

EL ACUERDO GENERAL DE COMERCIO DE SERVICIOS Y LA EDUCACIÓN SUPERIOR. TEMAS EN DEBATE, ESTADO DE LAS NEGOCIACIONES Y OPCIONES DE REGULACIÓN DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN

Lincoln Bizzozero – Javier Pablo Hermo

Introducción

Este trabajo tiene como objetivo plantear las repercusiones que ha generado la inclusión de la educación en el marco de las negociaciones sobre comercialización de servicios que se están desarrollando. El caso más concreto y que más repercusiones ha tenido surge de haber considerado al sector educativo como una de los doce sectores contemplados en el Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS), que fuera firmado por los países miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

El tema resulta de suma importancia por las consecuencias que provoca la inclusión de la educación, así como de otros servicios, entre aquellos pasibles de ser negociados y liberalizados, tendencia que se hace presente del mismo modo en otros acuerdos de libre comercio, en particular los Tratados de Libre Comercio (TLC) impulsados por EEUU en América Latina y el Caribe. Se pretenden modificar, de esta forma, los parámetros de las políticas públicas y sociales relativas a la educación, tal cual se planteaban hasta fines del siglo pasado.

En el primer apartado, comenzaremos por realizar una breve presentación de la Organización Mundial de Comercio y sus inicios, así como del Acuerdo General de Comercio de Servicios. Esto llevará a plantear posteriormente los principios básicos de la OMC que, a su vez, sirven de pilar para el AGCS. En los siguientes puntos del apartado se esbozarán las clasificaciones de servicios y las modalidades de suministro, sus características y posibles expresiones y las “barreras” que pueden encontrarse para su desarrollo. También se desarrollará la metodología de funcionamiento de las rondas de negociaciones que se aplican para el AGCS, la modalidad en que se plantean las negociaciones y las opciones que pueden manejar los países. Ello posibilitará ubicar el marco normativo – institucional y la dinámica negociadora con los objetivos y posibilidades que tienen los países.

En el segundo acápite, se tratará la inclusión de la educación en el AGCS: el proceso que siguió, el significado del mismo, el impacto y las consecuencias. En particular se analizará el significado y consecuencias en ese ámbito de negociaciones y sus derivaciones en las relaciones entre el Estado, la universidad y la sociedad. Posteriormente, dentro del mismo apartado, se desarrollará el contexto general de la Ronda Doha del Desarrollo y la situación actual en las negociaciones. De este modo, se posibilita visualizar adecuadamente la evolución de las negociaciones del Acuerdo General de Comercio de Servicios. El apartado termina con un punto específico que resulta un eje conductor del trabajo: el vinculado con la definición de un nuevo escenario de negociaciones en servicios educativos, vinculado con los múltiples cambios en la educación superior, que continuará definiendo sus contornos en las definiciones y negociaciones que realicen los países. Ello lleva a la necesidad de continuar sistematizando el análisis del tema de servicios en general y del vinculado con la educación en particular.

En el siguiente apartado, se presentarán otros contextos en los que se han incluido servicios en las negociaciones comerciales: Tratados de Libre Comercio bilaterales, Acuerdos Económicos Regionales y, dentro de ellos –en particular-, la Directiva Europea sobre Servicios de la UE y el Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios del MERCOSUR, así como las consecuencias en el ejercicio profesional. En el apartado se presentará tanto la evolución del tema

de los servicios, como el alcance que se le da en otros instrumentos y si se incluye o no a los servicios educativos. Del mismo modo, se dará un breve panorama de las discusiones sobre el reconocimiento de títulos y el caso de las “Disciplinas sobre Contabilidad”.

El apartado siguiente presentará algunos datos y tendencias del nuevo escenario internacionalizado de la educación superior, que da sustento y contexto al fuerte incremento del “comercio de servicios educativos”. Con los datos disponibles a la fecha, se presenta un horizonte actual de la situación en el mundo, especialmente en los países de la OCDE y, particularmente, en América Latina y el Caribe. Para lograr esto, nos referimos a la movilidad de los estudiantes que van a otro país a estudiar (no limitada a un programa acotado temporalmente), coincidente con la modalidad 2 de suministro que consigna el AGCS. Los datos son ilustrativos de las tendencias y de la importancia que está tomando el comercio de servicios educativos en general y, en particular, en algunos países de la OCDE. Finalmente, se presentarán las tendencias en materia de educación y movilidad con referencia al mercado en América Latina.

En las conclusiones se desarrollará un panorama más amplio que incluye cuáles son las actuales tendencias en materia de globalización e internacionalización de la educación superior -que explican, en buena medida, el interés creciente por los aspectos económicos de la educación superior-. Finalmente, se analizará el papel del Estado en relación a la educación y en las negociaciones de servicios, la caracterización de la educación como bien público y se evaluarán las opciones y propuestas de regulación que han implementado los Estados de la región para encarar la internacionalización de la educación superior.

1. El Acuerdo General sobre Comercio de Servicios

Previo a discutir la incidencia de considerar a la educación como un servicio comercial más, es necesario conocer en qué consiste este Acuerdo, en el marco del cual se realizan las negociaciones sobre comercio de servicios. Por ello, en este apartado se presentarán primeramente la inserción orgánica en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y las bases del Acuerdo General del Comercio de Servicios (AGCS). En segundo término se expondrán los principios del AGCS, sobre los cuales se basa su funcionamiento.

1.1. La OMC y el AGCS

La OMC, que actualmente cuenta con 151 miembros, es un organismo intergubernamental que surgió en Marrakech en 1994, luego de la culminación de la Ronda Uruguay del GATT (1986-1994)¹. Esto supone casi el 50% más de crecimiento con respecto a su membresía al fin de la Ronda Uruguay.

Los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio y del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT)², que fue su antecesor, delimitan las bases sobre las cuales se asienta el comercio internacional de bienes y servicios.

¹ La fecha de consulta es el 27 de julio del 2007. Hay 31 países con estatuto de observador, que deben iniciar las negociaciones de adhesión en un plazo de cinco años, luego haber obtenido la condición de observador.

² General Agreement on Tariffs and Trade.

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

La estructura de la OMC es de carácter intergubernamental. Por ende, el proceso de toma de decisiones está regido por el principio del consenso. La adopción de resoluciones por mayoría se encuentra prevista para casos particulares, en los que se requiere el voto afirmativo de tres cuartos de los miembros.

El órgano principal es la Conferencia Ministerial, que se integra con todos los miembros. Tiene competencia para tratar cualquier tema referido a los acuerdos multilaterales, así como para decidir en materia de admisión de nuevos miembros en cuanto a la interpretación del conjunto normativo de la OMC. Se reúne cada dos años.

El Consejo General, que también está compuesto por representantes de todos los miembros, es el órgano encargado de dar continuidad a las tareas de la Conferencia en los períodos entre reuniones y además cumple otras funciones específicas entre las que se incluye funcionar como Órgano de Solución de Diferencias. Cuenta con tres Consejos: el Consejo de Mercancías, el Consejo de Servicios y el Consejo de Propiedad Intelectual.

La Secretaría es el órgano administrativo de la organización, que es dirigido por un Director General, quien tiene a su cargo el nombramiento del personal.

Los principios que gobiernan los diferentes acuerdos en el marco de la OMC son: el Trato de la Nación Más Favorecida (NMF), el Trato Nacional y la Transparencia.

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

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

En el marco del AGCS, los servicios se encuentran divididos en las siguientes categorías:

Administrativos (business) incluyendo servicios profesionales y de computación	Financieros
Comunicaciones	Relacionados a la salud y a los servicios sociales
Construcción e ingenierías relacionadas	Turismo y servicios relacionados a los viajes
Distribución	Recreativos, culturales y deportivos
Educativos	Transporte
Ambientales	Otros servicios no incluidos

De acuerdo con lo establecido en el artículo XVIII, e), sobre el "sector" de un servicio se ha establecido lo siguiente:

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

Los sectores expresamente excluidos del Acuerdo son dos:

- Aquellos “servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales”, que son los que no se brindan bajo “condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios” (párrafo 3 del artículo I del AGCS). La vaguedad de la disposición ha despertado las mayores objeciones en relación con los servicios relativos a la educación, entre otras áreas de interés público.
- Asimismo, el Acuerdo no es aplicable a las medidas que afectan a los derechos de tráfico aéreo ni a los servicios que estén relacionados -de manera directa- con ellos (Anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo).

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

Modo 1: El primer modo establece la clásica situación utilizada para el comercio de mercancías, de traspaso de fronteras nacionales. Únicamente el servicio se desplaza en forma transfronteriza.

Modo 2: La segunda forma de prestación de servicios implica el traslado del consumidor del servicio, al territorio del país en el que el mismo se brinda.

Modo 3: Otra hipótesis de suministro de servicios, es aquella en la cual se opera desde una localización comercial del agente proveedor, en el ámbito territorial donde el servicio será consumido.

Modo 4: La cuarta modalidad prevista en el AGCS –correlativa a la segunda- supone la presencia de personas físicas en el país en el cual se va a prestar el servicio.

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

1.2. Principios del AGCS

Los principios sobre los que se articula el AGCS son: trato de la nación más favorecida, transparencia, trato nacional y acceso al mercado.

1.2.1. Trato de la Nación Más Favorecida (NMF)

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

1. “Con respecto a toda medida abarcada por el presente Acuerdo, cada Miembro otorgará inmediata e incondicionalmente a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otro Miembro un trato no menos favorable que el que conceda a los servicios similares y a los proveedores de servicios similares de cualquier otro país.
2. Un Miembro podrá mantener una medida incompatible con el párrafo 1 siempre que tal medida esté enumerada en el Anexo sobre Exenciones de las Obligaciones del Artículo II y cumpla las condiciones establecidas en el mismo.
3. Las disposiciones del presente Acuerdo no se interpretarán en el sentido de impedir que un Miembro confiera o conceda ventajas a países adyacentes con el fin de facilitar intercambios, limitados a las zonas fronterizas contiguas, de servicios que se produzcan y consuman localmente.”

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

1.2.2. Transparencia

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

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

- La publicación de medidas y acuerdos internacionales que guarden relación con el AGCS, en la fecha de su entrada en vigor;
- el deber de mantener informado al Consejo del Comercio de Servicios sobre cualquier tipo de norma interna, mediante notificaciones que se realizarán por lo menos una vez al año;
- el comunicar prontamente las solicitudes de información realizadas por otro Miembro, salvo en los casos en que la misma sea considerada confidencial, en mérito a que su “divulgación pueda constituir un obstáculo para el cumplimiento de las leyes o ser de otra manera contraria al interés público, o pueda lesionar los intereses comerciales legítimos de empresas públicas o privadas” (artículo III bis).

1.2.3. Trato nacional

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

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

1.2.4. Acceso a mercado

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

1.3. Las negociaciones en el AGCS

Las negociaciones en el AGCS se desarrollan con una metodología específica, que son las Rondas de Negociaciones, tienen un objetivo, que es la liberalización progresiva de los servicios y cuentan con un mecanismo que lo posibilita, que son los compromisos específicos de los países.

Sin embargo, debe hacerse notar que existe un marco general de negociaciones que condiciona el desarrollo de las demás, entre las que se encuentran los servicios. Es por ello que el estancamiento de las negociaciones de Doha ha derivado en que, se esté buscando una nueva fecha límite para la presentación de las ofertas, debido a que los anteriores plazos caducaron sin que los países terminaran de elevar sus compromisos.

Además del condicionamiento político general, la especificidad de las negociaciones de servicios va definiendo sus propios marcos temporales y reglas. En ese sentido, a pesar de la suspensión actual de las negociaciones, los miembros le dieron al presidente de las negociaciones sobre servicios -en 2007-, el mandato de empezar a redactar un documento con el objetivo de ampliar el alcance y la cobertura del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. Ese documento se encuentra en vías de realización, pero su contenido puede definir contenidos y pautas para la negociación.

Un segundo tema relevante concierne al compromiso adoptado en la Declaración Ministerial de Hong Kong, en el Anexo C, apartado 5, donde se pide a los Miembros la elaboración de “Disciplinas sobre la Reglamentación Nacional” antes de concluir la Ronda. Esta medida profundizaría y ampliaría la cobertura de las reglamentaciones existentes en el artículo VI, apartado 4 del AGCS. Este punto afecta los títulos de aptitud, normas técnicas, prescripciones en materia de licencias y afectaría a todo el sector servicios. Al respecto se plantean dos temas de relevancia: el primero es el alcance de lo que se entiende por reglamentación nacional y el segundo tema es si se plantea que el Miembro debe “demostrar” que la reglamentación nacional no es más restrictiva que otras anteriores y resulta necesaria. Esta posible derivación del Grupo de Trabajo sobre reglamentación doméstica posibilitaría, “objeciones externas” a regulaciones educativas y su eventual traducción en grupos de solución de diferencias de la OMC, para analizar si esa regulación no resulta comercialmente restrictiva. Si este fuera el criterio, se cuestionaría toda la base del tejido social y educativo, quedando el Estado y la Universidad muy limitados en un escenario global. El Grupo de Trabajo sobre Reglamentación doméstica debe terminar el borrador durante el mes de noviembre de 2007, por lo que tampoco se puede avanzar más sobre los contenidos, aunque sí se sabe que se han planteado diferencias muy importantes entre las delegaciones (IE, 2006 a; 2007)

1.3.1. Metodología de funcionamiento y opciones de los países

El Acuerdo General prevé la liberalización progresiva a través de sucesivas rondas de negociaciones comerciales, la primera de las cuales se inició en el 2000 en Doha. Las negociaciones

quedaron, en virtud del “mandato de Doha”, sujetas a los plazos en él establecidos: 30 de junio del 2002 para que los países interesados realicen pedidos y 31 de marzo del 2003 para ofertar paquetes de liberalización del mercado de servicios por parte de los Estados interesados.

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

1. Los términos, limitaciones y condiciones en materia de acceso a los mercados;
2. las condiciones y salvedades en materia de trato nacional;
3. las obligaciones relativas a los compromisos adicionales;
4. cuando proceda, el marco temporal para la aplicación de tales compromisos;
5. la fecha de entrada en vigor de tales compromisos.

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

Frente a la fecha límite para la presentación de ofertas de servicios, un Estado Parte tiene la potestad en primer lugar de contraer o no compromisos. Además de eso, un Estado Parte puede restringir sus compromisos a algún sector o sub-sector en cualquiera de los modos o bien ofertar con limitaciones horizontales en uno o más modos.

Por otra parte, una vez que un Estado contrae un compromiso específico, puede invocar restricciones a algunas de las obligaciones contraídas por generar efectos adversos en su balanza de pagos (artículo XII), o bien invocar alguna excepción general ya sea para mantener regulaciones existentes o bien para introducir otras regulaciones por cuestiones legítimas de política pública (artículos XIV y XIV bis). Las circunstancias que posibilitan excepciones generales podrán aplicarse, siempre que no se realicen de forma discriminatoria. Un primer grupo de excepciones contiene aquellas relativas a la protección de la moral y el orden público de un Miembro; las que tengan como fundamento la preservación de la vida de la población, así como su salud y la de animales y vegetales; y las destinadas al respeto de la normativa nacional, que no se encuentre en discordancia con las disposiciones del AGCS.

Respecto a las excepciones relativas a la seguridad, el Artículo XIV bis, enumera las actividades que un Miembro puede adoptar con la finalidad de asegurarla. En este sentido, se permite el no suministro de información que pueda poner en peligro su seguridad y la adopción de las medidas pertinentes para mantenerlas. Estas medidas pueden tener como objeto la provisión de servicios para sus fuerzas armadas, las relacionadas con materiales “fisionables o fusionables” (o que se encuentren vinculadas a su fabricación), o con situaciones de conflicto internacional (incluyendo las regulaciones que deba adoptar en virtud de decisiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas). La adopción y cese de tales medidas deben, dentro de lo posible, ser comunicadas al Consejo de Servicios.

