común son los estudios en el extranjero; c) presencia comercial, mediante la cual se permite a los proveedores dispensar servicios en el exterior. En educación, las actividades realizadas por universidades o institutos extranjeros entran en tal concepto; y d) la presencia de personas físicas, la cual es la forma de comercio que corresponde a la movilidad de individuos suministran servicios en el exterior. En educación, los cursos dispensados por profesores extranjeros lo ejemplifican (cfr. Knight 2002).

### **Servicios educativos transfronterizos: La universidad virtual**

En países desarrollados, el uso de recursos informáticos para educación superior se ha expandido aceleradamente. Según el informe de la Web-Based Education Commission de EUA, en 1998 el 62% de los colleges con carreras de cuatro años ofrecían educación a distancia. Se estima que en 2002 no menos del 85% contaban con esa posibilidad y que la cantidad de inscritos en cursos universitarios a distancia habría superado dos millones de estudiantes. La generalización de las tecnologías digitales con propósitos educativos está relacionada con el acceso a recursos de cómputo en el hogar. Según la OCDE el 65% de los estudiantes de 15 años usan computadora en casa cotidianamente. Aunque el promedio se refiere a los países del área OCDE -en México y Brasil la proporción no alcanza el 25%- refleja el potencial de las TICs en el entorno de la enseñanza.

La movilización de las universidades hacia ofertas educativas a distancia ha favorecido la formación de un mercado de proveedores de programas y contenidos. El número de compañías de e-learning se ha multiplicado en pocos años; se estima que en la actualidad el valor de sus operaciones se aproxima a dos mil quinientos millones de dólares al año, diez veces más que hace cinco años (Pastore, 2002). A la par del desarrollo de formas de educación superior a distancia arraigadas en establecimientos universitarios convencionales, ha cobrado importancia la oferta de universidades virtuales, con carreras y postgrados sin componente presencial e incluso sin establecimiento físico. En

el nuevo "territorio" se destaca la Universidad de Phoenix, que cuenta con más de cien campi en EUA y Puerto Rico, con instalaciones en Canadá y Holanda, y un campus virtual en que participan más de 25 mil estudiantes de todo el planeta. En el presente, esa universidad ofrece formación en la opción presencial, la posibilidad en línea y un nuevo formato mixto, denominado FlexNet. También aparecen en el escenario algunos proveedores de apoyo, por ejemplo organizaciones con función de brokers, como la Globewide Network Academy o la Electronic University Network, que ofrecen el servicio de vincular la oferta y la demanda, y otras organizaciones que son "portales" para informar a posibles estudiantes de la oferta de programas y cursos on-line en determinada región, por ejemplo el California Virtual Campus.

Una tendencia interesante, aunque todavía marginal en el terreno de la educación superior, es la convergencia de los fenómenos de virtualización y globalización, lo que origina la posibilidad de las "ciberuniversidades". El caso precursor es la International University (The University of the Web), creada en 1993 y acreditada en EUA en 1997. Más conocida es la Western Governors' University, que trabaja en asociación con empresas como IBM, AT&T, Cisco y Microsoft. Esa institución, que se declara "sin fines de lucro", otorga diplomas "sin emplear a profesores y sin preparar cursos. El contenido de la enseñanza es elaborado por profesores externos que trabajan para otras instituciones públicas o privadas" (IE/ISP, 2000). Otra pauta significativa corresponde a la formación de consorcios de universidades virtuales y universidades convencionales. Por ejemplo, la University of California Los Angeles Extension School en alianza con la Home Education Network, que ofrece más de cincuenta de cursos por Internet a estudiantes estadounidenses y de ocho países más (IE/ISP, 2000). En otros modelos, la idea es desarrollar sistemas nacionales e internacionales de educación virtual, como por ejemplo la Canadian Virtual University, que agrupa universidades públicas y particulares con ofertas educativas a distancia, la Finish Virtual University, en la que participan más de veinte instituciones de Finlandia, la mayoría públicas, o la African Virtual University, proyecto patrocinado por el Banco Mundial y otras agencias, que provee educación superior en dieciséis naciones africanas con el apoyo de académicos de universidades de primer nivel en EUA y Europa. Inglaterra se está moviendo en la misma dirección, aunque buscando combinar, a través de Internet, servicios de enseñanza superior y de certificación de competencias laborales.

