

# LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y LOS ACUERDOS DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO<sup>1</sup>

*Rafael Guarga*

## **1- La inclusión de la educación como servicio a ser regulado por la OMC**

### **1.1- Antecedentes**

La inclusión de los servicios en general, en las negociaciones del comercio internacional, fue impulsada por varios países desarrollados en la Ronda Uruguay del GATT. La aprobación por parte de los Estados Miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) del Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS o GATS por su sigla en inglés), en abril de 1994, plasmó ese objetivo.

En septiembre de 1998, en un documento restringido<sup>2</sup>, el secretariado de la OMC planteó la idea de que en la medida que los gobiernos aceptan la existencia de proveedores privados en la educación, la misma puede ser tratada como servicio comercial, y por lo tanto, debe ser regulada en el marco de la OMC. En 1999 el secretariado de la OMC definió los servicios regulados por el AGCS y entre los mismos incluyó la educación. En el año 2000 las negociaciones para la liberalización de los servicios, entre los que se incluyó la educación, comenzaron oficialmente. Con posterioridad, en marzo del 2001, el Consejo de Comercio de Servicios estableció las directrices y procedimientos para las negociaciones y en noviembre del 2001, en la Declaración de Doha, se reafirmaron las directrices y procedimientos para las negociaciones y se fijaron fechas claves del calendario, incluyendo el plazo para la finalización de las negociaciones. En junio del 2002 se concretaron las peticiones de acceso a los mercados por parte de Australia, Estados Unidos, Japón y Nueva Zelanda y, en marzo del 2003 los gobiernos elevaron las ofertas iniciales de acceso a los mercados nacionales<sup>3</sup>. En septiembre de ese año se convocó la Quinta Conferencia Ministerial en Cancún, México cuyo semi-fracaso derivó en un estancamiento de las negociaciones en la OMC.

### **1.2- La Educación Superior (ES) como mercado global**

A los efectos de comprender las causas de los hechos relatados precedentemente vamos a examinar muy brevemente algunas realidades que hoy se presentan en relación con los mercados vinculados a la formación de personas y en particular con el ligado más directamente con la ES.

Puede hacerse una estimación primaria del mercado global del subsector de la ES considerando que hoy se tienen unos 100 millones de estudiantes de grado de ES en el mundo y que para el 2020 se tendrán 125 millones. De ellos, hoy cursan en el ámbito privado el 31.5% (Member States Unesco Questionnaire) con porcentajes más altos en los países en desarrollo y más bajos en los países de Europa occidental. Tomando un

---

<sup>1</sup> Conferencia pronunciada por invitación, en el pleno del Parlamento Latinoamericano (Parlatino) reunido en el Palacio Legislativo de la ciudad de Montevideo, Uruguay el 24/10 /06.

<sup>2</sup> WTO (1998) Background Note by the Secretariat –SCW49- del 23 de septiembre.

<sup>3</sup> La secuencia del proceso de negociaciones, las posiciones de los países y los documentos de la OMC pueden ser consultados en la página web: [www.wto.org](http://www.wto.org) en la parte referente a los servicios.

costo anual mínimo por estudiante de 1000 US\$ (en Europa occidental el costo es de 11,270 US\$/est. año) se tendría hoy un mercado de no menos de 31,500 millones de dólares americanos, en el ámbito privado y en el mundo.

Otra estimación puede efectuarse observando el comercio internacional de los servicios educativos que, en la última década ha tenido un muy importante incremento. Se calcula de manera conservadora que sólo entre los países miembros de la Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el comercio internacional de servicios educativos asciende a los US\$ 30,000 millones, lo que corresponde a aproximadamente 3% del total del comercio de servicios en el área. Esta cifra responde a estadísticas relacionadas fundamentalmente con la modalidad de "consumo en el extranjero" (el estudiante viaja a otro país y allí realiza sus estudios). Dichas estadísticas incluyen datos sobre exportación e importación de servicios educativos y cantidad de estudiantes extranjeros.

En 1999, existían cerca de 1.5 millones de estudiantes extranjeros en los países de la OCDE. Los datos a los que fue posible acceder que relevan siete países<sup>4</sup> de la OCDE permiten estimar que el gasto anual promedio por estudiante, que incluye el pago de matrícula y el costo de vida, es US\$ 20.600. Dado que estos países convocan el 57% de todos los estudiantes extranjeros que estudian en el área de la OCDE, este valor es una aproximación bastante real al gasto promedio anual.