También un Estado que forma parte de un acuerdo de integración económica o de un acuerdo de integración de mercado de trabajo puede eximirse de extender los sistemas preferenciales de suministro de servicios acordadas a las demás partes. La posibilidad de exención por pertenecer a un acuerdo de integración económica o de integración de mercado de trabajo está definida en el artículo V, que prevé que los Miembros que pertenezcan o firmen en un futuro, acuerdos de integración que contengan sistemas preferenciales de suministro de servicios, puedan

eximirse de extender esas ventajas a las demás partes. Para que ello sea posible, el artículo requiere que un acuerdo de tal naturaleza “a) tenga una cobertura sectorial sustancial, y b) establezca la ausencia o la eliminación, en lo esencial, de toda discriminación entre las partes...”.

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

La inclusión de la educación en el comercio de servicios

La inclusión del sector educativo entre los servicios a ser tratados en el marco de las negociaciones del AGCS, con vistas a negociar su “liberalización”, produjo la reacción de diversas asociaciones, redes de enseñanza, universidades e instituciones educativas, debido a las características de la educación, que no pueden ser reducidas a mero comercio.

Como el propio Acuerdo prevé exclusiones para los servicios “suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales” y los estados tienen un fuerte rol en el acceso equitativo a la misma, fueron muchas las voces que plantearon que la educación no podía estar contemplada como sector comercial. En el mismo sentido, como la educación ha sido definida como bien público en numerosos foros significativos –de manera relevante por la UNESCO-, se han abierto discusiones respecto de cuán posible es su inclusión en acuerdos comerciales.

Uno de los primeros temas que ingresó en el debate fue si la educación estaba o no comprendida en las excepciones que marca el Acuerdo General de Comercio de Servicios, de acuerdo a la interpretación de los párrafos b y c del artículo I.3 del Acuerdo. Como hemos dicho, éstos se refieren a las únicas excepciones previstas: el párrafo b a los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales y el párrafo c señala que se considerarán tales a todos los servicios que no se suministren en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios.

Si bien algunos analistas señalan que los servicios de educación superior pública y los servicios de educación privados ofrecidos sin fines de lucro están excluidos del AGCS³⁴, la ambigüedad y generalidad de los conceptos “no suministro en condiciones comerciales” y “no suministro en competencia” ha derivado en que quede a la discrecionalidad de los Estados su inclusión o no y el alcance de los compromisos contraídos. Ello se debe a las características del Acuerdo y a la modalidad de negociaciones, lo que deriva en que se den las posibilidades de un desarrollo del tema diferencial, de acuerdo con las diferentes prioridades de los países y de las diversas aproximaciones al tema, lo que lleva a nuevas manifestaciones de cuestionamiento al mantenimiento del sector educativo en las negociaciones del AGCS.

⁴ Cf. Julio Chan Sánchez (2002) “La educación superior y el comercio de servicios: un punto de vista peruano” en Reunión de Columbus “El difícil equilibrio: la Educación Superior como bien público y comercio de servicios” Universidad de Lima Disponible en el sitio web www.columbus-web.com

1.4. Una breve historia del proceso de inclusión de los “servicios educativos”

Como ya hemos adelantado, el concepto de base es asimilar la educación y los servicios profesionales a cualquier otro “bien transable” susceptible de “comercialización”, lo que ciertamente ocurre, particularmente en la educación superior -sobre todo en algunos segmentos-, así como con el ejercicio profesional transnacional, que se encuentra en crecimiento.

Hemos reseñado anteriormente, también, el hecho de que las negociaciones comerciales internacionales sobre los servicios, en general -no sólo los de educación-, se vienen produciendo en forma relativamente reciente.

En septiembre de 1998, en un documento restringido, el secretariado de la OMC planteó la idea de que en la medida que los gobiernos aceptan la existencia de proveedores privados en la educación, la misma puede ser tratada como servicio comercial, y por lo tanto, debe ser regulada en el marco de la OMC. En 1999 el secretariado de la OMC definió los servicios regulados por el AGCS y entre los mismos incluyó la educación. En el año 2000 las negociaciones para la liberalización de los servicios comenzaron oficialmente, en concordancia con el plazo definido en el artículo XIX del Acuerdo General, en que los Miembros acordaron entablar sucesivas rondas de negociaciones con vistas a cumplir los objetivos, quedando la primera fijada cinco años después de que entrara en vigencia el AGCS.

El Consejo del Comercio de Servicios adoptó posteriormente, en un conjunto de reuniones extraordinarias, el 28 de marzo del 2001, las directrices y procedimientos para las negociaciones. El ámbito de las mismas, de acuerdo con las definiciones adoptadas por el Consejo, no excluyó ningún sector de servicios, ni modo de suministro de los previstos en el Acuerdo. El punto de partida para la negociación de los compromisos específicos fueron las listas adoptadas por los países desde la Ronda Uruguay. Las directrices definieron que el principal método de negociación sería el enfoque de peticiones y ofertas y que las negociaciones serían bilaterales, plurilaterales o multilaterales.

1.5. La educación y el AGCS

Como ya se señalara, la participación de un Estado en la Ronda de negociaciones no implica de por sí que asuma compromisos específicos. La apertura de los mercados de servicios serán el resultado de los compromisos asumidos por cada uno de los Estados y ello es aplicable a la educación superior.

En el caso del sector de “servicios educativos”, los compromisos asumidos hasta el año 2005, momento en que estaba planteado el final de las negociaciones, eran cuarenta y siete, lo cual lo ubica entre los menos propensos a ser negociados.

Los sectores que han asumido menos compromisos del conjunto son además de la educación, otros sectores sensibles por su caracterización social: salud, servicios relacionados con el medio ambiente, servicios de ocio, culturales o deportivos y servicios de distribución⁵. Aun cuando se contrajeron más compromisos en el sector educativo, desde el año 2003, los mismos no fueron

⁵ Solamente se habían contraído 46 compromisos en servicios de salud, cincuenta y tres en servicios relacionados con el medio ambiente, sesenta y dos en servicios de ocio, culturales y deportivos, cincuenta y dos en servicios de distribución. Esos compromisos contrastan con los ciento tres contraídos en servicios prestados a empresas, los ciento uno en telecomunicaciones, ciento nueve en servicios financieros o los ciento veintinueve en turismo y viajes.

significativos en sus alcances, inscribiéndose en la tendencia general señalada en un informe de actualización (Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC, 2005).

Desde que el Secretariado de la OMC incluyera a la educación entre los servicios a ser discutidos en el marco del AGCS -1999-, se comenzaron a procesar una serie de debates en distintos ámbitos. La inclusión de la educación en la negociación de los servicios se ha vinculado sobre todo, en las negociaciones, a la educación superior, a la educación de adultos y en lenguas. No obstante, sostenemos que los alcances de esta decisión no se restringen al dominio que abarcan estrictamente o a los intereses manifiestos de algunos Estados por su competitividad en diversos sectores y en algunas técnicas educativas, sino que afectan una determinada concepción de las políticas sociales y de cómo se entendían las relaciones entre el Estado y la sociedad.

La “sensibilidad” que el sector genera en el ámbito de las políticas públicas, con las consecuentes implicaciones en las culturas nacionales, ha conducido a una fuerte resistencia a su liberalización, tanto en países en desarrollo como en países desarrollados. Estas resistencias desde las esferas burocrático-políticas de los Estados están alimentadas y respaldadas por organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la educación, redes internacionales de la enseñanza, redes de universidades; pero también van creciendo en la medida en que se ha dado un creciente debate académico y público acerca de las consecuencias posibles que generan varios de los temas que se relacionan con éste del denominado “comercio de servicios educativos”. En ese sentido, la vinculación del tema con la educación a distancia, con la calidad de la educación y la evaluación de la misma, con las políticas públicas, con las consecuencias en la equidad, con la relación del Estado con los actores educativos, la identificación política de “bien público”, son algunos de los temas que han llevado a análisis e informes que han circulado para ir gestando conciencia e información sobre los mismos y generar a su vez nuevos debates y reacciones (Knight, 2002; Dias, 2002; Kelsey, 2003; García-Guadilla, 2002, 2003; Dirié, 2004, Hermo, 2006 II, 2007; Planells, 2004, 2005; Internacional de la Educación, 2005, 2006).

La diversidad de situaciones y factores condicionantes posibilita visualizar las diferentes posiciones por parte de los Estados frente al tema. Las modalidades de negociación, el objetivo de liberalización definido que continuará planteándose en sucesivas rondas y los pocos compromisos asumidos hasta el momento, respaldan la idea de que se irán concretando acuerdos lentamente en este sector. Inciden en ello diversos factores, entre los cuales cuentan las tradiciones educativas y sociales, las políticas educativas de cada Estado, el desconocimiento de algunos países sobre las consecuencias, entre otros. Por otra parte, en la mayoría de los países existen posiciones claras en materia de educación superior que parten de su reconocimiento como bien público. En idéntico sentido, hay que señalar que desde ámbitos regionales se están recorriendo caminos comunes de mejoramiento de la educación superior y, por ello, buena parte de los países involucrados consideran necesario esperar para definir una estrategia basada en una agenda regional.

Todo hace prever que, en la medida en que los países no adquieran compromisos acerca de la eliminación de supuestas barreras comerciales (mecanismos de regulación, subsidios públicos, etc.), los que nadie está obligado a asumir, no habrá consecuencias en la desregulación más que allí donde haya voluntad del país de producir tal “apertura” de mercado. De todas maneras, es necesario insistir en que existe firmado un acuerdo con validez internacional, que no puede deshacerse como si nunca hubiera existido y que obliga a los Estados a considerar el tema con la seriedad que el mismo requiere.

En este punto hay que recordar que la mayor parte de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE⁶), tienen mecanismos y legislación reguladora de la educación, de la instalación de establecimientos educativos, y de la validez y reconocimiento de títulos; así como (en algunos casos) subsidios a la educación pública y privada.

Por otra parte, no todos los países en desarrollo se encuentran en la misma posición frente al tema. El que algunos de ellos hayan contraído compromisos de apertura en materia de educación superior se debe a distintos factores, entre los cuales cuentan:

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

1.6. Las clasificaciones del sector de servicios educativos

De conformidad con el AGCS, los servicios educativos se clasifican en:

1. servicios de educación primaria,
2. servicios de educación secundaria,
3. servicios de educación superior (W/120),
4. servicios de educación de adultos (CPC 92400) y
5. “otros” (CPC 92900).

Para el proceso abierto a partir de la Ronda Doha, los países sólo contemplaron, en su amplia mayoría, las categorías de servicios de educación superior y de adultos, aún cuando hay algunas escasas referencias que realizaron muy pocos países, al conjunto de categorías. En el próximo punto desarrollaremos las implicancias para estos sectores.

Un párrafo aparte merece la categoría “otros” servicios de enseñanza. En primer lugar, porque suelen agruparse con la categoría 4, ya que no hay muchas precisiones sobre los mismos. Algunos países han propuesto incluir aquí actividades diversas vinculadas al comercio de servicios

⁶ Que agrupa a los países habitualmente catalogados como “desarrollados” y que incluye a los del Grupo de los 7 más poderosos (G7), en su seno.

educativos como puede ser el de las agencias de reclutamiento de estudiantes extranjeros, los representantes/promotores de instituciones educativas extranjeras y así otros ejemplos.

De todos ellos, el que tendremos en cuenta especialmente para nuestro análisis es el de la posible inclusión de las agencias de acreditación y evaluación como incluidas en esta categoría, dado que se han formulado algunos planteos en ese sentido.

En efecto, una agencia de un país puede evaluar y/o acreditar carreras o instituciones de otro y, por lo tanto, se plantean cuestiones abiertas acerca de su carácter. Más aún, tal servicio de evaluación y acreditación puede ser brindado por empresas especializadas o instituciones que actúen como tales fuera de su país de origen.

En la mayoría de los casos, nada impide –ni regula- que las agencias de acreditación ofrezcan sus servicios, en condiciones de competencia, fuera del territorio nacional en el que han sido creadas⁷.

Por eso es que queremos hacer notar la potencial importancia que este rubro puede tener en la dimensión regional, habida cuenta del avanzado trabajo en el ámbito del MERCOSUR para la acreditación común de carreras, lo que puede verse potenciado con acuerdos más generales o entre bloques.

1.7. Modos de suministro y servicios educativos

Además de los contrastes existentes entre los Estados, que explican diferentes posiciones en materia de educación superior, también se plantean disímiles aproximaciones de acuerdo a la modalidad de suministro examinada. Las cuatro modalidades de suministro manifiestan diferentes potencialidades en función del mercado (véase cuadro I).

Cuadro I
Modalidades de suministro y educación superior

Modalidad de suministro	de	Explicación	Ejemplos	Tamaño/Potencialidad del mercado
1. Suministro a través de las fronteras		No implica un traslado del consumidor	-Educación a distancia -E-learning -Universidades virtuales	Actualmente un mercado pequeño, pero con gran potencial por el desarrollo de las TIC.
2. Consumo en el extranjero	en el	Implica un traslado del consumidor al país del proveedor.	Estudiantes que van a estudiar a otro país.	Representa actualmente la parte más importante del mercado global para servicios de educación

⁷ En países como Argentina, la creación de agencias de acreditación está regulada por ley y sólo se refieren sus funciones a lo que la propia normativa prevé (profesiones reguladas, posgrados y evaluación institucional, básicamente y en forma muy resumida). Si bien la norma prevé también la creación de agencias privadas, éstas sólo pueden tener funciones concurrentes a las de la agencia estatal.

			superior.
3.Presencia Comercial	El proveedor se establece en otro país a fin de realizar su prestación.	-Filiales -Franquicias -Acuerdos de asociación	Interés creciente y fuerte potencial de crecimiento pero es una modalidad controvertida
4. Presencia de las personas	Personas que viajan temporalmente a otros países para prestar servicios.	Profesores/ investigadores que trabajan en el extranjero	Potencialmente un mercado importante dado el énfasis en la movilidad de profesionales

Fuente: Jane Knight (2002), "Servicios de Educación Superior: Implicaciones del GATS" The Observatory on borderless higher education. Presentado en el seminario "El difícil equilibrio: la Educación Superior como bien público y comercio de servicios" (Universidad de Lima-Columbus), julio 2007.

Las diferencias en la modalidad de suministro y el potencial o vulnerabilidad de cada país, se expresan en las barreras existentes y que eventualmente puedan plantear los países (véase cuadro II)

Cuadro II
Barreras específicas por forma de comercio

Modalidad de suministro	Barreras
Suministro más allá de las fronteras	Falta de oportunidad de acreditación como institución con capacidad de otorgar títulos; requerimiento de recurrir a un socio local; barreras de tipo legal; restricciones a la importación de material educativo.
Consumo en el extranjero	Requerimientos de visa; reconocimiento de títulos extranjeros; cuotas para estudiantes extranjeros; restricciones al empleo durante el período de estudios; reconocimiento de calificaciones en el país de estudio.
Presencia Comercial	Prohibición a la provisión de servicios por parte de entidades extranjeras; no acceso a una licencia para otorgar un título reconocido; restricciones al reclutamiento de profesores extranjeros; subsidios altos a instituciones locales.
Presencia de personas	Requerimientos de inmigración o de residencia; reconocimiento de calificaciones;

Fuente: Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República

En relación con las consecuencias de la implementación de propuestas relativas al modo 1 (suministro a través de las fronteras), es de hacer notar que el mayor potencial en esta área, al menos hasta el momento, se encuentra en la educación a distancia, más específicamente en el denominado e-learning, ya se trate de universidades virtuales o cualquier otro tipo de ofertas de capacitación a distancia.

Hasta el momento, el segmento que más se ha desarrollado es el de la oferta de postgrado y de capacitación que no requiere titulación previa específica. Esto tiene sentido básicamente porque los títulos obtenidos sólo cumplen un valor académico o profesional de prestigio para quien los obtiene. Por ende, en este plano, es poco lo que puede hacerse más allá de las regulaciones nacionales específicas acerca de la validez académica (o su consideración por parte de las IES) de los citados títulos. Tampoco podría exigirse mucho al respecto, dado el carácter académico o de aprendizajes reales a nivel de saber/hacer (en el caso de la capacitación profesional) de ese tipo de titulaciones.

De todas maneras, una mayor y más confiable información sobre las características de los títulos y certificados ofertados y de la evaluación o acreditación recibidas de acuerdo a reglas vigentes en los países de origen, contribuiría a una mayor transparencia.