En América Latina también se están expandiendo la oferta de educación superior no presencial, aunque todavía se desconocen sus alcances. Por ejemplo, el 29 de octubre de 2001 el diario argentino La Nación publicó un reporte en que se indica "mientras en el país se multiplica el número de programas de grado, postgrado y actualización on-line ofrecidos por universidades e instituciones, quienes quieren cursarlos no cuentan con ningún aval oficial sobre su calidad, más allá del buen nombre de la institución que los dicta y cobra por ellos." En el mismo reporte se reconoce, no obstante, la

presencia de una oferta virtual centrada en instituciones de educación superior de buena calidad, como la Universidad Virtual de Quilmes y las Universidades Nacionales de Mar del Plata y del Nordeste, así como la oferta de cursos de la UBAnet. Similar es el caso de México, en que en la oferta virtual concurren instituciones públicas y particulares de calidad irreprochable, como la UNAM y el ITESM, con ofertas sin control de calidad académica o respaldo de acreditación.

El carácter intangible de la oferta educativa virtual hace difícil su regulación. Algunos críticos han hecho notar que precisamente la ausencia de controles es la "oportunidad" que atrae a proveedores privados (Reichert y Wätcher, 2000). Las alternativas que se discuten para aminorar los efectos negativos son: apoyar desarrollos de educación a distancia mediante instituciones universitarias públicas de alto nivel, promover sistemas de acreditación que desanimen la demanda de grados sin control académico, y contar con mecanismos de vigilancia que informen al público sobre la calidad de las ofertas. En el marco del ALCA, algunas posibilidades de control cualitativo del suministro transfronterizo de educación superior podría ser abordada por el Comité Conjunto de Expertos del Sector Público y Privado en Comercio Electrónico, que se ocupa de temas transversales relacionados con el uso de Internet en el mercado. Hasta la fecha no hay evidencia de que el tema forme parte de la agenda de discusión.

### **Consumo en el extranjero. La universidad internacional**

La forma tradicional de exportación de educación superior es la oferta de servicios educativos en el país receptor, lo que en términos de comercio internacional se identifica como "consumo en el extranjero". Se calcula que el conjunto de países de la OCDE recibe aproximadamente un millón y medio de estudiantes extranjeros al año. Estados Unidos se mantiene como líder con más de medio millón de universitarios extranjeros. El mercado académico estadounidense concentra casi una tercera parte del valor mundial de las exportaciones, estimado en tres mil millones de dólares (Gallanger, 2002). Además de ello, el estudiante extranjero es un consumidor de otros bienes y servicios en el país receptor.

Siguen en orden de importancia Inglaterra, con más de doscientos mil foráneos, y Alemania, Francia y Australia, cada uno con más de cien mil estudiantes extranjeros. Con excepción de Francia, el resto de los países referidos son exportadores netos, ya que mantienen un saldo positivo entre el número de estudiantes extranjeros y el número de nacionales que salen a estudiar (OCDE, 2002b). Conviene advertir que el volumen de estudiantes extranjeros representa, para los países exportadores, diferentes proporciones de sus matrículas. Por ejemplo, el medio millón de foráneos en EUA apenas sobrepasa el 3.5% del estudiantado universitario de ese país, mientras que los extranjeros en Inglaterra o Australia superan, en ambos casos, la proporción

de 10% del total. El país que más estudiantes universitarios recibe, en términos proporcionales, es Suiza (16.6%), aunque como volumen su participación equivale a la de Noruega o España. Australia ejemplifica la postura más agresiva: en sólo dos décadas se convirtió en uno de los principales exportadores del mundo, con la mayor tasa de crecimiento hasta el presente.

A la vista de estos datos, no es de extrañar que las representaciones gubernamentales de Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda y Japón insistan, en el contexto del GATS, en favorecer la apertura comercial en todas las formas de suministro. Otros, como es el caso de Noruega, promueven la apertura bajo un control académico riguroso. La postura de Noruega, expresada en la ronda GATS de "peticiones iniciales bilaterales" de Ginebra (octubre de 2002), es que las ofertas de educación superior de carácter internacional se ciñan a los lineamientos de acreditación y reconocimiento aprobados en la Convención de Lisboa, adoptada por el Consejo Europeo en 1997, la cual ha sido ratificada por una treintena de estados europeos. En ese marco, se ha convenido la formación de una "alianza educativa" que incluye, en principio, a Nueva Zelanda, Noruega, Japón, Tailandia, China, India, Turquía, Polonia, Egipto, Senegal, Sudáfrica, Chile, Argentina y Uruguay, con el objetivo de impulsar la propuesta de acreditación académica en calidad de mecanismo regulador del mercado transnacional de educación superior. Es esa también la opinión de la UNESCO sobre el tema. En cambio, la posición gubernamental de Australia, Japón y EUA presiona por una mayor libertad de mercado, incluyendo condiciones de trato nacional para los proveedores de servicios; la cual es, claramente, una postura de vendedores.