Asimismo, en el referido subsector de la ES, el más dinámico dentro del sector "educación" junto con el denominado "capacitación de adultos" y en algunos países el de "enseñanza de lenguas", se ha producido la irrupción cada vez más vigorosa de las ofertas educativas a través de las fronteras, gracias al desarrollo acelerado de las nuevas tecnologías de información y comunicación aplicadas a la enseñanza. Esto ha transformado -y sigue haciéndolo-, el panorama de las carreras y cursos tradicionales, permitiendo que sea posible cursar ofertas educativas variadas, que se originan en un país distinto al que reside el estudiante.

También se han ido creando programas de capacitación desarrollados por empresas que otorgan certificaciones en distintos campos, principalmente informática y administración (por ejemplo Cisco, Microsoft, etc.).

A lo mencionado deben agregarse los servicios profesionales de los egresados de la ES, efectuados en términos de comercio a través de las fronteras, en estos años de desarrollo y consolidación de una economía globalizada. Esta última cuestión se liga de forma muy directa con el sector educativo porque implica discusiones acerca de las formaciones requeridas para determinadas calificaciones profesionales y, consecuentemente, los títulos y/o certificados que pueden ser reconocidos como habilitantes para ejercer una profesión o para prestar un servicio profesional.

Por otra parte y continuando con los servicios profesionales, las posibilidades del "teletrabajo" se han ido ampliando también y resulta cada vez más frecuente encontrarse con áreas que comienzan a trabajar de esta manera. En estos casos se encuentran tanto trabajo colaborativo "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.

Por todo lo anterior no debe extrañar que los servicios de enseñanza y en particular los relacionados con la enseñanza superior, según su denominación en el Acuerdo General de Comercio de Servicios hayan sido incluidos como un sector a ser regulado en el marco de las negociaciones internacionales del comercio de servicios, a

---

<sup>4</sup> Australia, Canadá, México, Polonia, Inglaterra, Estados Unidos, Grecia, Italia, Brasil y Venezuela.

petición de varios países que actualmente se benefician con dicho comercio y que aspiran a seguir haciéndolo en el contexto de la expansión acelerada del mismo.

Este comercio tiende a seguir creciendo y a volverse más complejo. Cabe resaltar que éste es un fenómeno independiente del AGCS y para el cual el AGCS no es un impedimento en tanto su crecimiento responde a un aumento de la demanda mundial por los servicios educativos terciarios. Esta demanda continuará creciendo en tanto los ciudadanos y sus países continúen considerando y cada vez con mayor convicción que el capital humano constituye un pilar fundamental para el crecimiento y desarrollo económico y social.

En este contexto, la tendencia es no sólo hacia el aumento del número de estudiantes extranjeros sino también hacia un aumento de las demás modalidades de suministro de servicios educativos como el suministro a través de las fronteras (educación a distancia) y la presencia comercial de quienes suministran en el país receptor.

### **1.3-El punto en debate**

El concepto de base que se ha seguido para incluir a estos “servicios” en las negociaciones comerciales, es asimilar la educación a un “bien transable” susceptible de “comercialización” a ser regulada por acuerdos entre los estados en el seno de la OMC.

Como las negociaciones bilaterales se plantean sobre la base de solicitudes de acceso al mercado y respuestas de compromiso y solicitud de acceso por parte de otro estado, pueden producirse intercambios entre estados en sectores diferentes.

Ello supone que los compromisos que cada país asuma respecto a su sector educativo y en particular en relación con su ES, pueden ser canjeados por la concesión de ventajas o la reducción de obstáculos hoy existentes, en la comercialización de otros bienes o servicios que al país le interesen.

El punto en debate entonces no son las modalidades de suministro o su crecimiento en un futuro cercano, sino el hecho de que se incluya a la educación superior en las negociaciones comerciales, se cuestione a las Universidades como las instituciones responsables de la misma y, por ende quede la OMC como reguladora, en última instancia, de la educación superior en los países.