Por otra parte, en cuanto a los servicios profesionales, las posibilidades del “teletrabajo” se han ido ampliando también y resulta cada vez más frecuente encontrarse con áreas en las que se comienza a trabajar de esta manera. En estos casos se encuentran tanto el trabajo de colaboración “en línea”, como la realización de partes distintas de una misma tarea profesional en distintos países y con distintos profesionales, de acuerdo a condiciones más favorables disponibles: sean de costos o de mayores conocimientos o prestigio en un área particular.

Todo ello conjugado supone consecuencias no sólo en la economía –de modo directo-, sino también en la irrupción a través de las fronteras de todo tipo de ofertas y demandas en el plano de la educación superior, de la capacitación permanente y del ejercicio profesional, produciendo efectos múltiples: entre ellos también económicos al permitir la creación de nuevos y aparentemente inagotables mercados potenciales⁸.

Esta es una de las posibilidades más innovadoras -y en expansión- del desarrollo del comercio de servicios educativos y profesionales. Es también, la que plantea mayores necesidades de arribar a acuerdos sobre estándares “internacionalmente reconocidos”, para poder evaluar y calificar su idoneidad y desempeño.

Con respecto al modo 2 (consumo en el extranjero), los principales problemas se plantean al regreso –cuando se produce- de quien ha estudiado una carrera en el extranjero, por las dificultades para el reconocimiento de títulos y la no compatibilidad en muchos casos, vinculada con la falta de un marco comparativo posible.

Esta modalidad no presenta particularidades diferenciadas en cuanto a la regulación que requiere, a excepción de la remoción de barreras internas de tipo migratorio y/o de visado. De cualquier forma, sigue siendo hasta hoy la principal modalidad de comercio de servicios educativos

⁸ Como sostiene Alain Minc, “la competencia penetra, en mundos que hasta ahora le estaban prohibidos”. MINC, 2001.

y profesionales, incrementándose cada vez más, de la mano del intercambio estudiantil y de la creciente cantidad de estudiantes que escogen trasladarse a otro país para realizar sus estudios, sean de grado o postgrado.

En cuanto al modo 3 (presencia comercial en el país consumidor), presenta un complejo tema porque casi todos los países tienen restricciones y mecanismos de regulación directos o indirectos diversos para la instalación de establecimientos educativos de propiedad extranjera.

Para discutir este caso en estos términos, se hace especialmente necesario llegar a acuerdos sobre criterios mínimos comunes para la autorización y funcionamiento de instituciones de nivel superior, los cuales deben partir siempre de las políticas educativas vigentes, pero revisando los aspectos de la normativa que han quedado superados por la falta de actualización. En todo caso, sólo la aplicación de acuerdos de este tipo, probablemente primero en escalas regionales, logrará destrabar este punto, porque de lo contrario no habría posibilidad de establecer los mínimos controles necesarios para asegurar la provisión del servicio de modo continuado y con condiciones de calidad equiparables a los que se originan en el territorio nacional.

Por último, acerca del modo 4 (presencia de personas físicas), los principales puntos a resolver se refieren a los servicios profesionales y las habilitaciones para ejercer, relacionados con la creciente movilidad de profesionales que se trasladan a otro país para prestar un servicio. Tienen como problemas específicos, en común con el modo 2, las trabas que suelen presentarse como cuestiones migratorias, ya que los aspectos académicos a los fines de docencia e investigación están cubiertos en la mayor parte de los casos.

1.8. La Ronda Doha de negociaciones y los servicios educativos

Desde el inicio, las negociaciones generales del Programa de Doha para el Desarrollo marcharon con dificultades. Baste decir que la finalización de la Ronda estaba prevista para el año 2005. Los plazos señalados para las negociaciones de servicios, de acuerdo al párrafo 15 del Programa de Doha para el Desarrollo fueron el 30 de junio del 2002 para las peticiones iniciales de compromisos específicos y el 31 de marzo del 2003 para las ofertas iniciales.

Sesenta y nueve países presentaron ofertas iniciales en marzo del 2003, entre los cuales se contaban varios países de América Latina y Caribe. Algunos de los países de la región que presentaron ofertas iniciales fueron: Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad Tobago y Uruguay. Desde mayo del 2005, los países han ido presentando las ofertas revisadas, lo cual significa que los Estados han hecho ajustes, modificaciones generales o revisiones sectoriales específicas frente a las peticiones, las negociaciones o bien por cambios registrados en el gobierno, en su contexto de inserción o en sus prioridades.

Las dificultades en avanzar en materia de servicios, vinculadas con el contexto general de la Ronda, llevaron a que se definiera una nueva fecha para que los países presentaran sus ofertas finales, en julio del 2006. Sin embargo, al suspenderse temporalmente todas las negociaciones, quedó en suspenso también la continuidad de las negociaciones del AGCS y los compromisos avanzados por algunos países. El Embajador de México, Fernando de Mateo, presidente del grupo servicios, declaró hacia fines de 2007 que propondría otra fecha límite para la presentación de nuevas ofertas sobre los sectores de servicios, para que los miembros puedan presentar sus compromisos (Internacional de la Educación, 2007).

Creemos que es necesario vincular las negociaciones del AGCS con el contexto político general de la Ronda Doha para el Desarrollo. La idea es que esta vinculación determina actualmente y condicionará la velocidad y alcance de todo el proceso, en particular el de la negociación sobre los servicios.

1.8.1. El contexto internacional y la Ronda de Doha

Las negociaciones de servicios tienen su objetivo, lógica y procedimientos específicos, aun cuando las mismas están insertas en las negociaciones generales del Programa de Doha para el Desarrollo. Ello significa que el tema servicios ingresa en las negociaciones generales como parte de los intercambios posibles, que surgen de las diferentes prioridades de los países. Como los servicios constituyen una de las prioridades que han llevado adelante históricamente los países desarrollados y en particular Estados Unidos y los países de Europa Occidental, la evolución del Acuerdo General y de los compromisos sectoriales específicos va a depender de dos variables fundamentalmente: en su orientación general de la concepción y contenidos que terminen predominando entre los países desarrollados y en el tiempo y modalidades de su desarrollo de las capacidades que tengan algunas potencias emergentes y medias en articular posiciones y en asociar los países en desarrollo. Estas variables están relacionadas y los dos niveles de definición, el de la orientación general y el de su velocidad y características, van a depender de cómo evolucionen las negociaciones específicas entre Estados Unidos y la Unión Europea por una parte y algunas potencias emergentes y medias por la otra, entre las cuales se encuentran significativamente Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

Esta ronda de negociaciones globales de comercio ha dado lugar a una mayor proliferación de grupos de interés de los países. Los grupos de países se expresan no solamente por su ubicación estructural en el sistema internacional en función del desarrollo, o por algún interés sectorial específico, sino también en función de los acuerdos políticos internacionales existentes, de las nuevas configuraciones y acuerdos regionales, de los cruces de intereses tanto globales como sectoriales y específicos y de las posibilidades que van definiendo las negociaciones. Esta proliferación de grupos de países representativos de diferentes intereses plantea dificultades a la hora de negociar la consolidación de los términos en que se plantean diferencias objetivas. Es por ello, que en el momento de las definiciones juegan las dos variables señaladas anteriormente y en particular la que define el alcance y velocidad de las negociaciones. A esto se asocia la capacidad de algunas potencias medias de aglutinar y tener capacidad de representación de un conjunto de países en desarrollo para discutir las prioridades que se derivan del conflicto estructural planteado por el proteccionismo de los países centrales, que continúa siendo determinante en el desarrollo de las negociaciones comerciales (Paugam, 2004).

En el estadio actual de las negociaciones, las dificultades en avanzar quedaron plasmadas en el bloqueo de las diferentes instancias vinculadas a la tríada agricultura – industria y servicios (Stancanelli, 2007). La reunión del Grupo de los Cuatro que se realizó a mediados de 2007, conformada por Estados Unidos, la Unión Europea, Brasil y la India, demostró varios de los problemas que apareja la representatividad en las negociaciones comerciales, en temas sensibles vinculados al desarrollo, ya que vuelven a plantearse temas como el de la democracia y transparencia de las informaciones, que han sido una reivindicación permanente de los países en desarrollo (Gudynas, 2007).

El estancamiento de las negociaciones que se produjo en el año 2006 llevó a que se concretaran distintos intentos para reanudar las mismas con vistas a poder culminar la Ronda. Una reunión reciente del Consejo General de la OMC, que se concretó a principios de octubre de 2007, volvió a manifestar las dificultades en aproximar las posiciones. En esa reunión, un grupo de alrededor de noventa países en desarrollo presentó una declaración conjunta, criticando las demandas de los países desarrollados en las negociaciones de acceso a mercado de productos no agrícolas (NAMA) y reafirmando que la agricultura es el punto central a resolver antes de pasar a negociar otros temas. Ello llevó a un nuevo bloqueo en las negociaciones, con las consiguientes repercusiones en las distintas instancias de negociación.

La relación entre las negociaciones generales y las específicas de los servicios puede visualizarse en que muchos países no elevaron su oferta inicial en el plazo señalado originalmente. Aun cuando la insuficiencia en las respuestas no pueden adjudicarse únicamente al marco político general, sino también a la sensibilidad del tema servicios para muchos países y a las dificultades técnicas que conlleva la precisión normativa nacional en relación con los principios y reglas del Acuerdo General, lo cierto es que en las negociaciones de servicios todavía faltaba un camino a recorrer. El Consejo General de la OMC a partir de las recomendaciones del Consejo del Comercio de Servicios, confirmó en una decisión posterior a Cancún, en agosto del 2004, la falta de ofertas iniciales de muchos países y en la Declaración Ministerial de Hong Kong, de diciembre del 2005, se instó a los países a que participaran de las negociaciones. Si bien ha habido una evolución hasta el 2006, momento en que se estancaron las negociaciones, todavía no se ha completado la ronda de ofertas, por lo que siguen pesando en muchos países las dificultades en acompañar el proceso y las cuestiones técnicas, pero además sigue estando presente la variable contextual, la cual termina delimitando estructuralmente el campo de juego de los distintos países y actores.

Las características y modalidades de la negociación aparejan diversas consecuencias, entre las cuales algunas atañen a un camino de construcción de la *gobernanza global*, vinculado con una supervisión vertical – global de las normativas nacionales en su evolución hacia un mayor grado de convergencia a través de la liberalización. Si bien, este no es el único camino definido, adquieren un particular significado, los compromisos que, al final de la Ronda de Doha, efectivamente consoliden los países, a los efectos de poder analizar los efectivos resultados en el marco de una determinada forma de *gobernanza* (Gaudin, 2002; Revel, 2006).

1.9. Evolución de las negociaciones de servicios educativos

Desde el inicio de las negociaciones, solamente cuatro países presentaron demandas en el sector educativo para eliminar barreras diversas que se presentan. Los cuatro países, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Australia, y Japón, señalan en las propuestas, la necesidad de los gobiernos de preservar su derecho de soberanía en la determinación de sus propias políticas educativas.

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

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

Australia, en su presentación de octubre de 2001, reconoce que los gobiernos juegan un significativo papel en el financiamiento, suministro y regulación de la educación, junto con el sector privado y organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, apoya la liberalización de la misma basada en que todos los individuos de los distintos países puedan acceder a la más amplia gama de opciones educativas. No hay que perder de vista que Australia es un país que ha visto aumentadas significativamente sus exportaciones de servicios educativos superiores -al igual que su vecina Nueva Zelanda-; tanto en la modalidad 2 “consumo en el extranjero”, por la presencia creciente de estudiantes extranjeros (sobre todo asiáticos y chinos, especialmente), como en la modalidad 3 “presencia comercial en el extranjero”, a través de campus “offshore”.

Japón, por su parte, presentó en Marzo del 2002 una comunicación en la que apoya la liberalización de los servicios de educación superior a través de un mejor acceso a mercados, tratamiento nacional y desregulación nacional. Es la primera propuesta que hace énfasis en la necesidad de mejorar la calidad de la educación en cada país y asegurar calidad en la educación transnacional. Específicamente se señala:

- Necesidad de mantener y mejorar la calidad de las actividades educativas en cada país;
- necesidad de protección del consumidor de la educación, contra los servicios de baja calidad;
- necesidad de tomar medidas que aseguren equivalencias internacionales de grados y diplomas.

Considerando las diversas situaciones en que se desarrollan los sistemas educativos en los diferentes países, se señala la necesidad de garantizar calidad a la educación transnacional, a través de la creación de una red de información, como una manera de proteger a los consumidores –tanto a nivel de estudiantes como de países.

Como ya se señalara, los países tienen varias opciones a seguir: pueden no integrar la educación entre los servicios en que otorguen compromisos; pueden mantener la situación anterior; pueden plantear compromisos con restricciones horizontales o bien específicas; pueden comprometerse a incrementar en el futuro los compromisos; y finalmente pueden realizar compromisos concretos.

Si bien las alternativas son diversas, lo que amerita la continuidad de los análisis, en función de lo que ya se expresó, se pueden presentar algunas conclusiones parciales en función de las ofertas presentadas por los países y su vinculación con las distintas opciones. La orientación de las ofertas continúa básicamente los avances que ya se habían registrado en el 2003 en cuanto a países y tendencias (Bizzozero, 2003, 2006).

Varios países, entre los que se encuentran los del MERCOSUR, Canadá, Chile, Bolivia y Marruecos entre otros, no presentaron ofertas en educación. Otro grupo de países, entre los cuales se encuentran la Unión Europea, China, México, Australia y República Dominicana, mantuvo los compromisos ya asumidos y no presentó nuevos compromisos. Un grupo de países, entre los que se encuentran India, Perú, Colombia, República de Corea, entre otros, presentó compromisos por primera vez. Finalmente, algunos países, entre los que se ubican Estados Unidos, Costa Rica, Suiza, Tailandia plantean un incremento de los compromisos en algunos subsectores, respecto a los ya establecidos.

2. Otros contextos de las negociaciones internacionales de servicios profesionales y educativos

Como es sabido, más allá de las discusiones en el marco de la OMC existen otros ámbitos de negociaciones comerciales con diferentes grados de formalización.

Por supuesto, el tema está presente en todos los tratados de libre comercio aprobados o en negociación y, desde ya, en las uniones aduaneras y acuerdos de integración económica.

Sin embargo, el tratamiento dado en estos últimos al tema servicios, en los dos casos más significativos para la región, como son el MERCOSUR y la CAN no incluyen el sector educativo, aunque sí los servicios profesionales. Lo mismo sucede en el caso más avanzado de integración regional hasta el momento: la Unión Europea.

2.1. Los Tratados de Libre Comercio (TLC)

Queremos resaltar en este punto la introducción que se ha hecho del tema en los nuevos TLC, particularmente aquellos impulsados en los últimos tiempos por los EEUU, como alternativa al fracaso del proyecto de creación del ALCA (Bizzozero, 2005).

Al respecto, se formula un interesante análisis en un reciente documento técnico de la Secretaría de la OMC⁹, clasificando los compromisos asumidos en general de acuerdo a si han firmado o no tratados de libre comercio con otros países, en particular con los EE.UU.

Al referirse al sector educativo, esta última clase de TLC' se revela como crucial para comprender otra lógica que ha prevalecido en estas discusiones -como todas las demás de negociaciones económicas internacionales-. Se trata del mayor poder relativo de los EE.UU. para negociar estos tratados de liberalización.

El estudio señala que todos los países que han firmado TLC con Estados Unidos han otorgado mayores compromisos de apertura y liberalización en ese marco que en el del AGCS. Sin embargo, hasta el momento no se ha producido un aprovechamiento de esas cláusulas liberalizadoras por parte de las instituciones y prestadores de servicios educativos comerciales estadounidenses en esos países a partir de la firma de tales tratados.

En el punto siguiente se hará referencia a la directiva europea sobre servicios, a los efectos de visualizar desde un bloque regional con peso en las negociaciones comerciales multilaterales, la definición que se realiza sobre los servicios educativos y su ubicación en el debate general, para luego plantear la situación en el proceso de integración regional del MERCOSUR.

2.2. La directiva europea relativa a los servicios

Los principios de libertad de establecimiento en cualquier país y libertad de circulación de los servicios, estaban ya consagrados en el Tratado de la Comunidad Europea. A pesar de ello, diversas condicionantes jurídicas y reglamentarias obstaculizaban el buen desempeño económico de los servicios, de acuerdo con algunos estudios e informes de la Comisión Europea. Ello llevó a que los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, en la reunión del Consejo Europeo, en la Cumbre de Lisboa del 2000, encomendaran a la Comisión la realización de una propuesta que posibilitase un mercado de servicios en el espacio europeo.