En contrapartida, los principales importadores de servicios de educación superior son asiáticos, aunque en Europa el flujo internacional de estudiantes es principalmente intraregional. De los universitarios que migran a EUA, dos terceras partes provienen de Asia, y en Australia representan más del 75% de los estudiantes extranjeros. En Inglaterra y Alemania la proporción de asiáticos también es relevante al representar una tercera parte de los estudiantes foráneos. Francia recibe sobre todo jóvenes africanos: más de la mitad de sus estudiantes extranjeros.

En América Latina la situación es muy diferente. Salvo aquellos que desean postgraduarse en el exterior, el flujo migratorio de estudiantes es mínimo en la comparación internacional. En los países de mayor tamaño (Brasil, México y Argentina), no más del uno por ciento del estudiantado universitario es extranjero y no más del uno por ciento de la matrícula emigra para cursar estudios superiores. En Chile, por ejemplo, el 0.4% de los estudiantes universitarios son extranjeros y el 1.1 de los universitarios chilenos realiza estudios fuera de su país. En Uruguay, las proporciones respectivas son 0.9% y 1.5%. Seguramente tales cocientes se elevan al considerar por separado el nivel de postgrado, no obstante son expresivos del carácter aún incipiente de la dinámica de exportación e importación de servicios de educación superior en

la

región.

En contraste, los países de la zona latinoamericana han presenciado un intenso proceso de privatización de la oferta de educación superior, sobre todo en los años noventa. Con excepción de Brasil, en donde la oferta privada fue mayoritaria desde los inicios del sistema universitario de ese país, en el resto, la apertura a la inversión privada emanó de los procesos de ajuste estructural derivados de la "década perdida". En algunos casos, como Chile y Colombia, la oferta particular llegó a superar el volumen de la pública. En los demás, se han alcanzado proporciones de matrícula privada entre una cuarta y una tercera parte del total. Como se sabe, el reciente proceso de privatización se acompañó de la aparición de un sector de instituciones particulares orientadas, solamente, a la satisfacción de la demanda, con estructuras y recursos académicos precarios: "universidades cochera" o "patito", como se les conoce en México.

Varias razones explican el comportamiento de los "consumidores" latinoamericanos: en primer lugar la existencia de un sistema de universidades públicas con el nivel académico suficiente para las necesidades que presentaban los mercados profesionales locales. Las presiones de la globalización y la competitividad internacional aparecieron tardíamente en América Latina si se contrasta con otras regiones del planeta. En segundo lugar, la inexistencia de lineamientos políticos favorables a la migración de estudiantes al extranjero, como sí fue el caso de los países asiáticos desde los años sesenta. En tercer lugar, que las posibilidades de las familias para apoyar a los jóvenes que deseaban cursar estudios superiores en el extranjero se limitaron al segmento más elitista de la sociedad. Fuera de esos patrones están los fenómenos de migración desencadenados en el contexto del militarismo latinoamericano de los setenta. Pero esa es otra historia.

Si bien los países latinoamericanos no son grandes consumidores de educación superior en el extranjero, y no es probable que la situación se revierta en el futuro próximo, representan en cambio un mercado potencial importante para la recepción de inversiones foráneas en sus diferentes expresiones. La proliferación en toda la región de instituciones de estudios superiores con propósitos comerciales indica, por una parte, la persistencia de una demanda no atendida ni por el sector público ni por el privado de alto nivel académico, y por otra, la incapacidad de los gobiernos latinoamericanos para brindar alternativas suficientes, en cantidad y calidad, a la población demandante. En tal contexto, los gobiernos de la región, casi sin excepción, optaron por una posición liberal al permitir la instalación de tales instituciones, en vez de aplicar regulaciones estrictas, como las que de hecho prevalecen en el segmento público.