## **2- Las repercusiones que ha tenido la inclusión de ES en la Ronda de negociaciones de la OMC**

La inclusión de la educación y más específicamente de la ES en la ronda de negociaciones de la OMC ha dado lugar a numerosas y diversas manifestaciones contrarias a dicha inclusión así como a diferentes análisis focalizados en los temas más sensibles en juego. A ello nos referiremos en lo que sigue comenzando por una referencia obligada a la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO efectuada en París, en octubre de 1998.

### **2.1- La Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO y la Educación Superior como “bien público”**

La inclusión de la educación entre los servicios a ser considerados en el ámbito del AGCS se produjo al año siguiente que la UNESCO organizara, en octubre de 1998, la Conferencia Mundial de Educación Superior. Concurrieron a ella 182 países y el carácter de la misma no fue el de una conferencia académica sino gubernamental. Las delegaciones estaban, en general, encabezadas por los ministros de Educación o equivalentes. Los asistentes a la reunión fueron aproximadamente unas 4.000 personas.

A continuación haremos una breve referencia a esta Conferencia y a sus conclusiones pues ello nos ayudará a comprender la naturaleza del debate que se ha abierto con la inclusión de la enseñanza superior en el seno de la OMC.

La CMES fue precedida por cuatro conferencias de alcance regional, convocadas por las correspondientes agencias regionales de la UNESCO. Las cuatro conferencias regionales correspondieron a las regiones de Asia, Europa, África y América Latina.

La Conferencia Regional de América Latina se reunió en noviembre del '96 en la Habana, Cuba y fue, cronológicamente, la primera de las referidas conferencias regionales. Esta reunión en la Habana fue convocada por la oficina regional de la UNESCO (Centro Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe, CRESALC, hoy IESALC) y contó con un importante número de asistentes, representativos del mundo académico de la región. En ella se estableció un conjunto de lineamientos que expresaron la opinión de la región en la materia de ES y que, dos años después, tuvieron una incidencia significativa en los documentos finales de la referida conferencia de París.

La CMES culminó aprobando dos documentos. Estos fueron la “Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción” y el documento denominado “Marco de Acción Prioritaria para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior”. Estos dos documentos tomaron en cuenta las elaboraciones regionales que mencionamos anteriormente.

En ellos, el desarrollo futuro de la ES se enmarcó en el nuevo papel del conocimiento como instrumento fundamental para el desarrollo sostenible de las sociedades modernas y, con este enfoque, se jerarquizó el acceso a la ES como un derecho establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Art. 26) y como una herramienta esencial para la construcción del futuro de toda sociedad.

En ese sentido en los documentos de la CMES la ES se considera como un bien público en relación con cada sociedad concreta, cuyos intereses y aspiraciones, en un ámbito democrático de gobierno, se expresan institucionalmente a través del estado.

Por ello, la CMES hace un fuerte énfasis en la pertinencia de la ES, entendida esta como la adecuación entre lo que la sociedad espera de las instituciones de ES y lo que estas hacen. En sus conclusiones la CMES destaca la importancia de fundar las orientaciones estratégicas de las instituciones en los objetivos y necesidades de la respectiva sociedad, comprendiendo en ello el respeto de las culturas locales, la protección del medio ambiente y las demandas del mundo del trabajo.

En los referidos documentos se enfatiza la necesaria autonomía de las instituciones de ES, la vigencia de la libertad académica en su seno y el papel de los estados nacionales en el sostén y el fortalecimiento de dichas instituciones. Ello significa, en particular, asignarle a cada estado un papel predominante en la financiación de las instituciones de ES.

Siendo la ES un derecho de todo ciudadano que habiendo culminado los ciclos educativos previos desee ingresar a ella y, en su proyección social, una herramienta esencial para construir el futuro de toda sociedad moderna surge, como uno de los rasgos esenciales de la pertinencia, la obligación de democratizar el acceso a la

educación superior. Por ello se establece que dicho acceso debe estar basado en los méritos de los aspirantes y, por ello, no deberán admitirse discriminaciones fundadas en la raza, el género, el idioma, la religión, las incapacidades físicas o en consideraciones económicas, culturales o sociales.