Los servicios significan entre el 60 y el 70 % de la actividad económica de los países de la Unión Europea y también una cifra similar del empleo, por lo que resulta un elemento fundamental para el desarrollo europeo.

La Comisión redactó un informe en el año 2002, donde presentó en detalle distintos obstáculos jurídicos y reglamentarios al funcionamiento de un mercado único de servicios en el espacio regional. Con base en ese informe, la Comisión presentó, en enero del 2004, una propuesta de Directiva, conocida como Directiva Bolkestein, por el nombre del Comisario de la Dirección General de Mercado Interno, que fue quien redactó la iniciativa¹⁰.

⁹ OMC - Staff Working Paper ERSD-2006-07, (2006).

¹⁰ Propuesta de Directiva de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a los servicios en el mercado interior. Véase [SEC(2004) 21] /* COM/2004/0002 final - COD 2004/0001

La directiva Bolkestein fue cuestionada por varias organizaciones de la sociedad civil, por diversos analistas y por asociaciones europeas y de los países. Los cuestionamientos a la directiva pasaban en general por entender que erosionaba las bases del estado de bienestar y en particular el modelo social europeo, pero también por cuestiones específicas vinculadas con el impacto económico y el alcance de la directiva, que va a depender de la propia evolución económica del “servicio”. De acuerdo con la Directiva propuesta, el ámbito abarca todos los servicios considerados “actividades económicas”. Ingresa en el campo de los servicios, todas las actividades que son remuneradas económicamente, incluso aquellas que lo son indirectamente, como las subvenciones del Estado. Por otra parte, algunos análisis vieron en la Directiva, un paso más en erosionar las bases del modelo social europeo y en las prerrogativas del Estado sobre determinadas políticas sociales como la educación (Van den Abeele, 2004).

Algunos análisis vieron en esta propuesta una vinculación con las negociaciones de comercio internacional y con la posibilidad de que Europa estableciera un mercado interno de servicios competitivo a los efectos de poder fortalecer su posición en las negociaciones del AGCS (ATTAC, 2004).

La directiva propuesta originariamente tuvo algunas modificaciones por parte del Parlamento Europeo en el proceso de co-decisión, antes de ser finalmente adoptada en diciembre del 2006¹¹. La fecha para su vigencia en el espacio regional es el año 2009, por lo que resulta de suma importancia los análisis que se puedan realizar sobre su significado e impacto en las sociedades, tanto en sus aspectos políticos como económicos.

La directiva finalmente adoptada mantiene los aspectos fundamentales de la propuesta inicial. De todas maneras, más allá de los análisis que puedan hacerse tanto normativo-institucionales, como de impacto económico y de consecuencias en el ámbito de aplicación de las políticas sociales y en sus modalidades, resulta de interés señalar la vinculación que hace la Directiva entre los servicios y la educación. De acuerdo con el Considerando 17, la Directiva incluye solamente los servicios que se realizan por una contrapartida económica. Eso quiere decir que no incluye los servicios de interés general, aunque, los servicios de interés económico general, que se realizan por una contrapartida económica, entran dentro del ámbito de aplicación de la Directiva, excluyendo algunos como el transporte, los servicios postales, la financiación de servicios de interés económico general por parte del Estado y los sistemas de ayuda, en particular a nivel social.

La referencia a si la educación se encuentra entre los servicios que están comprendidos entre los que se realizan por una contrapartida económica o no, puede extraerse de una referencia del Considerando 33 sobre la evolución del concepto de servicio y del Considerando 34. De acuerdo con el Considerando 33, “el concepto de “servicio” incluye actividades enormemente variadas y en constante evolución”, por lo que podría plantearse una extensión del alcance de la competencia comunitaria dictada por los propios órganos comunitarios. El Considerando 34 parece refrendar esta aproximación, planteando al mismo tiempo los límites que surgen de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, al señalar que “la evaluación de si determinadas actividades, en especial las que reciben financiación pública y las prestadas por entidades públicas, constituyen un “servicio” debe efectuarse caso por caso y a la vista de todas sus características, en particular la forma en que se prestan, organizan y financian en el Estado miembro de que se trate”. Sin embargo, esta evaluación discrecional queda limitada por el reconocimiento de la jurisprudencia del Tribunal, en tanto “la

¹¹ Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Véase Diario Oficial nº L 376 de 27/12/2006 p.0036-0068.

característica de la remuneración no se da en las actividades que realiza el Estado sin contrapartida económica, o en nombre del Estado en el marco de sus obligaciones en los ámbitos social, cultural, educativo y judicial, tales como los cursos realizados en el marco del sistema educativo nacional o la gestión de regímenes de seguridad social que no constituyen una actividad económica”.

Si bien la Directiva deja abiertas las puertas a la evolución económica (y política) y al análisis caso por caso de las distintas actividades, la jurisprudencia marca los límites actuales del tema en cuanto a los servicios educativos, en la medida que los cursos dictados por el Estado en el marco del sistema educativo nacional no integran el alcance de los servicios prestados en contraprestación de una remuneración económica.

El “Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios” y el ejercicio profesional en el ámbito del MERCOSUR, también se vienen dando discusiones relativas al rol y alcance de los servicios. En este caso, encarados desde la preocupación por la movilidad profesional y enmarcada en el “Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios”¹² (cuya estructura y contenidos son semejantes al AGCS¹³), se construyeron criterios para pautar el ejercicio profesional temporario de nacionales de un país en otro del bloque regional. Es así que en el año 2003 se aprobó la Decisión sobre “Mecanismos para el ejercicio profesional temporario”¹⁴. Este Mecanismo, permite encontrar puntos comunes de reconocimiento que implican a asociaciones profesionales, estados nacionales y locales, para resolver la problemática de la prestación de servicios sin radicaciones ni traslados permanentes. Se prevé en el mismo la conformación de un Grupo de Trabajo cuatripartito, por profesión o agrupamiento de profesiones y compuesto por entidades responsables de la fiscalización o por la organización nacional que las comprenda. También supone el establecimiento de Directrices y Disciplinas y la firma de Acuerdos Marco de Reconocimiento Recíproco. Luego se debe pasar al análisis de cada Acuerdo Marco por el Grupo de Servicios del MERCOSUR, incorporar las entidades profesionales al Acuerdo Marco y concluye con la inscripción de los profesionales interesados en el Registro Profesional Temporario que se haya creado. Se encuentra aún pendiente una definición acerca del mecanismo de solución de controversias que se aplicaría. De todas formas, ni el “Protocolo de Montevideo”, ni el “Mecanismo para el Ejercicio Profesional Temporario” están aún vigentes y el mecanismo de ratificación vigente en todos estos casos -de aprobación parlamentaria por cada país-, es engorroso y lento¹⁵. Además, si bien estos instrumentos pueden contribuir a solucionar algunas de las barreras existentes, habilitarán para el ejercicio profesional sólo por períodos cortos de hasta dos años. En todo caso, se trata de un camino que no se liga en modo alguno -hasta el momento- con las discusiones acerca de la validez de los títulos que están basadas en la acreditación de las carreras que los emiten, ni supone ningún procedimiento o requisito en tal sentido. Como complemento a lo hasta aquí dicho, la firma del “Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile”¹⁶, firmado por los presidentes en Brasilia, en diciembre de 2002, y que permitiría -una vez que sea ratificado por los parlamentos de los respectivos países- la libre circulación de personas y facilidades para la obtención de residencias temporarias y permanentes a los ciudadanos de nuestros países, seguramente conllevará la necesidad de agilizar los mecanismos de reconocimientos de títulos en nuestros países. Esto es así porque, sumado a los tradicionales movimientos migratorios ya existentes en la región, es posible que a partir de la puesta en vigencia del Acuerdo, se incremente

¹² Aprobado por Decisión CMC N° 13/97.

¹³ La mayor diferencia es la integración total de los mercados de servicios en 10 años, desde la firma del Protocolo de Montevideo (1997), plazo próximo a cumplirse sin que se haya puesto en vigencia efectiva el instrumento.

¹⁴ Decisión CMC 25/03.

¹⁵ Como lo muestra el mismo hecho de que el Protocolo de Montevideo espere su turno de aprobación desde 1997.

¹⁶ Decisión CMC N° 28/02.

significativamente la movilidad de ciudadanos en la región. Ciudadanos que, si tienen un título profesional gozarán de derechos teóricos de trabajar, porque de no solucionarse este tema, no podrán hacerlo en su profesión, o deberán recurrir a mecanismos engorrosos, poco ágiles y nada transparentes como son las reválidas.

Queda claro que cualquier proceso de integración debe conllevar un incremento de la movilidad de personas al interior del espacio común. Y esto es lo que se propuso el MERCOSUR desde el inicio y tiende a hacer realidad este acuerdo firmado. Hay razones tanto políticas y culturales que explican esta necesidad (pueblos que están en más estrecho contacto, estarán más interesados en el quehacer del vecino), como estrictamente económicas (economías que funcionan a escala regional tenderán a tener empresas de esa envergadura y a emplear equipos de trabajo con integración de nacionales de los distintos países, especialmente profesionales). Por lo tanto, se convierte en un cuello de botella a resolver las trabas que impiden la movilidad y que no permiten el reconocimiento de las calificaciones profesionales a través de las fronteras. De hecho, esto tiende a consolidar un mercado negro de alquiler de profesionales con títulos habilitantes, que sólo firman, o su contracara, expertos que realizan todo el trabajo y lo firman (y cobran) otros.

2.3. “Disciplinas sobre Contabilidad” y Reconocimiento de Títulos

Como se ha dicho más arriba, en la OMC funciona un Consejo de Comercio de Servicios del que dependen varios grupos de trabajo. Uno de ellos, el Grupo de Trabajo sobre Reglamentación Nacional, ha estimulado el debate con asociaciones profesionales sobre la forma de resolver los problemas de reconocimientos de títulos para el ejercicio profesional, barrera a salvar para poder ejercer en otro país, que genera la necesidad de encontrar algún otro mecanismo de equivalencia que lo permita. En tal sentido,

en el AGCS se insta asimismo a los Miembros a reconocer los títulos académicos o de otro tipo de los proveedores de servicios de otros países. También se autoriza a los gobiernos a negociar acuerdos entre ellos para el reconocimiento mutuo de tales títulos, siempre que se brinde a los demás Miembros que apliquen criterios comparables una oportunidad de adherirse a ellos. Las prescripciones en materia de títulos no han de aplicarse de una manera que constituya un medio de discriminación entre países o una restricción encubierta al comercio de servicios, y ha de basarse siempre que sea procedente en criterios convenidos en el ámbito internacional.¹⁷

A partir de la labor desarrollada por el Grupo de Trabajo sobre Reglamentación Nacional se crearon las “Disciplinas sobre la Reglamentación Nacional en el Sector de la Contabilidad”¹⁸, que si bien fueron desarrolladas específicamente para esta profesión, dieron un marco para el debate de estas cuestiones en el seno de la OMC.

Como es obvio, éste es un punto particularmente sensible y crucial para la posibilidad de comerciar servicios profesionales, que requieren reconocimiento de títulos profesionales otorgados por instituciones de educación superior, pero también para las implicancias que esto puede tener en las propias IES y sus modelos formativos.

¹⁷ OMC, 1999.

¹⁸ Documento S/L/64, aprobado por el Consejo del Comercio de Servicios el 14 de diciembre de 1998.

En términos generales, los intentos de resolver la cuestión de la comparación de las competencias profesionales han tendido a ser tratadas en foros comerciales como si fuera un problema que pudiera ignorar las implicancias para los sistemas de educación superior. Volveremos sobre ello en el próximo acápite al analizar los procesos de convergencia de la educación superior, que también se relacionan con la necesidad creciente de tener parámetros comparables y estandarizados para las titulaciones superiores. Por ello es importante detenerse un segundo en tratar de establecer la determinación de la aplicabilidad del modelo de las “Disciplinas en contabilidad” al resto de los servicios profesionales (Hermo, 2004).

Si bien el desarrollo y adopción de las mismas por parte de la OMC constituyen un importante avance en el seno de las discusiones sobre comercio de servicios profesionales para ese área, hay que tener bien claro que sirven fundamentalmente como marco general a ser considerado, dependiendo para su efectiva aplicación de los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo (ARM) y/o del desarrollo de estándares internacionales. Las experiencias en la materia protagonizadas por entidades profesionales son, sin duda alguna, de mucha importancia, pero no generan más que aproximaciones a la resolución de los problemas pendientes.

Hoy en día, en lo relativo a las carreras de grado universitario, y para la absoluta mayoría de países, quienes obtienen un título emitido por una universidad extranjera, se hallan encorsetados por el régimen propio de cada país de reconocimientos de títulos extranjeros, que en general remiten a la “razonable equivalencia” de los estudios¹⁹.

En tal sentido, los Acuerdos logrados por las asociaciones profesionales, constituyen importantes avances, pero que no dejan de consagrar la “igualdad de los iguales”. Es decir, en aquellos casos donde existen tradición o legislación comunes relativamente recientes (i.e. países del Commonwealth), hay una muy importante base para acordar los reconocimientos de títulos de aptitud profesional, competencias profesionales y trayectos formativos.

3. Un nuevo escenario en la educación superior

Varios de los temas de la agenda internacional vinculados a educación superior estaban presentes hacia fines del siglo pasado, desde el momento que las tecnologías de la comunicación plantearon la posibilidad real de desarrollo de modalidades de educación a distancia y los estudiantes tuvieron acceso a ofertas variadas de acceso al conocimiento en redes virtuales. Además de eso, las tendencias al crecimiento constante de la movilidad estudiantil y docente, ya estaban pautando las bases de una internacionalización de la educación. Las empresas vinculadas a la educación (entre ellas las propias entidades educativas cuyo objetivo principal es el económico), por otra parte, comenzaron a expandir sus actividades sobre la base de las nuevas posibilidades que abrían las nuevas tecnologías. Las bases que hicieron posibles estos cambios están relacionadas con los avances tecnológicos y con su aprovechamiento por los mismos actores vinculados a la educación. Sin embargo, fue la inclusión de la misma en la discusión sobre los servicios, la que provocó fuertes debates sobre la educación, el papel del Estado y de la Universidad y sobre las necesidades educativas que requiere una sociedad del conocimiento. Este nuevo ámbito de debates sobre los servicios, su papel y la vinculación con el desarrollo, surge como consecuencia de la conformación de un espacio interestatal, que tiene como objetivo la liberalización progresiva, en el marco de la Organización Mundial del Comercio, que es la primera organización mundial

¹⁹ Con excepción de acuerdos específicos que permiten la convalidación de estudios por otros medios.

post-guerra fría. Una de las ideas básicas que se plantean en este trabajo, es que este nuevo escenario todavía no está definido y que resulta importante darle continuidad a una tarea de “observatorio” del tema servicios en general y específicamente a las respuestas y adaptación de regiones y países. Diversos factores hacen que, este nuevo escenario en educación, mantenga, durante una etapa de transición, los diversos temas y desafíos que se le plantean al Estado, la Universidad y la sociedad.