**Presencia comercial. La universidad transnacional**

De todos los modos de suministro de educación superior incluidos en la opción de libre comercio, el que más preocupa a los académicos y directivos universitarios, es el que concierne a la autorización de presencia comercial directa (mediante inversión o instalación) de instituciones de carácter transnacional. La fuerza comercial de algunos proveedores, como Sylvan, Apollo y DeVry, hacen temer que la competencia internacional de universidades for-profit distorsione los estándares de calidad académica construidos sobre la base de amplios procesos de concertación dentro del sector universitario, que incluye universidades públicas y particulares con vocación académica y orientación de servicio público. El movimiento de resistencia es muy amplio, baste mencionar, a guisa de ejemplo la "Declaración Conjunta sobre la Educación Superior y el GATS", suscrita por la Asociación de Universidades y Colegios de Canadá (92 universidades), el Consejo Americano de Educación (1,800 colegios y universidades con acreditación), la Asociación Europea de Universidades (30 conferencias nacionales de rectores de Europa) y el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (3,000 colegios y universidades acreditadas y 60 sistemas de acreditación en Norteamérica y Europa). Este documento, firmado el 28 de septiembre de 2001, concluye contundentemente: "Nuestros respectivos países deben evitar compromisos en materia de Servicios de Educación Superior o en categorías relacionadas de Educación de Adultos y otros Servicios Educativos en el contexto del GATS".

En el contexto latinoamericano se ha adoptado una posición muy similar. Como conclusión de la III Cumbre Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas (Porto Alegre, 25-27 de abril de 2002), se firmó la denominada "Carta de Porto Alegre", en la cual los académicos reunidos en esa ocasión "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 (GATS) de la OMC". No se ha dado el caso, pero es esperable que una declaración similar sea pronunciada en el escenario de las negociaciones del ALCA.

Algunos observadores han notado con claridad que uno de los principales riesgos de la transnacionalización de la educación superior radica en la expansión del modelo de franquicia. En el Sudeste Asiático esta clase de oferta se encuentra en franca expansión bajo la forma de "acuerdos de hermandad" que suscriben instituciones locales y foráneas. El mecanismo da lugar a arreglos institucionales que aseguran presencia comercial salvando barreras para contener la inversión extranjera en educación superior. Es también una forma de inversión que comienza a generalizarse en el contexto latinoamericano, mediante alianzas como las que promueve el consorcio Sylvan. Otras fórmulas de transnacionalización se conocen como branch campus, que equivale a la sucursal foránea de una institución matriz, e instituciones off-shore, que son establecimientos de inversionistas extranjeros, que no dependen de instituciones académicas en el país de origen (cfr.

Kauffman, 2001; Didou, 2002; Larsen y Lancrin, 2002).

Es posible que la presión del sector académico contenga por un tiempo la liberalización del mercado, pero todo parece indicar que las contradicciones busquen atenuarse mediante fórmulas de acreditación aceptables para los actores en controversia. Precisamente por ello, el tema de la acreditación internacional está en el tope de las agendas de discusión académicas, políticas y comerciales.

### **Movilidad internacional de profesionales**

Fuera del ámbito institucional, uno de los principales aspectos del libre comercio en educación superior se relaciona con la formación de profesionales que pueden, bajo las reglas pactadas en la OMC y tratados afines, prestar servicios especializados fuera de su país de origen. En el segundo borrador del ALCA (2002), el capítulo sobre servicios incluye un anexo referido a los servicios profesionales, en el cual se recomienda: "Las Partes alentarán a los organismos pertinentes en sus respectivos territorios a elaborar normas y criterios mutuamente aceptables para el otorgamiento de licencias y certificados a los prestadores de servicios profesionales, así como a presentar al Comité recomendaciones sobre su reconocimiento mutuo" Entre las normas y criterios recomendados en el anexo están los siguientes: acreditación de escuelas y programas, exámenes de calificación, normas de conducta profesional, renovación de la certificación, extensión y límites de las actividades autorizadas, requisitos de conocimiento del entorno en que se prestarán servicios profesionales, requisitos de protección al consumidor. Desde luego, el ámbito de discusión sobre normas profesionales rebasa a las instituciones universitarias, e introduce en el terreno de juego a los gremios profesionales y a las autoridades del sector laboral. La complejidad del tema amerita un comentario más extenso que, de momento, quedo debiendo a los lectores.