En un contexto del conocimiento en expansión acelerada, tal como hoy se observa en el mundo, la CMES enfatiza la importancia creciente que adquiere, como otro rasgo principal de la pertinencia, la educación permanente dirigida a los egresados, así como la vinculación estrecha de las instituciones de ES con el resto del sistema educativo de cada país, en particular en lo referido a la formación del personal docente, la elaboración de los planes de estudio y la investigación en educación.

Los documentos también destacan, el papel que tiene la investigación en los ámbitos de la ciencia, el arte y las humanidades así como la difusión de sus resultados, como una función esencial de los sistemas de ES. En el Art. 5 de la Declaración se establece que "deberían fomentarse y reforzarse la innovación, la interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad en los programas, fundando las orientaciones a largo plazo en los objetivos y necesidades sociales y culturales".

Se recomienda asimismo a las instituciones de ES reforzar sus funciones de servicio a la sociedad, en particular aquellas actividades relacionadas con el análisis de los problemas más acuciantes (pobreza, intolerancia, violencia, etc.) que en ella se plantean.

En los referidos documentos también está presente la preocupación de la CMES por la calidad de la ES y su evaluación en contextos nacionales y regionales, destacándose la importancia del intercambio con los ámbitos académicos de fuera de las fronteras nacionales.

Debe destacarse aquí que la calidad de la ES, en los documentos de la CMES, no aparece como un atributo principal, excluyente de la pertinencia y desarraigado del contexto nacional o regional correspondiente sino que, por lo contrario, califica a la ES (que debe ser pertinente) y la califica en términos de procesos concretos de evaluación periódica que se recomiendan como el mecanismo idóneo para la mejora continua de la oferta educativa.

## **2.2- Los pronunciamientos de los ámbitos académicos y gubernamentales en contra de la inclusión de la ES en la órbita de la OMC.**

De lo expuesto surge claramente que los conceptos que la CMES reafirmó en cuanto a la ES como bien público esencial para la construcción del futuro y por el cual deben velar los estados nacionales, se contraponen frontalmente con la noción de la ES como un "bien transable" susceptible de "comercialización" a ser regulada por acuerdos entre los estados en el seno de la OMC.

Como los conceptos contenidos en las resoluciones finales de la CMES expresan efectivamente la visión que una gran mayoría de académicos y gobiernos tienen sobre el papel al largo plazo de la ES en sus naciones respectivas, no sorprende el alcance y la significación que han tenido los pronunciamientos en contra de las decisiones de la OMC en cuanto a incluir a la educación y en particular a la ES en el comercio de servicios.

Las respuestas desde los ámbitos de la educación a la inclusión de la ES en la órbita de la OMC, se fueron concretando desde diferentes ópticas. La Internacional de la Educación (IE), organización que representa a 26 millones de miembros a través de 310 organizaciones afiliadas, se planteó como objetivo central en este tema la exclusión de

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

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

En febrero del 2002, en el Foro Social Mundial de Porto Alegre, los participantes en la jornada «Ciencia y tecnología, un instrumento para la paz en el siglo XXI», resolvieron proponer un pacto mundial que garantizara la consolidación de los principios de acción aprobados en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, a cargo de la UNESCO (París, 1998), y la exclusión de la educación superior del AGCS.

En el ámbito del espacio ibero-americano, en la III Reunión Cumbre de Rectores de Universidades públicas ibero-americanas, que se realizó en Porto Alegre en abril del 2002, los Rectores aprobaron una declaración que fue enviada a los gobiernos de España, Portugal y países de América Latina, en que reafirman los compromisos asumidos por los gobiernos y la comunidad académica internacional en la Conferencia Mundial de París de 1998, la consideración de la educación superior como bien público y solicitan a los gobiernos de sus países que no suscriban ningún compromiso en esa materia en el ámbito del AGCS. En esa misma reunión, una participación ampliada de rectores, directores de instituciones y asociaciones de educación superior y autoridades académicas, suscribieron la Carta de Porto Alegre que enfatiza la preocupación frente a las políticas de la OMC que llevan a favorecer la comercialización de la educación superior con las consecuencias de abandono por parte del Estado de las funciones específicas vinculadas a la orientación y dirección en áreas de responsabilidad social y las referidas a la calidad y especificidad de la educación. La Carta de Porto Alegre fue suscrita entre otras por la Associação Brasileira de Universidades Estaduais y Municipales (ABRUEM), la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM), la Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais do Ensino Superior (ANDIFES), el Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con

---

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

Iberoamérica, el Instituto Latinoamericano de Educación para el Desarrollo (ILADES), la Organización Universitaria Interamericana con sede en Canadá y varias Universidades de España, Portugal y América Latina<sup>6</sup>.