El primero de los factores, surge objetivamente de que la Ronda del Desarrollo no ha culminado y ello plantea, además de los interrogantes sobre su finalización, de acuerdo a lo que se señalara anteriormente, la consecución a partir de los resultados que se vayan concretando. En segundo término, las propias características del Acuerdo General de Comercio de Servicios, que define la metodología de sucesivas Rondas para el objetivo de la liberalización progresiva, lo cual va definiendo un nuevo escenario en proceso más que un espacio definido. En tercer lugar, el mismo AGCS resguarda la especificidad de los países en adoptar políticas frente a determinadas circunstancias o a partir de su condición de desarrollo. Es el caso si un Miembro experimenta graves dificultades financieras exteriores o de balanza de pagos (Artículo XII), si se juzga necesario tomar medidas por razones imperiosas de política tales como la protección de la vida y la salud o la protección de la moral pública (artículo XIV) o bien si el país considera retirar o modificar su compromiso (Artículo XXI). Por otra parte, se plantea la situación de los países en desarrollo para el acceso a mercados, la transparencia en la información, el fortalecimiento de las capacidades de negociación entre otros puntos y se estipula una consideración específica para los Países Menos Avanzados en cuanto a los compromisos (artículo IV). Además de esos tres factores, que condicionan la evolución del proceso en el objetivo de la liberalización progresiva, hay otros que están presentes y que resultan relevantes. Uno de los factores que va a condicionar la orientación que pueda tomar el proceso es la evolución normativo-institucional de los países y la posición que llevan a la Ronda. Los aspectos normativos vinculados con el tema servicios y su vinculación con la educación serán tratados en el próximo apartado. Otro de los factores relevantes en la evolución del proceso es la experiencia que se irá formando sobre los compromisos contraídos y la aplicación de los mismos en algunos países. La evaluación que surge de diferentes experiencias que se han dado en algunos países, condiciona la perspectiva y opciones sobre las políticas a seguir. El caso de Jamaica es demostrativo al respecto, ya que su condición de país en desarrollo, no impidió que las universidades extranjeras plantearan al Estado determinados subsidios que recibían las Universidades del país, sobre la base del trato nacional (Jan De Groof & Gracienne Lauwers, 2004, citado por Guarga 2006) Finalmente, otro factor que jugará en la evolución de los servicios educativos serán los propios actores involucrados en la educación y sus capacidades de incidir en los mismos Estados y en las negociaciones de servicios y la generación de nuevas realidades educativas. En ese sentido, el siglo XXI ha visto a los actores involucrados en la educación superior ir tomando conciencia de la nueva situación. La toma de conciencia deriva en definiciones políticas por parte de instituciones de educación superior, redes, asociaciones, entre otros, en muchos casos, pero además en la instrumentación de respuestas posibles frente a diversos temas polémicos y problemáticos que ha abierto la inclusión de la educación entre los servicios del AGCS.

Algunos de los temas y problemas que se plantearán al Estado y a las políticas educativas que se pretenda implementar son los siguientes (Bizzozero, 2003; Hermo, 2006):

- La definición de los requisitos de autorización y regulación de las entidades de enseñanza de la educación superior;
- el aseguramiento de la calidad y la definición de las instancias y procedimientos de acreditación de los servicios educativos prestados en general;

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

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

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

Estos temas que están presentes tienen como elemento común el de mantener en la agenda el tema educativo y de propulsar respuestas pasibles de ser llevadas adelante por los distintos actores. La vinculación de las Universidades e instituciones de enseñanza terciaria con los diferentes temas que plantea la inclusión de la educación entre los servicios genera resultados en el tejido social e institucional, a través de la generación de nuevas redes, la creación de instancias de consulta con operadores políticos y burocráticos de los Ministerios, con el sistema político y con organizaciones diversas de la sociedad civil (Tussie, Botto, 2003)²⁰.

²⁰ La participación de la sociedad civil se produce a partir de acontecimientos globales que son canalizados nacional o localmente y que repercuten en la sociedad, particularmente a través de las políticas sociales. La generación de organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la salud, educación, capacitación, pobreza, ambiente, ocasiona respuestas vigilantes desde la ciudadanía de globalizaciones destructivas del tejido social. Véase Francisco Rojas

Los procesos de convergencia de la educación superior

En materia de procesos educativos, desde los 90, se han ido incrementando políticas de convergencia de la educación superior en diversos espacios supranacionales.

Como bien señalara Didou Aupetit²¹, en un pionero trabajo sobre la internacionalización de la educación superior en América Latina y el Caribe:

Durante los 90, en casi toda la región, las autoridades gubernamentales e institucionales, impulsaron la internacionalización de la educación superior para responder a la globalización y, más precisamente, a acuerdos de integración regional. Lanzaron acciones prioritarias, reforzaron o crearon organismos ad hoc de gestión, con la expectativa de utilizar la cooperación internacional, en su modalidad solidaria, para resolver disfuncionamientos internos y reducir las asimetrías de desarrollo entre contrapartes.

En este sentido, se negociaron programas con países centrales de Europa y con Estados Unidos y, en menor grado, con países vecinos, para intercambiar recursos humanos, formar redes de investigación, preparar profesores y adquirir equipamientos. Las instituciones de educación superior firmaron convenios con establecimientos ubicados en el extranjero con propósitos generales similares y con el objetivo particular de proponer in situ grados compartidos a sus estudiantes, conforme con modalidades mixtas, cooperativas y con fines de lucro.

Estos cambios se han ido incrementando y potenciando, del mismo modo que la construcción de ámbitos regionales comunes de integración ha traído aparejada la necesidad de llegar a consensos sobre las políticas de educación superior que se seguirán al interior de los mismos. Ya sea para poder extraer enseñanzas cada país de las experiencias de los otros, como para asegurar la calidad homogénea dentro de ellos.

En este sentido, el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado del MERCOSUR (MEXA) se encuentra enmarcado en dicho proceso de integración regional, siendo una de las políticas concretas más exitosas en materia de educación en la región y constituyendo uno de los mayores esfuerzos para coordinación de políticas comunes en los sectores no económicos o comerciales. Del avance o retroceso general del proceso de integración regional depende también, en buena medida, que este proceso se consolide o quede como una experiencia fallida más.

Por el otro, existen otros procesos de convergencia de los sistemas de educación superior, tanto en planos regionales como globales, en el marco de la internacionalización creciente de la educación; y como consecuencia de ellos, se presentan cambios más o menos continuados en los últimos tiempos que modifican las estructuras conocidas.

Aravena (2003) "Hacia una diplomacia de Cumbres: un proceso en marcha" en Andrés Serbin (comp.) *Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana* Siglo XXI, UB, Buenos Aires, pág. 221 – 236.

²¹ Didou Aupetit, 2006.

Por ejemplo, las propuestas de modificación de los trayectos formativos de grado universitario que se están construyendo en el denominado Proceso de Bologna, que llevará a la constitución del Espacio Europeo de la Educación Superior (iniciado desde la Unión Europea). Y también, de otros procesos de convergencia con potencialidades de incidencia en el espacio de las acreditaciones regionales, como el Convenio Andrés Bello, el Espacio Común de la Educación Superior de la Unión Europea, América Latina y Caribe (UEALC), la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES) y el intento de revitalizar los convenios de titulación de la UNESCO.

Por otra parte, recordemos que también se han propiciado procesos de este tipo a partir de la firma de acuerdos de libre comercio como NAFTA y ALCA, habiendo ya planteado una discusión más amplia sobre el punto cuando tratamos el tema AGCS/GATS.

Si bien estos procesos tienen características diversas y no son homologables, se registra en todos ellos una creciente demanda por acordar criterios para el reconocimiento de títulos de universitarios de grado y por requerir aseguramiento/mejoramiento de la calidad para la oferta educativa. Es entonces cuando, en general, se reconoce la importancia de la evaluación y la acreditación, así como la posibilidad de acordar estándares con la mayor similitud posibles.

Lo mismo puede decirse en relación con procesos sustentados por las propias universidades e instituciones educativas en general.

Por ejemplo, los convenios y los programas de titulación conjunta, al igual que otra clase de acuerdos que implican a dos o más instituciones, suponen poner en común mucho más que un título o un cuerpo docente: porque la trayectoria institucional, los diferentes marcos normativos y las diversas culturas académicas deben realizar un esfuerzo por entenderse y encontrar lenguajes comunes.

Citando nuevamente el trabajo de Didou Aupetit²²,

las instituciones de educación superior firmaron convenios con sus homólogas para proponer licenciaturas y posgrados en co-título, generalmente con la posibilidad para los egresados de obtener un título reconocido por dos o más instituciones. Las alianzas están en expansión continua y en proceso constante de diferenciación: las condiciones para obtener un grado de ese tipo son disímiles, en lo que refiere a número de contrapartes involucradas, a su perfil, a costo de las carreras (superior o similar a las convencionales), a duración (con un número variable de semestres adicionales), a criterios de inscripción (selección por criterios académicos o económicos), a cuotas, a instrumentación (con movilidad de estudiantes y/o de académicos) y a opciones de titulación (con elección de uno solo entre los grados propuestos o a más).

También han tenido una fuerte incidencia los programas de movilidad académica, tanto en el marco de programas conjuntos de titulación, como impulsados por iniciativas particulares o desprendidas de programas de cooperación extra regional, como los de la UE.

Es este el momento, entonces, de abordar un breve análisis del denominado Proceso de Bologna como paradigma de convergencia de la educación superior más significativo, porque permitió la expresión de una aproximación entre sistemas educativos vinculados regionalmente. El

²² Op. Cit.

Proceso que se inició en 1998²³ posibilitó también una decisión para la formación de un espacio europeo de enseñanza superior, que después de la Cumbre de Praga, incluyó la formación a lo largo de la vida (Charlier – Croché, 2004).

El proceso de Bologna ha tenido diversas derivaciones políticas, sociales, económicas, desde el momento que fue incorporado como una política regional, desde la Cumbre de Praga en el año 2001, en que se definió un Grupo de Seguimiento integrado por representantes de los Estados y de la Comisión Europea, delegados de la European University Association (EUA), la European Association of Institutions of Higher Education (EURASHE), la National Unions of Students in Europe (ESIB) y el Consejo de Europea (Croché, 2007).

Nos interesa destacar para los fines de este trabajo que la propia Declaración de Bologna, contiene expresamente entre sus objetivos:

La adopción de un sistema fácilmente legible y comparable de titulaciones, mediante la implantación, entre otras cuestiones, de un Suplemento al Diploma.

La promoción de la cooperación Europea para asegurar un nivel de calidad para el desarrollo de criterios y metodologías comparables.

Lo que lo conecta lógicamente con la necesidad de tener un cierto grado de homogeneización de títulos y certificaciones de nivel superior, cuyas competencias profesionales sean estandarizables y evaluables por procedimientos similares. En definitiva, esto significaría compatibilizar los sistemas de educación superior, adoptando un sistema de titulaciones que fuera comparable entre países; impulsar fuertemente el reconocimiento de los títulos y estudios cursados; promover la movilidad y construir y/o solidificar sistemas de aseguramiento de la calidad para las instituciones y las carreras.

Algunas de las derivaciones de este proceso tienen relación con su carácter de respuesta a las negociaciones de la OMC, aspecto que ha sido complementado con la propuesta de crear una sociedad del conocimiento en Europa, en concordancia con la Cumbre de Lisboa (Moens, 2007). Pero además el proceso ha dado lugar a otras manifestaciones políticas y sociales: intentos de ampliación de los principios de funcionamiento y criterios de calidad de Bologna a las universidades africanas; reordenamiento de prioridades y hasta territorial de las universidades en función del financiamiento a la investigación universitaria, a la mayor participación de la Comisión Europea en las orientaciones y políticas universitarias, sobre todo a través de programas financieros y apoyo a la investigación entre otros (Moens, 2007a; Charlier, 2007; Croché, 2007b).

En definitiva, la nueva coyuntura que se ha generado con la inclusión de los servicios educativos no debe ser mirada como algo excepcional y transitoria, sino que ha inaugurado un espacio de negociación interestatal, a partir de procesos políticos y económicos y a la denominada “aceleración de la historia” que produjeron las nuevas tecnologías de la información. Este proceso no debe ser mirado solamente a partir de respuestas locales o regionales, ya que se plantean

²³ Fue en 1999, cuando se firmó la Declaración de Bologna (que venía precedida de la Declaración de La Sorbona, en 1998) por parte de 29 Estados europeos. Para más información en español sobre todo el proceso y acceder a los documentos, ver: <http://www.mec.es/universidades/eees/index.html>

diferentes concepciones y perspectivas desde diferentes ámbitos e instancias, en que participan los representantes políticos del Estado, pero también los burócratas ministeriales y educativos, los actores involucrados directamente y diferentes organizaciones de la sociedad civil.

Tendencias: un estado del arte de la importancia creciente del sector “internacionalizado”

La globalización e internacionalización de la educación superior, lejos de limitarse a la creciente movilidad estudiantil, como fenómeno más notorio, abarca un proceso más sofisticado que incluye la interconexión de las instituciones de enseñanza superior, la presencia comercial de las mismas y nuevas formas vinculadas con los avances en la tecnología de las telecomunicaciones, en particular las posibilidades que se abren a partir de los sistemas de educación virtual (*e-learning*).

Sin embargo, los datos disponibles más significativos, nos remiten a la movilidad de estudiantes, por lo que nos centraremos en ellos, al menos en este primer acercamiento al importante crecimiento que se ha dado en el comercio internacional de servicios educativos, especialmente durante esta década.

Para comenzar con una estimación aproximada del potencial mercado global que representa el sector de la educación superior, incluyendo terciario universitario y no universitario (en adelante ES), hay que considerar que para el año 2005 se contabilizaban alrededor de 138 millones de estudiantes de grado y postgrado de ES en el mundo (clasificación 5 y 6 ISCED97), de los cuales sólo el 2% son de postgrado.

De acuerdo con las estadísticas disponibles de la UNESCO, cursan en entidades de educación privada el 31,5% de ese total, llegando a una proporción mayor en los países en desarrollo y menor en los países de Europa occidental. De este modo, podemos realizar una sencilla estimación de que existiría, en potencia, un mercado de no menos de 44 millones de estudiantes en el mundo, sólo considerando el ámbito privado y la enseñanza superior. Y como es sabido, en muchos países la enseñanza terciaria pública es arancelada, lo que incrementaría este número.

Por supuesto, la inmensa mayoría de estos alumnos no se mueven de sus países para desarrollar sus estudios. Pero se ha registrado un importante incremento de la cantidad de estudiantes que se trasladan a otros países a cursar una carrera de grado o postgrado universitario de modo constante en los últimos 35 años, lo que ha generado flujos crecientes de movilidad de personas y consecuencias económicas importantes de transferencias de divisas a través de la “exportación” e “importación” que dicha actividad supone.

La conformación del mercado

Se calcula de manera conservadora que sólo entre los países miembros de la Organización para Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), el comercio internacional de servicios educativos llegó en el año 2004 a los US\$ 77,000 millones, lo que corresponde a aproximadamente 4% del total del comercio de servicios en el área. Esta cifra es estimativa, considerando sobre todo valores relacionados con la modalidad 2 (“consumo en el extranjero”), que incluye estadísticas sobre exportación e importación de servicios educativos medido a través de la cantidad de estudiantes extranjeros que se desplazan a “consumir” el servicio educativo de otro país, aún cuando tiene estimaciones muy conservadoras sobre las otras modalidades de suministro.

Para el año 2005, de acuerdo con las estadísticas de UNESCO (UNESCO, 2007), el número total de estudiantes extranjeros de ES en el mundo era de 2.728.480, de los cuales se contabilizaban

un total de 1.851.018 en América del Norte y Europa Occidental. Es aún más significativo que, de estos últimos, se encontraban 590.128 en EEUU, 318.399 en el Reino Unido, 259.797 en Alemania, 236.518 en Francia y 132.982 en Canadá, totalizando 1.537.824 entre estos países.

En idéntico sentido, en los países relevados por las estadísticas de la OCDE (OCDE, 2006) el número total de estudiantes extranjeros de ES, para 2003, era de 2,12 millones, de los cuales 1,98 millones (el 93%) estaban en países miembros de esa organización. Esto representó un crecimiento del 11,5% respecto de 2002. Por otra parte, desde 1998 a 2003 la matrícula de estudiantes extranjeros creció un 50% en los países de la OCDE (con una tasa de crecimiento anual del 8,3%) y lo hizo en un 31% entre 2000 y 2003, considerando todos los países relevados por la OCDE.

Todo este análisis nos lleva a advertir una tendencia constante al incremento de la movilidad estudiantil y, por tanto, al crecimiento objetivo del “comercio de servicios educativos” en el modo 2, más allá de que no haya habido avances en las negociaciones en curso (véase cuadro III).