### **3. Referencias**

Esta nota fue publicada en Campus Milenio como una serie de ensayos, entre el 1 de mayo y el 15 del mismo mes)

- Altbach, Philip G. (2001), "Higher Education and the WTO: Globalization Run Amok", International Higher Education, primavera.
- Baumann, Renato, Inés Bustillo, Johannes Heirman, Carla Macario, Jorge Máttar y Esteban Pérez (2002), "Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe 2000-2001: avances, retrocesos y temas pendientes", CEPAL, Serie Comercio Internacional, núm. 25, septiembre.
- Devlin, Robert y Antoni Estevadeordal (2001), "What's New in the New

- Regionalism in the Americas", The Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean (INTAL), Working Paper Series, núm. 6, mayo.
- Didou, Sylvie (2002), "Transnacionalización de la educación superior y aseguramiento de la calidad en México", *Revista de la Educación Superior*, Vol. XXXI, núm. 4 (124), págs. 11-26.
- Ethier, Wilfred J. (1998), "The New Regionalism", *The Economic Journal*, núm. 108, julio.
- Foweraker, Joe (1997), "Del NAFTA al WHFTA? perspectivas para el libre comercio a nivel hemisférico", en: Shoji Nishijima y Peter H. Smith, *¿Cooperación o rivalidad? Integración regional en las Américas y la Cuenca del Pacífico*, México, M.A. Porrúa, págs. 267-305.
- Gallagher, Michael (2002), "Internationalising Education. Address to the Sixth Annual National Teaching Forum of the Australian Universities Teaching Committee", The Australian Government International Education Network.
- IE/ISP (2002), "The WTO and the Millenium Round. What is at stake for Public Education?"
- "
- Kaufmann, Chantal (2001), "The recognition of Transnational Education qualifications", Memoria del Seminario de Educación Transnacional (Malmö, 2 y 3 de marzo).
- Keat, Stephen (2002), "A Free Trade Area of the Americas: Implications of Success or Failure for the Members of the OAS", The Dante B. Fascell North-South Center, Working Paper Series, núm. 7, agosto.
- Knight, Jane (2002), "Trade in Higher Education Services: The Implications of GATS", The Observatory on Borderless Higher Education, Londres.
- Larsen, Kurt; John P. Martin y Rosemary Morris (2002) "Trade in Educational Services: Trends and Emerging Issues, OECD Working Paper"
- Larsen, Kurt y Vincent-Lancrin, S. (2002), "International trade in educational services: good or bad?", *Higher Education Management and Policy*, vol. 14, núm. 3.
- Mackay, Donald (2002), "Challenges Confronting the Free Trade of the Americas", Fondation canadienne pour les Amériques (FOCAL), Policy Paper (FPP-02-7).
- Neave, Guy (2002), "Globalization: Threat, Opportunity or Both?", IAU Newsletter, marzo.
- Ocampo, José A. (2001), "Pasado, presente y futuro de la integración regional", Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Integración y Comercio, núm. 13, Buenos Aires, enero-abril.
- OECD (2002a), "The growth of cross-border education", *Education Policy Analysis* 2002, París.
- OECD (2002b), *Education at the Glance*, París.
- Pastore, Michael (2001), "Companies, Universities Moving Toward E-Learning", *Cyber Atlas*, 9 de abril.
- Reichert, Sybille y Bernd Wächner (2000), "The globalization of education and training: recommendations for a coherent response from de European Union", Directorate General for Education and Training, European Commisssin, Bruselas.
- Rodríguez Gómez, Roberto (2003) "La educación superior en el mercado: configuraciones emergentes y nuevos proveedores", en: Marcela Mollis (comp.), *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*, Buenos Aires, CLACSO.
- Rodríguez Gómez, Roberto (1999), "Educación e integración regional. El caso

del Mercosur", en: Sylvie Didou A. (Coord.), Integración económica y políticas de educación superior. Cuatro casos de estudio. México, ANUIES, 1999.

-Rodríguez Gómez, Roberto (Coord) (1998). La integración latinoamericana y las universidades, México, UDUAL, 1998.

-Rosas, María Cristina (1998), "América Latina: en busca de la integración", en: Roberto Rodríguez Gómez (coord.), La Integración Latinoamericana y las Universidades, México, UDUAL, págs. 19-44

-Salazar-Xirinachs, José Manuel and Maryse, Roberts (eds.) (2001), Toward Free Trade in the Americas, General Secretariat/Organization of American States (OAS) and Brookings Institution. Washington, D.C.

-Sedwick, Robert (2002), "[The Trade Debate in International Higher Education](#)", World Education News and Reviews, vol. 5, núm. 5, octubre.

- Weintraub, Sidney (2002) "FTAA Prospects", Issues in International Political Economy, núm. 36, diciembre.

**Para consultar el documento completo de IESALC sobre Educación Superior Indígena en América Latina: [haga click aquí](#)**