En el marco de la IV Convención de Miembros de Columbus, que integran la Association of European Universities y la Asociación de Universidades Latinoamericanas, se desarrollaron dos reuniones en Lima, en julio del 2002, una de las cuales tuvo como eje la educación superior y el comercio de servicios<sup>7</sup>. En dicha reunión se realizaron aportes diferentes y si bien no hubo una declaración común sobre el tema, se planteó la necesidad de seguir tratando el mismo y de poner el énfasis en el desarrollo de los aspectos académicos vinculados a la educación superior.

El tema ha seguido presente en esos ámbitos y se ha trasladado a otras instancias gubernamentales y regionales como consecuencia del cronograma del AGCS. En ese sentido debe entenderse el tratamiento del tema en el seno de la Comisión Regional Coordinadora de Educación Superior del Sector Educativo del MERCOSUR, que en su VI reunión realizada en Río de Janeiro en noviembre del 2002, acordó solicitar al Comité Coordinador Regional una recomendación dirigida a los Ministros de Educación para que encargaran la realización de estudios sobre el proceso de liberalización de los servicios educativos y encargó a Uruguay la confección de un estudio que contemplara las perspectivas que surgen de la inclusión de la educación superior en el ámbito de las negociaciones de servicios y además realizara sugerencias al ámbito del MERCOSUR para orientar las negociaciones en el ámbito de la OMC.

A lo expuesto podríamos agregar otros pronunciamientos de organizaciones de estudiantes y profesores, así como de diversas asociaciones académicas, que también expresaron su desacuerdo con las propuestas derivadas de las normativas del AGCS y reivindicaron la educación como bien público. Para no extendernos solo mencionaremos la resolución final de la VI Cumbre de Rectores de Iberoamérica con la presencia de rectores de América Latina, el Caribe y España, que se reunió los días 6 y 7 de julio de 2006 aquí en Montevideo, en la Universidad de la República, donde, una vez más se reafirmó el rechazo al proceso que se desarrolla en la OMC respecto a la ES.

No resulta fácil encontrar un frente de instancias académicas tan amplio y diverso que desde distintos ámbitos haya conjugado una posición clara y definitiva sobre la desvinculación entre la educación y las negociaciones de servicios. Ello lleva a ubicar el tema planteado en su debido formato y contenidos: los debates no tratan de la adecuación de las nuevas tecnologías a los contenidos pedagógicos, ni del desarrollo de la educación a través de las fronteras. Al fin de cuentas, las instituciones que se han opuesto a la inserción de la educación en el AGCS han introducido las nuevas tecnologías y la educación a distancia forma parte de las propuestas educativas<sup>8</sup>. Tampoco se trata de un debate sobre la participación de instituciones de

---

<sup>6</sup> La Carta de Porto Alegre, así como informaciones sobre la III Cumbre se pueden encontrar en el sitio [www.ufrgs.br](http://www.ufrgs.br) de la Universidad Federal de Río Grande do Sul, donde se realizó el encuentro. Como resultado de ese encuentro, se publicó un libro, con trabajos de Rodrigo Borja, Marco Antonio Rodríguez Dias, Juan Carlos Gottifredi y la presentación de la Rectora Wrana Panizzi. Véase Wrana Panizzi (2002) *Universidade. Um lugar fora do poder* (UFRGS, Río Grande del Sur).