Cuadro III
Estudiantes extranjeros por país de la OCDE (1998 – 2004)

País / Año	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Alemania	169.191	88.972	185.099	197.386	217.271	238.852	258.601
Australia	96.286	23.370	93.458	107.380	166.379	176.374	145.246
Austria	27.892	26.824	30.226	31.530	28.346	30.977	33.640
Bélgica	0	23.032	37.986	37.530	39.754	34.263	43.821
Canadá	32.186	28.580	38.436	0	0	0	107.831
Corea	2.536	3.288	3.371	3.767	4.955	7.843	10.777
Dinamarca	6.690	4.511	7.177	7.771	8.561	11.432	12.195
Eslovaquia	0	1.891	1.570	1.690	1.643	1.651	1.640
España	28.995	26.828	40.689	39.922	44.858	53.639	41.734
Estados Unidos	430.644	384.564	475.169	475.169	582.909	586.283	569.984
Finlandia	4.266	41.116	5.496	6.237	6.627	7.226	7.858
Francia	125.669	178.545	136.171	146.392	164.315	206.877	212.575
Grecia		5.120		0	8.615	12.397	14.283
Hungría	6.636	2.160	0	11.203	11.783	12.226	12.913
Irlanda	6.904	20.352	7.272	8.207	9.206	10.201	4.974
Islandia	193	3.504	402	420	470	578	488
Italia	23.166	7.371	21.250	28.377	27.636	35.979	40.341
Japón	55.747	54.850	59.682	63.630	74.884	86.499	117.888
Luxemburgo	518	128			0	0	0
México	6	7.196	808	763	539	0	0
Noruega	5.750	5.811	6.990	7.380	7.675	8.247	9.683
Nueva Zelanda	5.855	10.209	8.210	11.066	17.730	26.355	41.418
Países Bajos		7.477	13.976	16.541	18.785	20.394	21.238
Polonia	5.443	1.870	6.016	6.563	7.380	7.608	8.106
Portugal		0	11.021	0	0	15.220	16.088
Reino Unido	208.965	181.149	222.203	225.268	226.628	254.348	364.026
República Checa	3.352	6.377	4.301	6.350	7.702	10.148	11.580
Suecia	12.470	23.915	20.647	21.267	22.741	25.418	28.357
Suiza	22.663	12.937	24.875	26.668	29.234	32.780	35.188
Turquía	18.612	17.715	17.643	16.656	16.323	12.729	15.279

FUENTE: Elaborado por María José Brunetto bajo la supervisión de Lincoln Bizzozero (Programa Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República) con base en datos estadísticos de la OCDE.

Esta tendencia al incremento de la movilidad estudiantil sigue determinadas pautas históricas, en cuanto a países de referencia (Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, Francia), aun cuando se planteen más alternativas para los estudiantes y ofertas en diferentes países. Al respecto, véase Cuadro IV.

Cuadro IV
Recepción de estudiantes extranjeros por país de la ocde. comparación entre 1998 y 2004
como % del total

País	Porcentaje	
	1998	2004
Alemania	13,0%	11,8%
Australia	7,4%	6,6%
Austria	2,1%	1,5%
Bélgica	0,0%	2,0%
Canadá	2,5%	4,9%
Corea	0,2%	0,5%
Dinamarca	0,5%	0,6%
Eslovaquia	0,0%	0,1%
España	2,2%	1,9%
Estados Unidos	33,1%	26,1%
Finlandia	0,3%	0,4%
Francia	9,7%	9,7%
Grecia	0,0%	0,7%
Hungría	0,5%	0,6%
Irlanda	0,1%	0,0%

FUENTE: Elaborado por María José Brunetto bajo la supervisión de Lincoln Bizzozero (Programa Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República- Uruguay) con base en datos estadísticos de la OCDE.

A partir de datos y estudios realizados por la OCDE, según surge de los cuadros V y VI, que recaban información estadística sobre la modalidad 2, se constatan varias cuestiones interesantes²⁴.

Cuadro V. Exportaciones de servicios educativos

País	Porcentaje	
	1998	2004
Islandia	0,4%	0,2%
Italia	1,8%	1,8%
Japón	4,3%	5,4%
Luxemburgo	0,0%	0,0%
México	0,0%	0,0%
Noruega	0,4%	0,4%
Nueva Zelanda	0,5%	1,9%
Países Bajos	0,0%	1,0%
Polonia	0,4%	0,4%
Portugal	0,0%	0,7%
Reino Unido	16,1%	16,6%
Rep. Checa	0,3%	0,5%
Suecia	1,0%	1,3%
Suiza	1,7%	1,6%
Turquía	1,4%	0,7%

EXPORTACIONES DE SERVICIOS EDUCATIVOS PAÍSES OCDE

	2002		2003		2004		2005	
	Monto (mill U\$S)	% de las exp. Servicios	Monto (mill U\$S)	% de las exp. Servicios	Monto (mill U\$S)	% de las exp. Servicios	Monto (mill U\$S)	% de las exp. Servicios
Australia	3.571	18,20%	4.893	20,70%	6.339	22,30%	7.321	23,60%
Canadá	897	2,20%	1151	2,60%	1433	2,90%	1570	2,90%
Corea	17	0,10%	15	0,00%	16	0,00%	13	0,00%
Dinamarca							30	0,10%
Eslovaquia							15	0,30%
Estados Unidos	12626	4,20%	13312	4,40%	13643	3,60%	14123	3,70%
Grecia	157	0,80%	289	1,20%	285	0,90%	360	1,10%
Hungría					63	0,60%	109	0,90%
Islandia	1	0,10%	1	0,10%	0	0,00%	1	
Irlanda							154	7,50%
Italia	1244	2,10%	1539	2,20%	1372	1,60%	1704	1,90%

²⁴ Es posible considerar estos datos como un indicador para estimar el comercio de servicios en tanto la cuota parte más importante de lo que refiere al suministro a través de fronteras corresponde a estudiantes que viajan al exterior.

Luxemburgo			3	0,00%	3	0,00%	4	0,00%
México	40	0,30%	30	0,20%	41	0,30%	57	0,40%
Nueva Zelanda	626	11,70%	930	13,90%	1022	13,00%	937	11,30%
Polonia					119	0,90%	21	0,10%
Portugal	11	0,10%	16	0,10%				
Reino Unido							6645	3,30%
República Checa	85	1,20%	114	1,50%	198	2,00%	229	2,10%
Turquía			66	0,40%	85	0,40%	290	1,10%
Total	19275	3,73%	22359	3,64%	24619	3,46%	33583	3,55%

FUENTE: Elaborado por Javier Hermo con base en datos de la OCDE.

Cuadro VI. Importaciones de servicios educativos
EXPORTACIONES DE SERVICIOS EDUCATIVOS PAÍSES OCDE

	2002		2003		2004		2005	
	Monto (mill U\$S)	% de las exp. Servicios	Monto (mill U\$S)	% de las exp. Servicios	Monto (mill U\$S)	% de las exp. Servicios	Monto (mill U\$S)	% de las exp. Servicios
Australia	3.571	18,20%	4.893	20,70%	6.339	22,30%	7.321	23,60%
Canadá	897	2,20%	1151	2,60%	1433	2,90%	1570	2,90%
Corea	17	0,10%	15	0,00%	16	0,00%	13	0,00%
Dinamarca							30	0,10%
Eslovaquia							15	0,30%
Estados Unidos	12626	4,20%	13312	4,40%	13643	3,60%	14123	3,70%
Grecia	157	0,80%	289	1,20%	285	0,90%	360	1,10%
Hungría					63	0,60%	109	0,90%
Islandia	1	0,10%	1	0,10%	0	0,00%	1	
Irlanda							154	7,50%
Italia	1244	2,10%	1539	2,20%	1372	1,60%	1704	1,90%
Luxemburgo			3	0,00%	3	0,00%	4	0,00%
México	40	0,30%	30	0,20%	41	0,30%	57	0,40%
Nueva Zelanda	626	11,70%	930	13,90%	1022	13,00%	937	11,30%
Polonia					119	0,90%	21	0,10%
Portugal	11	0,10%	16	0,10%				
Reino Unido							6645	3,30%
República Checa	85	1,20%	114	1,50%	198	2,00%	229	2,10%
Turquía			66	0,40%	85	0,40%	290	1,10%
Total	19275	3,73%	22359	3,64%	24619	3,46%	33583	3,55%

FUENTE: Elaborado por Javier Hermo con base en datos de la OCDE.

En primer lugar, se observa que Estados Unidos es el primer exportador de servicios educativos seguido de Gran Bretaña, Australia, Italia y Canadá y también el primer importador, seguido en este caso por Italia, Canadá y Australia. En segundo lugar, la tendencia al incremento del comercio de servicios educativos que se constata en los países. En tercer lugar, la importancia que ha asumido en el total de servicios en algunos países, lo que tiene consecuencias significativas en la negociación multilateral.

Pero veamos que sucede cuando nos aproximamos a una balanza comercial de aquellos países para los que existen datos disponibles (Cuadro VII).

Cuadro VII. Balanza comercial de servicios educativos
BALANZA COMERCIAL DE SERVICIOS
EDUCATIVOS PAÍSES OCDE

	2002	2003	2004	2005
	Monto (mill U\$S)	Monto (mill U\$S)	Monto (mill U\$S)	Monto (mill U\$S)
Australia	3.125	4.311	5.659	6.597
Canada	91	167	310	415
Corea	-1.410	-1.840	-2.478	-3.368
Dinamarca	s/d	s/d	s/d	-32
Eslovaquia	s/d	s/d	s/d	-32
Estados Unidos	9.924	10.164	10.087	10.094
Grecia	-38	49	56	108
Hungría	s/d	s/d	s/d	4
Islandia	-11	-12	-16	-18
Irlanda	s/d	s/d	s/d	144
Italia	295	485	317	698
Luxemburgo	-64	-84	-106	-114
México	-6	-7	10	13
Nueva Zelanda	591	918	1.010	937
Polonia	s/d	s/d	s/d	-17
Portugal	-4	-2	0	0
Reino Unido	s/d	s/d	s/d	6.316
Rep. Checa	47	60	128	126
Turquía	s/d	s/d	s/d	44
Total	12540	14209	14977	21915

FUENTE: Elaborado por Javier Hermo con base en datos de la OCDE.

Como se puede observar hay algunos países que obtienen ganancias netas en el saldo entre importaciones y exportaciones (y no hay datos de todos los principales receptores de estudiantes extranjeros). Más allá de lo obvio de EEUU, también Australia y el Reino Unido reciben volúmenes considerables de ingresos netos como consecuencia del “comercio de servicios educativos”, sin que se pueda menospreciar la importancia de la actividad para Nueva Zelanda, Italia y Canadá.

Los cuadros y datos expuestos nos aproximan a las magnitudes y montos que se intercambian comercialmente y nos ayudan a visualizar la relación con las posiciones que se manejan, aun cuando no hay una vinculación directa en todos los casos. Eso depende de diversos factores, entre los cuales se cuentan: la evolución política del país, las características político-

culturales, el régimen político, las políticas educativas, la articulación del sistema político con el sector de servicios educativos entre otros. Así pueden explicarse las diferencias entre Australia, que planteó una propuesta y Canadá que no integró en la oferta la educación.

Esta aproximación al comercio de servicios educativos sobre la base de una de las modalidades de suministro, vinculada a la movilidad estudiantil, demuestra la importancia que está adquiriendo y que condicionará por ende desde este ámbito al nuevo escenario en educación superior.

Estas tendencias van a continuar desarrollándose con independencia de lo que ocurra en las negociaciones del AGCS, ya que responden a un aumento de la demanda mundial por los servicios educativos terciarios. Esta demanda continuará creciendo en tanto se ha ido consolidando la idea de que uno de los desafíos actuales de la humanidad es pasar a una sociedad del conocimiento, con las consecuencias que ello apareja en cuanto a aprendizajes, especialización, intercambios, movilidad, convergencia en mecanismos de evaluación y procesos educativos.

Sabemos que estas estimaciones son aún precarias, pero hay que agregar que son más bien conservadoras, porque los países que más volumen de estudiantes extranjeros reciben, cobran matrícula a los extranjeros y nacionales, y ofrecen pocas becas. Por otra parte, no disponemos de datos para las universidades privadas –ya que las estadísticas de la OCDE sólo consideran las públicas en la mayoría de los casos-, que atraen números importantes de estudiantes en países como EEUU y el Reino Unido que concentran el 40% de los destinos elegidos por estudiantes extranjeros.

La situación en América Latina

Seguiremos primero con el análisis de los datos relativos a los estudiantes, que es la manifestación visible de la internacionalización sobre la cual se cuenta con más datos cuantificables.

Decíamos al comenzar este capítulo que, de acuerdo con las estadísticas de la UNESCO, para el año 2005 se contabilizaban 137.870.387 de estudiantes de ES en el mundo, y agregamos ahora que, de ellos, un total de 15.293.181 son de América Latina y el Caribe. Decíamos también que, de acuerdo con la misma fuente hay un total de 2.728.480 estudiantes extranjeros en el mundo y decimos ahora que, de ellos hay 33.987 en países de América Latina y el Caribe, pero hay 157.789 estudiantes originarios de la región que están diseminados por el mundo, aún cuando se concentran la inmensa mayoría (129.485) en los países de América del Norte y Europa.

Una vez más, la mayoría de ellos se concentran en unos pocos países: 71.065 en EEUU, 22.720 en España, 9.648 en Francia, 8.537 en el Reino Unido y 7743 en Alemania.

Hay que considerar que las estadísticas de los países de la región sólo incluyen unos pocos países, que son Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba y Venezuela, por lo que es muy posible que el número total de estudiantes extranjeros en la región sea mayor y que éste se haya incrementado desde 2005.

Baste considerar que sólo en Argentina, en el año 2007, y de acuerdo con cifras dadas a conocer en el mes de octubre por la Secretaría de Políticas Universitarias, hay un total de 23.737 alumnos extranjeros cursando, incluyendo a estudiantes que realizan pasantías por períodos cortos (uno o dos semestres).

De todas formas, el dato más significativo es que existe una fuerte concentración de estudiantes latinoamericanos y caribeños en EEUU, que es el primer destino de la mayoría de casi todos los estudiantes de América Latina y el Caribe que van a estudiar al extranjero, salvo Cuba y dos pequeños países, Montserrat y Surinam, que tienen pocos estudiantes fuera de sus fronteras y

priorizan a sus antiguas metrópolis. Y le siguen en preferencias de los estudiantes latinoamericanos unos pocos países europeos, cuya única diferencia con las tendencias mundiales descritas con anterioridad, es la primacía de España como segundo destino –luego de EEUU–, por los estrechos lazos históricos y culturales de los países de la región con, también, su antigua metrópoli.

En el conjunto de los países de la región, los que más estudiantes tienen fuera de sus fronteras son México, con 25.073, seguido de Brasil: 20.778, Colombia: 19.903, Perú: 11.579, Venezuela: 10.694, Argentina 10.514, Chile 8.679 y, llamativamente para su población, Jamaica, con 6.535 estudiantes en el exterior.

Hay que tener en cuenta que estas cifras pueden recibir distintas explicaciones: más allá de la obvia primacía de los países con mayor población de la región en los números de estudiantes fuera de sus territorios, hay otros casos en los que ello puede deberse a la sensación de una parte pudiente de la población de que puede conseguirse educación superior de mejor calidad en otros países, en mayor medida que en los otros países considerados. En efecto, si bien esta es una de las razones más frecuentes por las que los estudiantes deciden irse a otro país a completar sus carreras terciarias, no hay proporción entre las poblaciones relativas de los países y la cantidad de estudiantes fuera de sus fronteras, que se sostenga sólo por la diferencia relativa de poblaciones.

En cualquier caso, el conjunto de estos datos nos indica claramente que la región como conjunto es importadora de servicios educativos y que la balanza “comercial” general debe ser claramente desfavorable, dados los mayores valores de aranceles y costos de vida en los países que reciben la mayor parte de estudiantes latinoamericanos.

Tendencias y conclusiones

Como se ha dicho, se presentan cambios más o menos continuados en los últimos tiempos que, a tono con la “modernidad líquida” de la que nos habla Bauman (Bauman, 2003), modifican las estructuras conocidas y licúan muchos de los escenarios históricos previos en todos los campos²⁵, incluido el de la educación superior.

No es propósito de este trabajo desarrollar las múltiples implicancias de esta nueva situación para el campo del conocimiento, pero sí señalar brevemente algunas de estas tendencias y cómo se articulan con el proceso de mercantilización de la educación superior, al que responde el creciente interés por el “comercio de servicios educativos”, pero también otras tendencias de convergencia que parecieran no estar relacionadas *prima facie* con este proceso, pero que sostenemos que sí lo están (por ejemplo las propuestas de modificación de los trayectos formativos de grado universitario que se están construyendo en el Espacio Europeo de Educación Superior).

Y que, a su vez, plantean interrogantes concretos a los responsables de decisiones políticas en los sistemas de educación superior:

El rol del conocimiento en el capitalismo globalizado

Son muchos los pensadores que se han referido a la nueva “sociedad del conocimiento” que se construye y despliega ante nuestros ojos, requiriendo cada vez más saberes y capacidades para

²⁵ Cuando utilizamos el concepto de “campo” lo hacemos en el sentido instaurado por Bourdieu (Bourdieu, 1997).

poder desempeñarse en ella. Esto, a su vez, requiere de la formación continua y de resaltar la importancia de “aprender a aprender” en la formación básica, dado que esta será la principal competencia necesaria para poder mantenerse actualizado e incorporar los nuevos conocimientos.

El fin del ciclo fordista de la economía y las profundas transformaciones que alumbraron esta fase globalizada del capitalismo, son parte del contexto que es necesario traer a colación para comprender la profunda mutación del rol del conocimiento en la actualidad, incorporándolo como un factor central a la producción y reproducción social (Hermo y Wydler, 2006 y Hermo, 2007).

En efecto, el conocimiento se convierte cada vez más en un elemento central para el capital y se vuelve, en una tendencia creciente, parte del mismo. Así, los procesos de producción y reproducción del conocimiento tienden a coincidir con la producción y reproducción del capital o, al menos, a ser guiados por las mismas lógicas y a coincidir en la acumulación en pocas manos, es decir en su creciente desigualdad.

Robert Reich ya había señalado la tendencia a diferenciar la fuerza de trabajo de acuerdo con su rol en este nuevo esquema: mientras que todos deben tener competencias mínimas necesarias para el conocimiento (así como para lo social y afectivo), sólo algunos pocos tendrán capacidad de producir, reproducir y apropiarse del mismo.

A estos últimos, que Reich denomina “analistas simbólicos”, les está reservado el acceso a las competencias necesarias para desarrollar “*actividades tales como resolver problemas, identificar problemas y realizar negociaciones estratégicas*” (Reich, 1993), definiéndolo como la clave para la competencia propia de la nueva economía global. Así, la capacidad de convertirse en “analista simbólico” pasa a ser cada vez más indispensable como condición necesaria para el desempeño profesional en un mundo globalizado.

Por otra parte, los encargados de la reproducción del trabajo, las personas que se encargan de brindar “servicios personales” y los “trabajadores rutinarios”, quedan relegados a la manipulación de símbolos y a la reproducción del conocimiento, sin incidir demasiado en su producción ni, mucho menos, en su apropiación para la acumulación (Hermo, 2007).

En coincidencia con estas apreciaciones, desde distintas líneas de pensamiento se ha caracterizado como uno de los principales componentes de estas transformaciones en marcha, a la creciente importancia de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en la producción y reproducción social.

En el centro de las TIC encontramos como motor la velocidad del avance científico-tecnológico y de creación, procesamiento y difusión de la información y el conocimiento. Como resultado de ello, podemos advertir la reformulación de prácticas y procesos en las más diversas áreas.

Así, por ejemplo, algunos autores llegan a afirmar que:

del mismo modo que durante el proceso de modernización toda la producción tendió a industrializarse, así también durante el proceso de post-modernización toda la producción tiende hacia la producción de servicios, a volverse informatizada (HARDT y NEGRI, 2002: 124-125).

Otros señalan que:

surgirán nuevas exigencias. En primer lugar, la igualdad de acceso y de dominio de las nuevas técnicas de la información. Toda revolución tecnológica aumenta las desigualdades entre aquellos que se benefician con ella y los demás: esta verdad de

sentido común se impone aún más cuando la transformación se aplica brutalmente al universo del saber” (Minc, 2001: 124-125).

La conclusión lógica que podemos extraer, entonces, es que en el corazón mismo del nuevo modelo de desarrollo, está el conocimiento, con un rol cada vez más central en la economía, que se ha vuelto post-industrial / post-moderna, que cada vez está más informatizada, lo que implica que se sostiene y desarrolla en redes y que tiene como componente central a las TIC, sin las que no sería posible esta nueva realidad.

Este complejo escenario requiere construir otros modos de abordaje y de interpretación de los clásicos roles del estado nacional, incluidos la prestación de bienes y servicios públicos -como la educación- y las posibilidades de control estatal de los mismos o su replanteo en términos de construcción de instituciones regionales supranacionales -como la Unión Europea-. Pero también exige repensar los roles del mercado, las empresas privadas y los actores sociales en la nueva situación.

En la era de la globalización, y por lo señalado por numerosos autores acerca de una creciente pérdida de soberanía de los estados-nación a favor de las corporaciones, los bloques regionales y el poder concentrado globalizado, los estados tienden a ser cada vez más débiles, especialmente expresado en su menor capacidad de regulación.

No es extraño, entonces, que el “mercado” pareciera ser -cada vez más- el único criterio válido para establecer la pertinencia y sostenibilidad en el campo del conocimiento y que se produzca un entrelazamiento de intereses y competencias con los estados y sus aparatos burocráticos en el área científico-tecnológica.

Es aquí donde se vuelve necesario resaltar el papel desempeñado por un eslabón clave de esta cadena: las universidades.

Históricamente, han sido las instituciones de educación superior las que han cumplido la función de certificar el saber otorgando títulos y certificados.

La ampliación del sub-sistema de educación superior y la diversificación de profesiones dificultan un reconocimiento directo de las competencias profesionales certificadas por la posesión de títulos profesionales. Es en ese sentido que deben interpretarse procesos como el de Bologna, iniciado por la UE y que facilitará la “legibilidad” de los títulos otorgados, que vendrán con el “suplemento al diploma”, informando las competencias profesionales para las que está en capacidad su poseedor. Pero también procesos en apariencia diferentes, como las discusiones sobre “Disciplinas en Contabilidad” en el seno de la OMC, tendientes a establecer criterios para determinar un posible ejercicio profesional globalizado.

Se trata de manifestaciones de un mismo fenómeno: la conformación de nuevos mercados internacionales para la educación superior como tal y los profesionales que se forman en ella. Es por ello que hay presiones para eliminar barreras y regulaciones.

Como ha sucedido en todos los casos en que se ha visto la potencialidad de desarrollo de un nuevo y lucrativo mercado, hay que entender en ese sentido el creciente interés por la educación transnacional, la adquisición de instituciones de enseñanza por parte de entidades extranjeras, la disponibilidad de títulos universitarios que circulen en el mercado sin ninguna restricción y la necesidad complementaria de acreditar su calidad para no devaluar la mercancía.

Globalización, internacionalización, transnacionalización y mercantilización del conocimiento y la educación

Estamos ante una radical transformación del campo del conocimiento que, para los fines de este trabajo, recortamos a la educación superior, destacando su rol de formación de “analistas simbólicos” y de principal sede de los desarrollos en la ciencia y la tecnología.

Lo que parece ser más novedoso en esta fase globalizada es que se hace cada vez más posible transformar casi cualquier cosa, incluso aquellas más “inmateriales” y “afectivas” (volviendo a los planteos de Hardt y Negri) en mercancías.

Es este proceso el que impulsa la ola “internacionalizadora” y, sobre todo, “transnacionalizadora” de la educación en el sentido de cross-border que homologa Knight (Knight et al., 2005) para el término.

Por supuesto, hay muchos otros componentes a tomar en cuenta y procesos de larga data que convergen para que esto suceda. No se está pensando en plantear visiones lineales o conspirativas del desarrollo de ningún proceso social. Pero no se puede dejar de notar que no son meras coincidencias azarosas las que explican por qué estas tendencias se hacen presentes de modo tan fuerte en este momento de la historia.

Si se observa que es cada vez más notorio que el desarrollo de ofertas educativas transnacionales es un negocio creciente (que mueve miles de millones de dólares al año, aumentando de modo geométrico) y que todas las otras formas de internacionalización, así como otros nuevos desarrollos educativos de tipo comercial que pueden darse al interior de un mismo país, se mueven también al compás de la lógica implacable de producir más y más beneficios, creando y ampliando nuevos mercados, hay que concluir que no puede tratarse de un fenómeno aislado ni meramente causado por el afán mercantil de algunos actores (Herme, 2007).

Por lo tanto, el control de las certificaciones que aseguran la calidad de esos conocimientos y sus usos potenciales, es vital. O, dicho de otro modo, las certificaciones que suponen los títulos universitarios son una forma ampliamente aceptada como necesaria para producir o distribuir algún tipo de conocimiento y, por ese motivo, es importante tener la capacidad de otorgarlos y asegurar su calidad.

Si tales sujetos son quienes más posibilidades tienen de convertirse en “analistas simbólicos”, regular quienes pueden serlo o no, proveer los servicios que permitan adquirir tal status, acreditar la validez y calidad de tales títulos, entre otras muchas tareas, tienden a convertirse en actividades cada vez más necesarias para la lógica de reproducción del capital y, por supuesto, cada vez más lucrativas.

Este es, a nuestro juicio, el criterio central que hay que tener en cuenta para comprender por qué la oferta de “servicios educativos” de carácter comercial se ha vuelto un tema insoslayable de la agenda económica.

Al mismo tiempo, también permite advertir que resulta simplificador calificar a este desarrollo como proveniente únicamente de alguna agencia u organización (la OMC, por caso), o motorizado por algunas pocas y maquiavélicas corporaciones empeñadas en mercantilizar la educación.

Por el contrario, que el tema aparezca con tanta fuerza en la agenda internacional actual es consecuencia de su creciente significación económica y ésta del rol del conocimiento en esta fase del desarrollo capitalista.

No debe extrañar que sea en la educación superior donde se presenta más claramente este fenómeno, ya que es sobre todo allí donde se encuentran fuertes vínculos con los mercados globales y, en particular, con los que están ligados a la tercerización de servicios y al análisis simbólico. Se trata, por lo tanto, de sectores de punta del cambio en marcha: son las universidades el ámbito por

excelencia de formación de analistas simbólicos y otras categorías necesarias para los nuevos tipos de tarea que se requieren.

El caso del e-learning o educación virtual es un buen ejemplo de cómo se articulan estas lógicas, permitiendo crear y satisfacer nuevas necesidades en el campo del conocimiento, planteando nuevos desafíos y requiriendo de un arsenal conceptual adecuado para poder analizarlo.

En todo caso, este debiera ser uno de los ejes a analizar con mayor detalle y que presenta mayores dificultades para cuantificar su impacto, habida cuenta de su muy reciente aparición en escena y las complicaciones para registrarlo.

La educación como bien público y el rol de los Estados

Uno de los temas que se encuentra en la base de todo el debate es la caracterización de servicios, en el sentido comercial, de la educación.

Al respecto desde los actores del sector educativo se ha insistido en hacer valer la definición de la UNESCO de la educación como un bien público, lo que tiene una amplia aceptación en la comunidad internacional. Se sigue de ello que, los Estados como garantes del acceso a los bienes públicos, tienen una responsabilidad primordial en la oferta y garantía de acceso equitativo de este bien público particular que es la educación. Y que la participación de los Estados en la educación constituye una garantía de la disponibilidad y acceso de la oferta educativa a la población.

Por tanto, aún cuando se admita –como es el caso en la mayoría de los países- la concurrencia del sector privado en esta oferta, la participación de los Estados aparece estrechamente ligada a la provisión del servicio y a su contralor. Incluso con respecto a la preocupación por la calidad del mismo que, como se ha dicho, fue incrementándose en asociación con la conformación del nuevo escenario globalizado y los cambios que aparece.

Para poder plantear un debate en el mismo terreno donde se plantea, utilizaremos ahora algunas de las categorías en discusión –y el léxico propio de las mismas– en los ámbitos de negociaciones del comercio de servicios.

Es entonces que, como primera cuestión a ser retomada de los planteos formulados al referirnos al AGCS y las discusiones que allí se plantean, se advierte rápidamente que el rol estatal en la materia no puede equipararse sin más a una barrera o subsidio que distorsiona la actividad comercial. Este pensamiento liberalizador extremo, que azuza las muy entendibles preocupaciones esbozadas desde los actores de la educación, no puede comprender que el Estado debe garantizar la disponibilidad de oferta educativa accesible, y –tanto como le sea posible- de calidad, a su población. Sostenemos, por todo lo dicho hasta aquí sobre el particular, que en ningún caso, tales recaudos tomados por los Estados pueden ser equiparados a “barreras al comercio”.

La segunda cuestión, entonces, a tener en cuenta es acerca de las regulaciones que permitan asegurar procedimientos de control de la calidad del servicio educativo y/o profesional que se brinda, sean requisitos para licencias (apertura de sedes, exámenes de aptitud, matriculaciones) o bien controles periódicos posteriores (inspecciones a establecimientos, re-certificaciones, controles de calidad del tipo evaluación o acreditación de carreras, etc.).

Esto tiene una lectura especial para los casos en que se vea implicado alguna clase de modo de suministro transfronterizo, donde no pueden aplicarse normativas de vigencia local (para la prestación de servicios educativos del tipo e-learning, por ej.). Allí se hace evidente la necesidad de arribar a acuerdos acerca de las formas de controlar la calidad de estos servicios ofertados, así como el derecho de los usuarios y consumidores de los mismos en igualdad de condiciones.

Del mismo modo, con respecto a los servicios profesionales, y dado que quienes los prestan han tenido que acceder a títulos que implican haber cursado y aprobado alguna carrera de nivel

superior, se requieren garantías de que la calidad de tales servicios será al menos equivalente a la disponible en el país. O bien, en su defecto, que aquellos que puedan requerir servicios profesionales provenientes de otros países, dispongan de información confiable acerca de la calidad de los mismos para poder efectuar sus propias comparaciones.

La cuestión que se plantea como desafío es, entonces, construir estándares de calidad aceptables y confiables, que tengan en cuenta los avances realizados en las esferas de competencia educativa, tomando como base las experiencias de espacios regionales y multilaterales de integración y cooperación en educación, tales como las de la Unión Europea y el MERCOSUR, entre otras.

Esto significa que es necesario volver a insistir sobre el concepto de la educación como bien público para comprender la naturaleza de las regulaciones existentes y las resistencias a su modificación, pero también para abordar la discusión sobre la nueva realidad que ha sobrepasado las barreras reguladoras de los estados nacionales.

Sostenemos que las regulaciones futuras deberán permitir asegurar estas mismas cuestiones ya no sólo en el ámbito nacional, sino también en el nuevo escenario globalizado, aún cuando persistan tareas que deberán ser asumidas necesariamente por los Estados Nacionales.

En esa línea de pensamiento, encontramos también la preocupación que ha llevado a la UNESCO, conjuntamente con la OCDE, a establecer recientemente una línea de acción para contribuir a plantear unos “Lineamientos guía para la provisión de ofertas de calidad en la educación superior transfronteriza”²⁶.

Desde que, en octubre de 2003, se establecieron estas prioridades, se realizaron varias conferencias²⁷ y se produjeron documentos que apuntan en direcciones similares a las que aquí se plantean, más adelante, en materia de regulación supranacional²⁸.

Por otra parte, las regulaciones no actualizadas en esta materia, se dan tanto en países centrales como periféricos, siendo una cuestión de primer orden el debate acerca de su actualización para poder replantear las regulaciones en función de que cumplan con sus cometidos: asegurar calidad y equidad de una educación accesible a todos.

Creemos sí que es necesario adecuar las regulaciones a la nueva realidad mundial y asegurar algunos principios básicos –consensuados- que den igualdad de trato y de oportunidades de acceso a la educación a todos los ciudadanos del mundo, al menos tanto como sea posible. Lejos de cualquier planteo utópico –en el sentido de irrealizable, ya que no en el de horizonte a alcanzar-, lo que decimos es que si la comunicación y la interdependencia aumentan y generan competencia entre ofertas educativas de diversos países -y, por supuesto, dentro del mismo también-, cada vez se requieren mayores elementos para poder cumplir con esos deberes estatales a escala nacional, mientras que otros serán posibles de ser abordados sólo a escala supranacional. Y esto implica acordar políticas comunes basadas en criterios transparentes y con arreglo a las mejores prácticas, por de pronto en espacios regionales de cooperación e integración.

²⁶ T. del A. de “Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education”. UNESCO-OCDE, 2005.