<sup>7</sup> La reunión “El difícil equilibrio: la Educación Superior como bien público y comercio de servicios” se desarrolló en la Universidad de Lima y contó con algunas ponencias de interés, tanto del marco general, como de las perspectivas para América Latina. Véase en particular, la ponencia de Jane Knight “Servicios de Educación Superior: Implicaciones del GATS”; Carmen García Guadilla “AGCS (GATS), educación superior y América Latina. Algunas ideas para contribuir a la discusión” y Julio Chan Sánchez “La educación superior y el comercio de servicios: un punto de vista peruano” Los documentos pueden ser consultados en el sitio web [www.columbus-web.com](http://www.columbus-web.com)

<sup>8</sup> Sin mencionar el creciente deslizamiento de diversas Universidades a un espacio virtual. La existencia de Universidades y cátedras virtuales no constituye el punto de debate actual. La Universidad de

derecho privado en el campo de la educación, tema que ha tenido diferentes tratamientos y resoluciones en los Estados.

Lo que está planteado es una modificación del principio en que se asienta la educación en tanto bien público salvaguardado por el Estado, sobre todo desde el momento que las propuestas educativas pasarán a ser reglamentadas y supervisadas desde la OMC bajo los principios de la Cláusula de la Nación más Favorecida y del Trato Nacional<sup>9</sup>. Por otra parte se encuentra en cuestión el papel de las Universidades, desde el momento en que las propuestas educativas podrán provenir de diversas empresas y de diferentes sectores. De lo que se trata en definitiva es de un debate sobre el valor de la educación superior, sobre la función pública del Estado en esta área y sobre las Universidades en tanto ámbitos privilegiados para la enseñanza superior.

Las reglas del comercio internacional y el cronograma definido en el AGCS dejan abierto el camino para que en futuras rondas se continúe con la liberalización progresiva de los servicios. Desde esta perspectiva, el objetivo a alcanzar deja planteadas las señales del camino y con ello la pregunta es cómo recorrer el mismo.

### **3- Algunos ejemplos concretos de lo que puede ocurrir**

A continuación expondremos algunos ejemplos concretos de los peligros que los estados y en particular los estados de los países en desarrollo tendrán que afrontar en los procesos de negociación que ya están en marcha.

Algunos analistas y miembros de los gobiernos se esforzaron en interpretar las normas del AGCS, convencidos de dos aspectos. El primero refería a que el sector de la educación pública no se trataría en las negociaciones del AGCS por estar comprendido dentro de la categoría “servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales” y el segundo refería a que los estados miembros de la OMC tenían derecho a no contraer compromiso alguno en esta cuestión.

Respecto al primer aspecto puede decirse que es cierto que en la sección *b* del apartado 3 del artículo I de las normas del AGCS se estipula que en los «servicios» se incluye cualquier servicio de cualquier sector, salvo los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales. Con lo anterior podría concluirse que la educación pública, financiada por los estados quedaría excluida de las negociaciones en la OMC. Sin embargo, en la sección *c* del mismo artículo, se establece lo siguiente:

Un servicio suministrado en ejercicio de facultades gubernamentales significa todo servicio que no se suministra en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios.

Con base en lo anterior se sostiene que basta con que un país cuente con universidades privadas para demostrar que existe competencia. Lo mismo sucede si las universidades públicas ejercen un papel comercial restringido mediante la venta de algunos productos.

---

Naciones Unidas es en el presente una institución virtual, que coordina proyectos de investigación y colabora con Universidades de diferentes regiones en el campo de la *gobernanza*, la democracia, el regionalismo y el desarrollo sostenible. La presentación de la Universidad de Naciones Unidas se puede consultar en: [www.unu.edu](http://www.unu.edu)

A continuación nos referiremos a los comentarios que les mereció a un equipo de juristas canadienses que analizaron las repercusiones que podría tener el AGCS, al comentar las obligaciones incondicionales que estipulaba el acuerdo. Estos juristas estimaron lo siguiente:

Todos los servicios educativos que se ofrecen con un fin comercial o en competencia con uno o varios proveedores educativos, con independencia de si los ofrece un organismo público o privado, quedan sujetos al trato como nación más favorecida y a otras obligaciones incondicionales del AGCS.

El trato como “nación más favorecida”, está explicado en las normas del AGCS (artículo II) donde se señala lo siguiente:

En lo que concierne a cualquier medida que prevé el presente acuerdo, cada miembro debe conceder de forma inmediata e incondicional a los servicios y proveedores de servicios de cualquier otro miembro un trato no menos favorable que aquel que concede a servicios y proveedores de servicios afines de cualquier otro país.

Dicho de otra manera, el trato como “nación más favorecida” significa que los países deben proporcionar un tratamiento igualitario a todos los socios comerciales extranjeros. Debe señalarse asimismo que el “trato de nación más favorecida” atañe a todos los servicios comprendidos en el AGCS, independientemente de que sean objeto de un compromiso. Por causales determinadas existen excepciones a lo anterior por períodos de tiempo que no exceden los diez años.

Otra norma que entraña complejidad en el AGCS es complementaria al principio de “nación más favorecida” y concierne al «trato nacional» que se aplica a toda clase de medidas nacionales, incluso las medidas relativas a la financiación de servicios por parte del estado (tercera parte, artículo XVI, 1). El AGCS define el “trato nacional” como el trato que no es menos favorable que el que se concede a servicios y proveedores de servicios nacionales afines” (AGCS, *Impact on Education in Canada: Summary of Key Findings*, sitio web de la Asociación Canadiense de Profesores Universitarios ([www.caut.ca](http://www.caut.ca)), recuperado el 22 de mayo de 2006). En relación con su aplicación respecto a la enseñanza superior podría invocarse, como veremos más adelante, por parte de proveedores extranjeros para obtener financiación del estado en el caso que el estado financie a la enseñanza superior pública.

Lo anterior alude a los compromisos que se adquieren en relación con la educación superior a pesar de que en el país en cuestión exista una enseñanza superior pública brindada “en ejercicio de la autoridad del Estado”.

Veamos ahora el segundo aspecto planteado y relativo al efecto de los acuerdos dentro de la AGCS para un país que haya decidido no contraer compromisos en la materia educativa. Podría argumentarse que el AGCS concierne a las obligaciones que se derivan de compromisos que los estados miembros hayan decidido contraer. En otras palabras, no se aplicaría esta cláusula si no hay compromisos adquiridos. Sin embargo, incluso en este caso, la situación es ambigua. El AGCS estableció un proceso permanente. Por lo tanto periódicamente se requerirá o instará a los países a que abran su sistema, proceso que terminará tan solo cuando la apertura sea total.

Recientemente la prensa brasileña anunció que, tras una petición presentada por algunos países ricos, la OMC inauguró en mayo del 2006 un nuevo marco de

negociaciones sobre la apertura de las economías y la necesidad de realizar cambios en las legislaciones nacionales con el objetivo de facilitar la libre actuación de las universidades extranjeras en el territorio de cada país. En la referida noticia se señalaba que la mayor parte de los países en vías de desarrollo se mostraron reacios a las mencionadas medidas (<http://www.estadao.com.br/ext/inc/print.htm>, recuperado el día 16 de mayo de 2006).

En lo que antecede nos hemos referido en forma general a dos normas (la de “nación más favorecida” y la de “trato nacional”) comprendidas en el AGCS. A continuación veremos con algún detalle un caso que ha sido estudiado en forma cuidadosa por académicos del Centro de Leyes Europeas de la Universidad de Oslo (Ola Mestad, Centre for European Law, University of Oslo, Chapter to Jan De Groof & Gracienne Lauwers: Competition in Education (forthcoming 2004))

#### **4- Un caso ilustrativo**

En septiembre de 2003 la prensa de Jamaica informaba que el sector privado de la educación superior, que otorgaba titulaciones correspondientes a universidades extranjeras por la modalidad de la “franquicia”, demandaba “tratamiento igualitario” en cuanto al acceso a la financiación pública que el correspondiente a la educación superior pública. Dicha demanda se basaba en que el gobierno de Jamaica había efectuado compromisos plenos sobre educación superior bajo el AGCS.

El referido trabajo de los académicos noruegos examina con todo cuidado el caso de Jamaica a la luz de los acuerdos del AGCS y del significado del compromiso pleno contraído por el gobierno de ese país y llega a las siguientes conclusiones:

- 1- Que la financiación por parte del estado de la educación no queda excluida de la aplicación de la norma del “trato nacional” en relación con los suministradores de servicios educativos que tengan presencia comercial en el territorio del estado en cuestión.
- 2- Que los estados que hayan contraído compromisos plenos en materia educativa están obligados a financiar, de la misma forma que lo hacen con las instituciones privadas nacionales, a todas las instituciones educativas privadas extranjeras con presencia comercial en el territorio y que suministren la misma educación que las instituciones locales.

El referido trabajo de los académicos noruego señala como complemento de las conclusiones anteriores que precisamente porque el contenido de los acuerdos del AGCS es el que se indicó precedentemente, los dos miembros más importantes de la OMC que son EEUU y la Unión Europea, ambos han suscripto compromisos muy limitados con respecto a la educación superior. Dicha limitación está dirigida a evitar que instituciones extranjeras puedan tener derecho a una financiación proveniente de fondos públicos.

En relación con las consecuencias de esta situación el Primer Ministro de Jamaica señalaba un mes después que trascendiera la noticia de la solicitud de fondos públicos por parte de universidades extranjeras con presencia comercial en el territorio de Jamaica:

Dada la carencia de recursos nosotros no podemos reducir la subvención a las instituciones locales para poder cumplir con las instituciones extranjeras. El debate sobre estos temas está lejos de haber finalizado. Para el futuro inmediato, las instituciones de educación superior deberán ser excluidas de la lista taxativa de servicios sobre la cual los países en desarrollo contraen compromisos de liberalización.

Por otra parte la Universidad de West Indies se ha pronunciado respecto a los compromisos de algunos gobiernos del Caribe ante el AGCS señalando:

Se ha hecho evidente que varios gobiernos de países del Caribe carecen de la capacidad de desarrollar la investigación necesaria para estar en condiciones de formular respuestas políticas efectivas al AGCS y los compromisos pueden haber sido hechos sin apreciar plenamente las implicancias de largo plazo en relación con sus políticas educativas nacionales.

## **5- Líneas de acción inmediatas**

Para finalizar esta presentación creemos que puede ser de utilidad en este ámbito del Parlatino formular a título de sugerencia dos líneas de acción inmediata para evitar la profundización de un curso de definiciones a nivel de la OMC que podría perjudicar seriamente, tal como se ha expuesto, el desarrollo de los sistemas de ES en la región.

**A- La primera línea de acción es no definir compromisos en esta instancia, dadas la incertidumbres existentes y los diversos compromisos contraídos y no cumplidos por parte de los países desarrollados (subsidios y ayudas internas dentro del sector agrícola).**

La política de no definir compromisos basada en consideraciones estratégicas vinculadas a la sensibilidad del sector educativo y a la falta de conocimiento sobre las consecuencias que se puedan generar, resulta adecuada en esta coyuntura, para definir líneas de acción futuras. A ello debe agregarse la consideración política por parte de nuestros países, de que deben cumplirse los compromisos previos asumidos, en particular en el sector agrícola, lo que involucra los principales países de la OCDE.

**B- La segunda línea de acción es el realización a nivel nacional en los países de la región de una red inter-ministerial e inter-institucional sobre el tema “servicios en el AGCS”, que contemple específicamente el subsector de la ES a los efectos de generar una mayor información y hacer posible la participación de los Ministerios, Parlamentos e instituciones de la Educación Superior y la Cultura en la definición de la políticas a seguir.**

Esta línea de acción es importante para otorgar respuestas globales y no sectoriales, que incluyan al conjunto de actores y además que salvaguarden de la lógica negociadora, a los sectores sensibles de la negociación, como los son los servicios educativos. Ello permitirá ampliar el horizonte de los negociadores y abrir perspectivas en temas sensibles para la sociedad. Al mismo tiempo exigirá más disposición y la implementación de modalidades de interacción creativas tanto a nivel intra-

gubernamental como con otros sectores y actores de la sociedad civil.

Las líneas de acción propuestas son muy generales pero, de poderse concretar, permitiría a cada país una actuación más informada evitando que se reiteren situaciones como las referidas en la presente presentación.

En relación con estas líneas de acción conversaremos (como IESALC) con las redes de universidades de América Latina y el Caribe en una reunión que no tiene antecedentes en la región, convocada por el IESALC y a realizarse el 16 y 17 de noviembre en Brasilia. Creo que, con realismo, podemos afirmar que las líneas de acción aquí propuestas obtendrán un amplio apoyo de las mencionadas redes y ello podría ser un punto de partida sólido si desde el Parlatino se impulsan orientaciones análogas.