²⁷ Abril 2004 en París, en la sede de UNESCO. Octubre 2005 en Tokyo en la sede de la Universidad de Tokyo. La última, nuevamente en París, en la sede de la OCDE, en enero de 2005.

²⁸ Para más información es posible obtenerla en los respectivos sitios web de la UNESCO y la OCDE: <http://portal.unesco.org/education> y <http://www.oecd.org>

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS

Adorno, T. y Horkheimer, M. (1988). *Dialéctica del iluminismo*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Sudamericana. (Orig. En alemán: *Dialektik der Aufklärung. Philosophische fragmente*, 1944)

ATTAC (2004) *La directiva Bolkestein*, en página web de ATTAC. Disponible en <http://www.attacmadrid.org/d/5/041016190635.php>

Bauman, Z. (2003). *Modernidad Líquida*. Buenos Aires: FCE. (Orig. en inglés: *Liquid Modernity*, 2000)

Bell, D. (1992). *El Advenimiento de la Sociedad Post-Industrial*. Madrid, España: Alianza. (Orig. en inglés: *The Coming of Post-Industrial Society*, 1973).

Badie, B. (2005) La revancha de las potencias medias en Bertrand Badie – Béatrice Didiot (dir.) *El Estado del Mundo 2006. Anuario económico geopolítico mundial* Akal, España, página 30-37

Bizzozero, L. (2006) .La educación superior y las negociaciones de comercio internacional. Consecuencias y desafíos para el MERCOSUR, en *Aldea Mundo* n° 20, Centro de Estudios de Fronteras e Integración, Universidad de los Andes, San Cristóbal, Táchira, Venezuela pág. 7-18.

Bizzozero, L (2005) Los cambios de gobierno en los Países del MERCOSUR y la nueva agenda regional. La articulación de temas en las negociaciones del ALCA en María Susana Arrosa Soares *Participação, Movimentos Sociais e Teoría Sociológica*, XXV Congresso Associação Latino-Americana de Sociología, Grupo de Trabajo de Sociología e Relações Internacionais, Porto Alegre, 22-26 de Agosto 2005.

Bizzozero, L (2003) *La educación superior en las negociaciones de comercio internacional. Opciones planteadas al espacio regional del MERCOSUR* Con la colaboración de Denise Gorfinkiel y Ana Pastorino. Documento de Trabajo del Rectorado n° 20 Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

Bizzozero, L. (1999) “La mundialización de la cuestión laboral y el comercio. Respuestas de articulación de los nuevos regionalismos en América del Norte, Europa y el Cono Sur de América Latina”. *Estudios Internacionales* n° 127-128 Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, septiembre-diciembre

Bourdieu, P. (1997). *Espacio Social y Espacio simbólico*. Introducción a una lectura japonesa de *La Distinción*. En *Capital cultural, escuela y espacio social*. México D.F.: Siglo XXI Editores.

Centro de Comercio Internacional (2005) *Negociaciones de la OMC sobre servicios. Informe de actualización*. Septiembre de 2005 UNCTAD/OMC.

CEPAL (2003). *Situación y perspectivas 2003. Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2002-2003*. Naciones Unidas. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Charlier, J.E. (2007) *Les universités africaines francophones face à la prétendue universalité des critères de qualité*. Mimeo.

Charlier, J.E. y F. Moens (2005) « Vers une concentration de la recherche? Construction européenne et gestion nationale de la recherche universitaire » *Revue Française d'Administration Publique* n° 112.

Charlier, J.E. y S. Croche (2004) « Le processus de Bologne en Belgique » *Revista Politiques d'Éducation et Formation*, Bélgica

Costa Vaz, A. (ed.) (2006) *Intermediate States, Regional Leadership and Security: India, Brazil and South Africa, Brasilia*, Editora UNB (Universidad de Brasilia)

Croche, S. (2007) « Qui pilote le processus de Bologne? » *Education et Sociétés* n° 18, Bélgica.

Croche, S. (2007b) « L'outil financier dans la stratégie de la Commission Européenne pour orienter les politiques de l'enseignement supérieur » capítulo de *FOREDUC*, L'Harmattan.

De groof, J. y Lauwers, G. (2004) « Competition in Education » en Ola Mestad, Centre for European Law, University of Oslo.

De Wit, H.; Jaramillo I; Gacet-Avila, J. , Knight J. (Ed.) (2005). *Higher Education in Latin America: The International dimension*. Washington, D.C., EEUU: World Bank Publications.

Dias, M. A. (2002) *Implicações da decisão da OMC de incluir o ensino superior na lista dos serviços comerciais* (Texto elaborado para servir de base para las presentaciones en las audiencias públicas del Rectorado de la Universidad Federal de Minas Gerais y en Comisiones de la Cámara de Diputados de Brasil), 17 y 18 de junio.

Didou Aupetit, S. (2006). Internacionalización de la educación superior y provisión transnacional de servicios educativos en América Latina: del voluntarismo a las elecciones estratégicas. En IESALC – UNESCO, 2006. *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe. 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior*. Caracas, Venezuela: Editorial Metrópolis.

Didou Aupetit, S. (2005). *Internacionalización y proveedores externos* de educación superior en los países de América Latina y en el Caribe: principales problemáticas. Caracas, Venezuela: IESALC – UNESCO.

Dirié, C. (2004) *La educación superior en el contexto de las negociaciones comerciales internacionales* En Amersur, Argentina. Disponible en: www.amersur.org.ar

Drucker, P. (1993). *La Sociedad Poscapitalista*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Sudamericana. (Orig. en inglés: *Post Capitalist Society*, 1992)

Eaton, J. *An Overview of U.S. Accreditation*. Washington D.C., EEUU: Council for Higher Education Accreditation (CHEA).

ENQA (2005). *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*. Helsinki, Noruega: Documento Oficial de la European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA).

Fleury, S. (1998). *Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años noventa*. Ponencia presentada en el Seminario sobre Política Social, Exclusión y Equidad en Venezuela durante los años 90. Balance y Perspectiva. Caracas, Venezuela: FONVIS, INDES-BID, CENDES, ILDES.

García Canclini, N. (2001). *Culturas Híbridas*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Gaudin, J.P. (2002) *Pourquoi la gouvernance ?* Presses de Sciences Po, Paris.

Gratius, S. (2007) *Brasil en las Américas: ¿Potencia regional pacificadora?*, Documento de Trabajo FRIDE, Madrid, FRIDE, abril de 2007, disponible en línea: www.fride.org

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

García-Guadilla, C. (2003) Educación superior y AGCS. Interrogantes para el caso de América Latina en Carmen García-Guadilla (ed.) *El difícil equilibrio. La educación superior como bien público y comercio de servicios*. Caracas, Latina

Guarda, R (2006) La educación superior y los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio” Presentación en el Parlatino, Montevideo, 24 de octubre

Gudynas, E. (2007) *Negociaciones comerciales y crisis de la representación global* accesible en línea www.globalizacion.org, publicado el 28 de junio

Hardt, M. y Negri, T. (2002). *Imperio*. Buenos Aires, Argentina: Paidós. (Orig. en inglés: *Empire*, 2000)

Hardt, M. y Negri, T. (2004). *Multitud*. Buenos Aires, Argentina: Debate. (Orig. en inglés: *Multitude*, 2004)

Hermo, J (2007). *Globalización e internacionalización de la educación superior. ¿otra cara de la expansión del capital?* Ponencia presentada en Jornadas Pre ALAS, preparatorias del XXVI Congreso de ALAS. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y Comité Directivo de ALAS. Buenos Aires, mayo 2007

Hermo, J y A. Wydler (2006). Transformaciones del trabajo y la subjetividad de los actores en la era de la 'modernidad líquida' y el trabajo 'inmaterial'. Revista Herramienta N° 32. Buenos Aires, Argentina: Ed. Herramienta.

Hermo, J (2006 II) El Acuerdo General de Comercio de Servicios y la educación. Sus implicancias para la educación a distancia. *Revista Cognición. Año 1, N° 3*. Fundación Latinoamericana para la Educación a Distancia. Disponible en: <http://www.cognicion.net/cognicion/files/javierhermojavierhermo.pdf>

Hermo, J y c. Pittelli (2005). Ejes de una Reforma Educativa Integral. *Série - Estudos N° 20 - Periódico do Mestrado em Educação. (jul. dic. 2005)*. ISSN: 1414-5138. 18 páginas. Campo Grande, Matto Grosso, Brasil: Universidade Católica Dom Bosco (UCDB).

Hermo, J.(2004) Experiencias Latinoamericanas de Movilidad y Reconocimiento en el Nuevo Escenario Internacional. En Consejo Superior de Educación (CSE) - Comisión Nacional de Acreditación de Pre-Grado (CNAP), 2004. *Seminarios CSE/CNAP N° 8*. ISBN 956-7434-21-2. 18 páginas. Santiago, Chile: CSE, CNAP.

Hermo, J . (2004) (II). *Servicios Educativos y Profesionales. Una visión sobre su regulación posible*. Publicación del "Taller sobre Reglamentación Nacional", Panel "La visión de los reguladores" Ginebra, Suiza: Organización Mundial de Comercio (OMC).

Hurrell, A. (2006) Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-Be Great Powers?, en *International Affairs*, vol. 82, núm. 1, enero

IESALC – UNESCO, (2006). *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe. 2000-2005*. La metamorfosis de la educación superior. Caracas, Venezuela: Editorial Metrópolis.

Internacional de la Educación (2007) *Las negociaciones de la OMC a punto de tambalear otra vez* Artículo de la página virtual de la Internacional de la Educación. 31 de octubre. Disponible en: www.ei.ie.org

Internacional de la Educación (2006) *Liberalización del comercio y acceso universal a los servicios de la educación*. Artículo de la página virtual de la Internacional de la Educación, 23 de noviembre. Disponible en: www.ei.ie.org

Internacional de la Educación (2006 a) *Nota sobre la Reglamentación Nacional y los Servicios Educativos en el marco del AGCS*. Internacional de la Educación, 31 de octubre. Disponible en www.ei.ie.org/gats/file

Internacional de la Educación (2005) *La Organización Mundial del Comercio en el centro de atención de la IE*. Artículo de la página virtual. 20 de octubre. Disponible en: www.ei.ie.org

Lea, S y De Sousa, J. (2007) *La India, el Brasil y Sudáfrica: Potencias emergentes o países en desarrollo* Documento de Trabajo de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Madrid, disponible en línea: www.fride.org

Kelsey, J. (2003) Legal Fetishism and the Contradictions of the GATS. *Globalisation, Societies and Education*, 1(3), 321-357.

Knight, J. (2002) Comercialización de Servicios de Educación Superior: Implicaciones del GATS. Observatory on borderless Higher Education. International Strategic Information Service, Marzo. Disponible en: www.obhe.ac.uk

Lewis, R (2003). *Recent Developments in National, Regional and International Quality Assurance Systems*. Ponencia presentada en el OECD/Norway Forum on Trade in Educational Services. Trondheim, Noruega: OECD.

Martínez Larrechea, E (comp.), (2004). *La Educación Superior en el Uruguay*. Montevideo, Uruguay: Fondo de Cultura Universitaria - IESALC – UNESCO.

MERCOSUR. SECTOR EDUCATIVO. Documentos y actas oficiales. 1998 – 2005.

Minc, A. (2001). www.capitalismo.net. Buenos Aires, Argentina: Paidós. Colección Espacios del Saber. (Orig. en francés: www.capitalisme.fr, 2000)

Monees, F. (2007) Entrevista realizada por Lincoln Bizzozero sobre Bologna y los procesos internacionales, regionales y nacionales de enseñanza. Mons, Bélgica.

Moens, F. (2007a) “Concurrence et concentration dans l’enseignement supérieur en Communauté française de Belgique » contribución a la Conferencia internacional organizada por RESUP Sciences Po París, *Les Universités et leurs marchés*, 1 a 3 de febrero.

Moreau Defarges, P. (2004) “Un Tires Monde en réinvention » en Thierry de Montbrial – Philippe Moreau Defarges RAMSES 2005. *Les faces cachées de la mondialisation* Dunod, Paris, pág. 31-46

OMC, página web <http://www.wto.org>

OMC (1999). *Introducción al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios*. Ginebra, Suiza: ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (OMC), Secretaría.

OMC (s.f). Documentos de trabajo varios. Ginebra, Suiza.

Paugam, J. M. (2004) “L`OMC victime de la mondialisation?” en Thierry de Montbrial – Philippe Moreau Defarges RAMSES 2005. *Les faces cachées de la mondialisation* Paris, Dunod pág. 125-140

Pedró, F. y Puig, I. (1998). *Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada*. Barcelona, España: Paidós.

Pugliese, J.C. (ed.), (2003). *Políticas de Estado para la Universidad Argentina. Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional*. Buenos Aires, Argentina: Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Reich, R. (1993). *El trabajo de las naciones*. Barcelona, España: Editorial Vergara. (Orig. en ingles: *The work of nations*, 1992).

Resnick, L. (1987). *Education and learning to think*. Washington, D.C. EEUU: National Academy Press.

Revel, C. (2006) *La gouvernance mondiale a commencé* Paris, Ellipses

San Martín, R. (2004). *El Proceso Bologna: apuntes para las universidades argentinas*. Ponencia presentada en el Seminario “Internacionalización de la Educación Superior: Nuevos Desafíos”. Buenos Aires, Argentina: Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Stancanelli, N. (2007) « No resignaremos nuestro desarrollo industrial en la OMC » entrevista del diario *Clarín* del 29 de septiembre.

Touraine, A. (1969). *La Sociedad Post-Industrial*. Barcelona, España: Editorial Ariel.

Tünnermann Bernheim, C. (1994). La Calidad de la Educación Superior y su Acreditación: la Experiencia Centroamericana. En NEAVE, Guy y van VUGHT, Frans (1994). *Prometeo Encadenado. Estado y Educación Superior en Europa*. Barcelona, España: Gedisa.

Verger Planells, A. (2005) *La globalización de los sistemas educativos. La OMC y el Acuerdo General de Comercio de Servicios*. Disponible en:

<http://www.pangea.org/attac/attac/Docs/AGCS/repensantAGCS.pdf>

Verger Planeéis, A. (2004) *El Acuerdo General de Comercio de Servicios. Aproximación a sus impactos en los sistemas educativos* El Clarión 13, disponible en:

http://www.stes.es/comunicacion/clarion/clarion13/EC13_050607.pdf

UNESCO-OECD (2005). *Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education*. Paris, Francia: Documento final conjunto UNESCO y OCDE.

UNESCO (1990). *Declaración Mundial sobre Educación para Todos*. Jomtien, Tailandia: Asamblea de la UNESCO.

Van Den Abeele, E. (2004) La proposition de Directive sur les services: instrument visionnaire au service de la compétitivité ou cheval de Troie dirigé contre le modèle social européen ? en Christophe Degryse – Philippe Pochet (eds) *Bilan Social de l'Union Européenne 2004*. ETUI – RHES, Observatoire Social Européen.

Van Vught, F. (1993). Evaluación de la calidad de la educación superior: el próximo paso. En *Documentos Columbus sobre Gestión Universitaria*, Volumen 2. Caracas, Venezuela: Hebe Vessuri Editora. CRE-UNESCO.

Virno, P. (2003). *Gramática de la multitud. Para un análisis de las formas de vida contemporáneas*. Buenos Aires, Argentina. Editorial Colihue. Colección Puñaladas, ensayos de punta.

ANEXO I: SIGLAS UTILIZADAS

AGCS (GATS), Acuerdo General de Comercio de Servicios (General Agreement on Trade Services)

ALCA, Asociación para el Libre Comercio de las Américas

CAN, Comunidad Andina de Naciones

ENQA, European Association for Quality Assurance in Higher Education

GATT, General Agreement on Tariffs and Trade

IES, Instituciones de Educación Superior

INQAAHE, International Network of Quality Assurance Agencies in Higher Education

MERCOSUR, Mercado Común del Sur

MEXA, Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado Universitario del MERCOSUR

NAFTA, North American Free Trade Agreement

OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OMC (WTO), Organización Mundial de Comercio (World Trade Organization)

OTC, Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio

SEM, Sector Educativo del MERCOSUR

UE (EU), Unión Europea (European Union)

UEALC, Espacio Común de la Educación Superior de la Unión Europea, América Latina y Caribe

UNESCO, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization