

LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL MARCO DEL GATS. PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

*Ricardo Castro**

Globalización, mercado y educación superior

Pensar “qué es la globalización” implica pensar desde un escenario posible, en gran medida imaginado. Montar este escenario requiere instalar en él algunas “verdades”, con lo cual es necesario desmontar algunos telones, efectuar algunos recortes, reducir la complejidad y de esa manera poder instalar algunas certezas. En el camino quedan algunas variables y sus causalidades se transformarán en hilachas de esta producción.

Sin embargo, la realidad compleja que nos circunda es un espacio ganado por las incertidumbres y no el terreno de las certezas. Quizá la única certeza es que una red de incertidumbre nos acompaña y nos presiona a cada instante. Entre el tejido de esta malla se desliza el discurso de la globalización tratando de explicar los fenómenos sociales de la sociedad de fin de siglo, tratando de constituirse en el discurso de la “verdad”. La extrema popularidad intelectual de esta categoría epistemológica ha suturado la nostalgia de la coherencia perdida, de los grandes relatos, de las “grandes narraciones ideológicas”, de los modelos explicativos globales. Esta voluntad de consagrar la “verdad” se apoya en un soporte institucional, acompañada y reforzada por un conjunto de prácticas que fallidamente quieren sostener el “debe ser”. Es por esto que quisiera plantear este trabajo en términos de ideas, aportes, intenciones y no como algo acabado, finalizado y certero.

La complejidad implica dificultad, enmarañamiento de acciones e interacciones y la existencia de fenómenos aleatorios. En este contexto nos enfrentamos a oposiciones, reiteraciones, ausencias, tentaciones y deseos vinculados con este escenario globalizado. Nudos al desnudo de debate, disputa, confrontación y construcción.

El abordaje de las situaciones problemáticas surgidas de la globalización requiere de espacios de reflexión y debate, dado el riesgo de imprecisión, por su capacidad de abarcarlo todo. La globalización se expone a ubicarse en un nivel de generalidad excesivo (Laïdi, 1997), siendo uno de los objetivos el poder analizar estas realidades sin caer en algún reduccionismo que nos impida la elucidación conceptual crítica, entendida ésta como una labor propositiva, una exploración acerca de esta categoría como inacabada, sujeta a rigurosas revisiones (Castoriadis, 1983).

* Secretario de Ciencia y Tecnología. UNLAM.

La globalización es central en los análisis de los fenómenos macrosociales en la sociedad actual. Pero el riesgo que se enfrenta en el uso de este concepto, es el de caer en reducir todo hecho social a ser explicado por la globalización o por los efectos que ella provoca. Este riesgo de imprecisión requiere de este trabajo de elucidación conceptual.

Este ejercicio requiere de hacernos una serie de preguntas, de las cuales muchas pueden no tener respuesta en estos momentos, pero igual sirven para intentar dar cuenta de esta categoría epistemológica.

¿Qué es la globalización? ¿Cuándo hablamos de globalización, qué decimos? ¿Cuáles son los efectos de este fenómeno? ¿La globalización se explica por pérdida de vigencia de los modelos explicativos globales, por las “grandes narraciones ideológicas”?

Es posible pensar la globalización como un paradigma, que intenta constituirse sobre un conjunto de hipótesis coherentes entre sí y verificables empíricamente; para los intelectuales liberales que sostienen este pensamiento, la globalización es impensable fuera del mercado. Por otro lado los pensadores más progresistas abordan la problemática de la globalización como una manera de “interpretar el mundo”. “Por otra parte, más allá del ‘movimiento marxista y progresista’, en la mayoría de los autores de ciencias sociales hay una búsqueda de interpretación unitaria, a veces lineal, incluso circular, que la globalización puede incitar a “reproducir” o reconstruir, mientras que todas las evidencias indican que entramos en un mundo donde la linealidad y la teleología están condenadas a la caducidad operativa”.¹

Aun cuando no existe una definición que de cuenta en forma acabada del concepto, ni tampoco una definición cerrada y totalizadora; definiremos globalización tomando las palabras de Zaki Laïdi: “como un movimiento planetario en que las sociedades renegocian su relación con el espacio y el tiempo por medio de concatenaciones que ponen en acción una proximidad planetaria bajo su forma territorial (el fin de la geografía), simbólica (la pertenencia al mismo mundo) y temporal (la simultaneidad)”.²

Dos procesos complementarios de la globalización que podríamos considerar que tienen correlación con el tema que nos convoca: Educación Superior y GATS, son 1) la interdependencia creciente de las actividades humanas, sin tener en cuenta, ni importar cuál sea su espacialización y 2) la interpretación creciente de las sociedades (Laïdi, 1997). El primero de los procesos significa que ninguna disciplina, ningún campo de actividad, ninguna estrategia podrán en los sucesivos explicar, actuar o lograr el objetivo sin una intensa interacción con las otras: disciplinas, actividades o actores. Podríamos definir desde Habermas, a este momento, como la era del “actuar comunicacional”. De esto se desprenderían dos consecuencias, una es la comprensión del espacio, el fin de la geografía debido a las mutaciones tecnológicas que avanzan sobre las limitaciones que devenían del espacio, la otra es las diferentes modalidades de construcción de la identidad en general. Ambas consecuencias permiten explicar en alguna medida el avance de la comercialización internacional de los servicios en general y en particular, en lo que respecta a este trabajo, la liberalización de los servicios de educación superior que se pretende desde el GATS.

La identidad ya no se logra por medio de adhesión a un grupo social, una organización política, ni la pertenencia a un país y se la pierde cuando se la trata de encontrar por la

pertenencia a un bloque de naciones; ahora se logra a partir de la interacción intensiva con los demás, del capital relacional, el cual tiene un rol fundamental en la definición de los papeles y funciones. Se suma a esto el hecho de que la economía mercantil globalizada esta reducida cada vez más a los servicios.

En la lógica de la mundialización, esta globalización de las actividades humanas desempeña un rol protagónico y fundante, pues precisamente por medio de la interdependencia entre actividades es como intervienen las evoluciones más fuertes (Laïdi, 1997). Lo mismo que hoy se puede decir sobre la mundialización financiera, en lo que respecta a ser una de las modalidades estructurales más importantes de la globalización, se podrá decir en poco tiempo con respecto a la mundialización de los servicios educativos y en particular con los servicios de la educación superior; porque ambos son en gran medida el resultado de la alianza entre las telecomunicaciones y la informática, que hasta ayer trabajaban por separado. Alianza que revolucionó el tiempo real, ampliando la lógica de la inmediatez, no sólo en el mundo de la economía, sino en todas las actividades de los hombres.

El poder haber eliminado las limitaciones que la geografía nos producía, a partir de las innovaciones y los desarrollos tecnológicos, y también por las consecuencias de ambos, que es el bajo costo de la transmisión de la información. Esto a su vez produce un efecto secundario, es el que la tecnología permite ahora desplazar el eje de la competencia, del espacio al tiempo; con lo cual el dominio del tiempo es ahora factor central de la competencia. El que innova con mayor rapidez ocupa posiciones estratégicas en los segmentos portadores o los mercados solventes. Esta posibilidad de pensar la globalización desde el momento en que las sociedades remodelaron su relación con el tiempo y el espacio, hechos que permitieron, entre otras cuestiones, la aceleración de los procesos de integración económica y financiera, así como también territorial.

La globalización de las actividades humanas, la contracción del espacio y la creciente interpenetración de las sociedades han producido una multiplicación de los nexos individuales y colectivos entre las sociedades, fundamentalmente mediados por imágenes y por los sistemas de comunicación informáticos. Esto a su vez produce un imaginario de la globalización, a partir del cual nos pensamos y nos sentimos que pertenecemos a un mismo mundo; al mismo tiempo esto se refuerza en la convergencia mundial de las agendas nacionales. En todas las sociedades se hallarán, en gran medida, las mismas temáticas reivindicadoras y las mismas dificultades.

Los procesos enunciados nos permiten ver los cambios en el plano estructural del sistema mundial, el cual ya no puede ser pensado como constituido por unidades nacionales, sino por una cantidad de flujos que mantienen entre sí relaciones de interdependencia de carácter complejo e inestable. Con lo cual hay que considerar el sistema social mundial como global, en la medida que sus interacciones se dan en todo el mundo. También de lo expresado se desprende que, a la globalización hay que considerarla en términos de situaciones dinámicas, evolutivas y radicalmente ambivalentes, es decir como un proceso (Laïdi, 1997).

Los hechos y procesos propios de la mundialización nos han llevado en los últimos años a pasar de una economía de mercado, en la cual el mercado ocupa un lugar de

privilegio, pero se siguen manteniendo dinámicas sociales ajenas al mercado a una sociedad de mercado, donde la sociedad se reduce a un simple y único proceso, en todos sus aspectos, de enfrentamiento de la oferta y la demanda; donde el lazo social estaría dado por el mercado y la sociedad no existiría fuera de él.

El conocimiento ha trascendido fronteras desde tiempos inmemoriales, la reducción de las fronteras y el intercambio le ha permitido multiplicar este crecimiento. Quizá la pregunta que debemos hacernos es si esta demanda de internacionalización de la educación superior es el correlato de la necesidad que tiene de nuevos aportes, la dinámica propia de construcción del conocimiento o ahora el mercado cultural es el propio terreno de la negociación creativa de las condiciones de la vida. Esta condición de mercancía de la educación, producida por el proceso de trabajo, aparece en el mercado desnuda, como un objeto de venta sencillo. Con lo cual la mundialización de la educación superior no sería tan sólo una necesidad intrínseca a las condiciones propias de la creación de conocimiento, sino que sería el producto de la apertura de un nuevo mercado de servicios, mercado no mercantilizado hasta hace algunos años atrás, pero que hoy se encuentra fuertemente disputado por los países que lideran su producción y que quieren transformarse en exportadores de conocimientos elaborados, y de propuestas académicas pensadas en el marco de sus propias culturas.

Aspectos sobre la liberalización del comercio de servicios de educación superior

Este trabajo intenta analizar la comercialización de los servicios de educación superior en el marco del Acuerdo General de Comercialización de Servicios (GATS), que administra la Organización Mundial del Comercio (OMC). Me referiré también al impacto de la liberalización del comercio a través del GATS, en la educación sin fronteras o transnacional, y sus implicaciones no sólo para las políticas educativas de los Estados miembros de la OMC, sino también para las que emanan del mismo acuerdo.

Uno de los propósitos de este trabajo es enfocar la atención en el GATS y la educación superior, en la medida que la liberalización de los servicios educativos es un tema importante en la agenda de los negociadores comerciales. Un debate en torno de esta cuestión permitiría:

- Conocer y analizar la información existente sobre el GATS y el comercio educativo, que está organizado en cinco categorías o subsectores de servicio (Educación Primaria, CPC 921; Educación Secundaria, CPC 922; Educación Superior, CPC 923; Educación para Adultos, 924 y Otra Educación, CPC 929), despertando una conciencia sobre las posibles implicaciones en la política educativa de los Estados miembros.
- Posicionar en la agenda de todos los educadores el comercio de servicios educativos y en particular el de los servicios de educación superior.

- Analizar los ventajas y desventajas de una mayor y distinta comercialización de los servicios educativos.

El GATS es uno de los acuerdos clave, que se negoció en la Ronda del Uruguay y entró en vigencia en 1995; el objetivo de este acuerdo era el de aumentar la liberalización del comercio de servicios a nivel internacional; específicamente reduciendo las medidas que limitaban el flujo de servicios.

Por lo tanto este Acuerdo General de Comercialización de Servicios (GATS)³ es un acuerdo multilateral, legal y de carácter ejecutorio que alude al comercio internacional de servicios. Dentro de este acuerdo se contemplan doce amplios sectores, de los cuales el educativo es uno de ellos y la educación superior forma parte de éste.

Las barreras o impedimentos existentes para la comercialización de los servicios educativos son muchos, en especial algunos de los de educación superior que se podrían mencionar son las restricciones de visa, los procesos de evaluación y acreditación que se supone privilegia a las instituciones domésticas, la imposición de contribuciones que perjudica a las instituciones extranjeras, los requisitos burocráticos para la implementación de las diversas propuestas. Los defensores de este acuerdo lo considerarán como una fuerza positiva que acelerará el influjo y proveerá de instituciones de educación superior, privados y extranjeros, en los países donde la capacidad es deficitaria e inadecuada o de baja calidad educativa.

Para los opositores, cuya visión es más negativa, consideran que la liberalización puede poner en riesgo la soberanía de sus países en la política educativa, así como también el aseguramiento de la calidad de la oferta o el monopolio de las propuestas más lucrativas de los proveedores privados extranjeros.

El GATS es administrado por la Organización Mundial del Comercio (OMC).⁴ En ella están representados 144 países, siendo ésta la única organización internacional global en la cual se discuten y se acuerdan las reglas del comercio entre naciones. Los acuerdos negociados y firmados son ratificados por los respectivos parlamentos de las naciones miembros.

El 28 de septiembre de 2001, la Association of Universities and Colleges of Canada (AUCC - Asociación de Universidades y Escuelas Universitarias de Canadá), el American Council on Education (ACE - Consejo Educativo Americano), la European University Association (EUA - Asociación de Universidades Europeas) y el Council for Higher Education Accreditation (CHEA - Consejo de Acreditación de la Educación Superior) en la Declaración Conjunta sobre la Educación Superior y el Acuerdo General de Comercialización de Servicios, puntualmente en los considerandos de sus principios plantean que “la educación superior está al servicio del interés público y no es una mercancía, hecho que ha sido reconocido por los Estados Miembro de la OMC a través de la Unesco y otros organismos, convenciones y declaraciones internacionales o multilaterales” y “Dado su carácter público, la autoridad para regular la educación superior debe permanecer en manos de organismos competentes designados por cada nación. Nada de lo estipulado en los acuerdos de comercio internacional debe restringir o limitar esta autoridad de modo alguno”.

Siguiendo esta línea de pensamiento, los rectores que participaron de la Reunión de Rectores de Universidades Públicas Iberoamericanas que se realizó en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, el 26 de abril de 2002, aprobaron una declaración donde se sostiene que "los académicos iberoamericanos, aquí reunidos, reafirmando los compromisos asumidos por los gobiernos y por la comunidad académica internacional en octubre de 1998, en París, en la Conferencia Mundial de Educación Superior, considerando la educación superior como un bien público, alertan a la comunidad universitaria y a la sociedad en general sobre las consecuencias nefastas de dichos procedimientos, y requieren a los gobiernos de sus respectivos países que no suscriban ningún compromiso en esta materia en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) de la OMC".

Las posiciones son encontradas respecto de las consecuencias del acuerdo y muchos aspectos son susceptibles de las más variadas interpretaciones, pero lo que no se puede negar es que este tema está instalado en la agenda del GATS y que muchas naciones todavía no se han implicado en las controversias, ni en el proceso, en lo que respecta a las alcances potenciales para la educación.

El contexto cambiante genera un reto para las universidades

El nuevo paradigma tecno-productivo a nivel internacional conllevó a un proceso de transformación de la estructura productiva iniciado a mediados de los setenta, en los países de América Latina, por efecto de políticas de apertura económica, que denominaremos proceso de reestructuración productiva.

Analizar el proceso de reestructuración productiva en los países de América Latina es tratar de dar cuenta del pasaje desde el "modelo de sustitución de importaciones" hacia un proceso de "reconversión desarticulada" (Kosacoff, 1993); de una economía centrada en la regulación estatal a otra, cuyo eje pasa por la regulación privada; de un sistema laboral con fuerte intervención del Estado y de carácter protector a otro, con tendencia a la desregulación y a la disminución de la protección, sobre la base de una nueva legislación laboral (Kosacoff, 1993) (Novick, Miravalles y Senén González, 1996). La "nueva economía" implica un Estado ausente en áreas de producción y servicios y la liberalización del comercio internacional.

El pasaje hacia un nuevo paradigma tecno-productivo internacional produjo cambios en todos los ámbitos, especialmente en los modelos de organización de la producción y en las calificaciones de los recursos humanos. Un indicador importante es el surgimiento de teorías contrapuestas sobre recalificación o des-calificación de los recursos humanos, que se sintetizan en las investigaciones que caracterizan al cambio como tendencia a la polarización de las calificaciones. Esto quedará demostrado en el requerimiento de una menor cantidad de puestos de trabajo de baja calificación y el aumento de la exigencia de conocimientos para una cantidad mayor (Novick, 1991).

Algunos de los componentes más importantes de la reforma mencionada han consistido en: la privatización de empresas públicas, la desregulación de sectores específicos, la apertura de la economía, la liberalización de las importaciones, la promoción de activida-

des de exportación y el fomento de la inversión extranjera directa. En el marco de esta economía no es de extrañar el interés empresarial de participar en el suministro de la educación superior y tratar de lograr su expansión internacional. Este proceso de "transnacionalización" de la educación superior, afecta el carácter de bien público de las universidades.

La demanda de educación superior y para adultos, especialmente en formaciones de grado y posgrado para profesionales (especializaciones, maestrías y doctorados), en modalidades no tradicionales de enseñanza, está aumentando en la mayoría de los países. Varios son los factores que inciden en este fenómeno, los cuales se conforman en un entramado complejo de variables, tales como: el crecimiento de la economía del conocimiento, las necesidades de la formación continua, los cambios demográficos, las nuevas perspectivas en la relación entre calificación laboral y cambio tecnológico dan un lugar destacado a la "*calificación intelectual*". María A. Gallart (1994) adhiere a la tesis que destaca la importancia de la calificación intelectual en las nuevas modalidades de producción, las demandas del mercado de credenciales profesionales de calidad y los requerimientos de mayores niveles de especialización en los ámbitos empresariales.

Es necesario señalar que la adquisición de una calificación o competencia es el resultado de una combinación de conocimientos adquiridos en la educación y en el trabajo. En el caso de los profesionales universitarios, la adquisición de calificaciones generales y específicas, como de competencias intelectuales y comportamentales en torno de la profesión, implica la etapa de formación de grado, y el desarrollo de un itinerario profesional en medio de redes de empleos, movilidades y formación continua. Aun cuando una parte de la calificación es el resultado de la misma actividad laboral, la calificación profesional no es totalmente independiente de las formaciones recibidas previamente.

Aunque la demanda aumenta, en todo el mundo y en particular en los países de América Latina la capacidad del sector público para dar esta respuesta está cuestionada, por sus limitaciones presupuestarias, el rol cambiante de los gobiernos en torno de la educación y por el énfasis de una parte de la sociedad por la economía de mercado y las privatizaciones. Esto ha ido produciendo algunos cambios en la configuración del subsistema de la educación superior universitaria (SESU):

- a) del monopolio estatal a una paulatina incorporación de universidades privadas;
- b) de una universidad de elites a una universidad de masas;
- c) de una aparente homogeneidad institucional a una creciente diferenciación vertical y horizontal entre universidades y otras agencias del SESU;
- d) de una formación académica prestigiada socialmente a una formación cuestionada por varios sectores del poder económico y político;
- e) de un modelo de universidad escasamente requerida y poco articulada con el sector productivo a modelos de universidad más ajustados a las demandas de la economía (principalmente por su capacidad de generación de recursos humanos calificados y por la transferencia de conocimiento y tecnología).

En este sentido, quiero destacar la aparición en la Argentina de una nueva tendencia, registrada desde el inicio de los noventa, que intenta dar satisfacción a las nuevas demandas del mercado y de ciertos sectores sociales que pretenden conservar ciertas prácticas sociales y académicas distintivas. Han surgido algunas universidades privadas que designaremos de "elite", que intentan satisfacer las demandas provenientes del ámbito empresarial y de las posiciones jerárquicas más altas de la administración pública. Concentradas en el área metropolitana son, en general, instituciones pequeñas con características que las distinguen de las creaciones anteriores de dependencia privada. Pretenden conformar un nuevo circuito de elite que se define claramente en oposición a las supuestas falencias de las universidades públicas:

- a) a la masividad de la matrícula le contraponen un número limitado de alumnos;
- b) al ingreso irrestricto, mecanismos de selectividad socioculturales;
- c) a la gratuidad, altos aranceles;
- d) a la pluralidad social e ideológica, sectorización y homogeneidad;
- e) a la diversificación de la oferta disciplinar, focalización en determinadas áreas temáticas en estrecha vinculación con las demandas de las empresas y/o de la administración pública;
- f) a la docencia part-time y el multiempleo, la dedicación de tiempo completo con funciones de docencia, investigación o tutoría de alumnos;
- g) al alumno que comparte estudio y trabajo, estudiantes con dedicación exclusiva.

No cabe duda que quienes concurren o envían a sus hijos a las instituciones de este circuito están apostando a un futuro de elite dirigente. Con esto queremos decir que ser egresado de alguna de estas universidades es una carta de presentación en la que está escrito, además de los saberes profesionales adquiridos, la pertenencia socioeconómica e ideológica. Estas universidades están ofreciendo un modelo que se asemeja en muchos aspectos a las instituciones de educación superior universitaria de Estados Unidos y Europa.

Simultáneamente las innovaciones tecnológicas, en el campo de la TIC, han favorecido y facilitado el ofrecimiento de modalidades alternativas y virtuales en el campo de la educación superior. Han aparecido nuevos tipos de proveedores como las universidades corporativas, las instituciones con fines de lucro y las compañías de medios de comunicación.

Las ofertas que se están desarrollando van desde ofrecer formas alternativas de programas más allá de las fronteras, acuerdos con franquicia, doble titulación, campus con distintas sedes y convenios de constitución de instituciones gemelas. Ahora el paisaje está cambiando y complejizando, ahora no se caracteriza sólo por la movilidad de las personas, son los proveedores y sus programas académicos los que se trasladan. Razones económicas impulsan estas propuestas, esta motivación comercial es propia de hoy, las instituciones universitarias estatales o privadas, en países como la Argentina, saltan el cerco de sus ámbitos y se trasladan a otros espacios dentro de nuestro país, en propuestas *on line*, educación a distancia o constituyendo subsedes en otros territorios. A esta realidad del mercado educativo promueve y estimula el lado comercial de la educación sin

fronteras y por lo tanto se torna en un objetivo del GATS. Con lo cual es importante evaluar el impacto de la liberalización del comercio en la educación superior de los países miembros, tratando de lograr los máximos beneficios que este acuerdo podría otorgar, minimizando los riesgos o amenazas para asegurarse un subsistema de educación superior universitaria de calidad.

En el marco del concepto tradicional de universidad estatal o privada, se ha dado lugar en los últimos años a la movilidad académica de los profesores, investigadores, académicos, estudiantes y el conocimiento, ha sido integrador y central en las propuestas; docencia, investigación y extensión ocupan un lugar de privilegio, pero también han sido centro de difusión cultural hacia la sociedad. La educación es considerada un "bien público", la distribución igualitaria de los conocimientos hace, de la sociedad, una sociedad más democrática, esto es lo que crea que en las instituciones educativas se encuentren demandas exigidas en el cumplimiento de sus funciones. La posibilidad de que la educación, en particular la educación superior, sea incluida en los acuerdos de la OMC permite construir la idea de que es un "bien privado", al cual sólo podrán acceder a este escenario privilegiado y de calidad algunos sectores muy pequeños de la sociedad. Este proceso se va gestando y paralelamente nuevos actores irrumpen en el nuevo escenario: empresas y corporaciones multinacionales dedicadas a la venta de servicios educativos presenciales, a distancia y *on line*. La Escuela de Negocios de la Universidad de Chicago ha establecido filiales con propósitos lucrativos en Singapur y España; universidades de Estados Unidos, Canadá, España y Francia dictan maestrías y doctorados en nuestro país en convenios con universidades nacionales estatales y privadas, con fines de lucro y prestigio, de doble titulación.

Éstos son los desafíos que deberán afrontar las universidades si se liberaliza el comercio de los servicios educativos, como lo sostiene el GATS.

Estructura, principios y propósitos del GATS

Los conceptos de educación sin fronteras y educación transnacional (Davis, 2000) se usan para definir en forma indistinta el movimiento real o virtual de los estudiantes, los profesores, el conocimiento y los programas académicos de un país a otro. También se usa el término "educación más allá de las fronteras" en los casos en que es necesario denotar la importancia y relevancia de las fronteras geográficas. El término "internacionalización" remite al proceso de integrar lo internacional a las funciones de docencia, investigación y extensión que ejercen las instituciones educativas de nivel superior. Este concepto está ligado más al valor académico de las actividades internacionales que a los fines de lucro.

Con anterioridad a la Ronda del Uruguay, donde se negoció el GATS, los acuerdos de comercio internacional eran solamente de comercio de productos. El GATS es un conjunto de reglas multilaterales que hacen alusión al comercio internacional de servicios. El GATS tiene tres partes, en la primera se encuentran los principios y reglas generales que le aportan su entidad. En la segunda parte los compromisos específicos de los países en

cuanto a la entrada a su mercado nacional por parte de proveedores extranjeros y por último, en la tercera parte, se detallan las limitaciones específicas para cada sector; éstas pueden agregarse a los planes de compromisos.

El GATS determina cuatro formas de comercio, o comúnmente llamadas en el mismo "formas de suministro".

Modalidad de suministro	Explicación	Ejemplos	Tamaño /Potencialidad del mercado
Suministro a través de las fronteras	No implica un traslado del consumidor.	Educación a distancia. E-learning. Universidades virtuales.	Actualmente un mercado pequeño, pero de un gran potencial de desarrollo.
Consumo en el extranjero	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 superior.
Presencia comercial	El proveedor se establece en otro país a fin de realizar su prestación.	Filiales. Franquicias. Acuerdos de asociación.	Interés creciente y fuerte potencial de crecimiento, pero modalidad controvertida.
Presencia de las personas	Personas que 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.

El cuadro pertenece al trabajo "El GATS y la Educación Superior", realizado por Víctor A. Beker, Universidad de Belgrado.

El GATS establece un número de obligaciones incondicionales o condicionales que se imponen a todos los países miembros. Las obligaciones incondicionales se aplican al comercio de servicios de manera general y las obligaciones condicionales son las que surgen de los compromisos específicos acordados por los países miembros, en sus respectivos programas. En el GATS existen cuatro obligaciones generales, incondicionales: la nación más favorecida, la transparencia, el arbitraje de disputas y los monopolios. Trataremos de explicitar una de las cuatro obligaciones incondicionales: el tratamiento de nación más favorecida significa un tratamiento igual y consistente de todos los países miembros, un ejemplo en la comercialización de la educación superior sería: si un país miembro le permite a un proveedor extranjero de otro país miembro establecerse en él (campus

sucursal), entonces le debería dar a todos los miembros de OMC la misma oportunidad, en las mismas condiciones.

Las obligaciones condicionales son varias y están relacionadas con los compromisos por nación, por ejemplo: el acceso al mercado, el tratamiento nacional, etc. El acceso al mercado está ligado al nivel de acceso a éste de los proveedores extranjeros en sectores específicos, lo cual implica estar sujeto a uno o más de los seis tipos de restricciones que existen para el sector comprometido, según definiciones del GATS.

La agenda del GATS en cada ronda de negociaciones se plantea mayor liberalización, eliminando mayores restricciones en todos los sectores. El proceso de liberalización progresiva implica extender la cobertura a más sectores de servicios y reducir el número de medidas que complican la comercialización.

Interrogantes y puntos discutibles que se relacionan con la Educación Superior

Si en la agenda del GATS la liberación progresiva está instalada, se podría decir que a futuro el acuerdo pierde su naturaleza voluntaria, en la medida que esta condición de los países miembros, de disponer qué sectores se encuentran bajo las reglas del mismo, se tendería a abandonar. Por lo tanto: ¿qué servicios educativos se cubren o no? se intenta responder en el artículo 1.3.10, aun cuando sigue siendo su interpretación muy polémica, no pudiendo definir claramente esta cuestión.

La OMC, en el marco del GATS, determina que los servicios exceptuados son “aque- llos servicios suministrados en el ejercicio de la autoridad gubernamental”. Ahora el eje de la pregunta se traslada: ¿a qué alude “ejercicio de la autoridad gubernamental”? Para el acuerdo esto significa que el servicio no se presta de manera comercial y no en compe- tencia con otros proveedores. Por lo tanto, algunos sostienen que la educación suminis- trada y financiada por el Gobierno está por lo tanto exenta. Una nueva pregunta surge encadenada a la anterior, ahora nos deberíamos preguntar: ¿qué significa de manera no comercial y en no competencia?

El primer interrogante que se insinúa de la última pregunta es: ¿cuándo una institu- ción de educación estatal en un país exportador trasciende las fronteras con sus servicios y se transformará en privada / comercial en el país importador? Los especialistas en edu- cación, críticos del acuerdo, sostienen que el uso ambiguo en el texto o la amplia interpre- tación de los términos “no comercial” y “no en competencia” podrían situar a las presta- ciones de servicios educativos del sector estatal como no exenta.

Aún más difícil es responder sobre qué se entiende por “no en competencia”, en la medida en que no existe en el texto ninguna apreciación, ni coto en el término. Con lo cual cabría preguntarse si los proveedores no gubernamentales (sin fines de lucro o comercia- les) están en competencia con los proveedores gubernamentales. Qué implica en el con- cepto de competencia, las formas de prestación del servicio similar. ¿Se puede decir que no existe competencia entre métodos tradicionales, típico de los proveedores estatales, y el aprendizaje electrónico, propio de los proveedores extranjeros?

Las disputas y los interrogantes que están sujetos al debate entre los partidarios y los opositores al GATS necesitan de más claridad. Los primeros argumentan que la educación es un derecho y en gran medida una función del Estado y que éste acuerdo no intenta desplazar los sistemas de educación estatal, ni abolir el derecho del Gobierno de elaborar, reglar y cumplir con los objetivos de la política educativa que se propone. Los segundos plantean su preocupación, en la medida que consideran que el significado de protección de los servicios públicos está en riesgo, porque depende de la interpretación que se le dé a términos como: "autoridad gubernamental", "no en competencia" y "de manera no comercial".

Entonces, la pregunta debería ser: ¿qué cuestiones conforman el interrogante central sujeto a debate?, en el que se juega el objetivo y la esencia sobre los riesgos y las oportunidades coligadas con el acuerdo. Por ejemplo: ¿cuáles servicios de educación superior y para adultos prestados en el ejercicio de la autoridad gubernamental están exentos del GATS? Teniendo en claro que el GATS no es un acuerdo neutro, sino que busca alcanzar la máxima y efectiva liberalización del comercio de servicios. De esto surge que los países miembros que no estén interesados en comercializar sus servicios educativos, sea por la vía de la importación o la exportación de los mismos, serán los que se verán expuestos a las mayores presiones, para que permitan que sus sistemas educativos se transformen en verdaderos mercados, consintiendo el acceso a éstos de los proveedores extranjeros. Aun cuando el GATS todavía es un instrumento reciente para predecir la realidad y evaluar la dimensión de las oportunidades o amenazas potenciales, no deberíamos dejar de hacernos estas preguntas.

En el GATS la potestad de decisión sobre el acceso de los extranjeros a sus mercados domésticos está en los países; pero el juego de la etapa de demanda- oferta no tiene por qué coincidir con el sector de servicio. Este contexto produce un gran desvelo en los países que no se han comprometido a liberar el mercado de los servicios educativos y que entienden que su sector de educación podría ser ahora vulnerable a partir de los acuerdos de negociación con otros sectores. Estos son problemas propios de la dinámica y las formalidades legales del acuerdo. Los subsidios, el tratamiento de los monopolios, los mecanismos de disputa, así como también los requisitos y procedimientos de calificación, los estándares técnicos y los requisitos de licencia se nos presentan como otros aspectos controversiales, que pueden tener serias implicaciones para la educación en cada país y por lo tanto requieren de un mayor debate. El GATS es un acuerdo no probado, en el cual existe cierta confusión en torno de la interpretación de los aspectos técnicos y legales del mismo.

Compromisos, barreras y propuestas en el acceso a los servicios educativos

En el año 2002, existían 42 países de los 144 que componen la OMC, que habían alcanzado algún compromiso específico en las rondas de negociación, con respecto a por lo menos una categoría del sector educativo. El número de países que han alcanzado

compromisos en la categoría de educación superior son 32, de los cuales el 44% pertenecen a la OCDE, el 38% a la Unión Europea, y sólo el 6,5% (2 países) a América Latina (México y Panamá). En el caso de México, además de los obligaciones con educación superior, contrajo compromisos en las categorías de primaria, secundaria y otros; Panamá, con primaria y secundaria.⁵

Los países miembros que han manifestado su interés, en forma de propuesta, para eliminar barreras al flujo internacional de servicios de educación superior, han sido: Estados Unidos, Australia, Japón y Nueva Zelanda. Lo significativo en estas propuestas es que estos países reconocen la necesidad de los gobiernos de resguardar su derecho de soberanía, en lo que respecta a la determinación de sus propias políticas educativas. La propuesta presentada, en diciembre del 2002, por Estados Unidos, se dirige a los países miembros que poseen educación superior privada y excluye a los sistemas de educación exclusivamente estatales. El objetivo explicitado en la propuesta es de ayudar a formar una fuerza de trabajo más eficiente, que facilite alcanzar una mejor posición competitiva en la economía internacional.

La propuesta de Australia (octubre de 2001) admite que los gobiernos tienen un rol en el sistema educativo y les asiste el derecho de determinar las políticas educativas, jugando también un papel específico y significativo en el financiamiento, suministro y regulación de la educación, a la par que el sector privado y organizaciones no gubernamentales (ONGs). Ese mismo año (junio de 2001), Nueva Zelanda había planteado la necesidad de reducir las barreras a la comercialización internacional de los servicios educativos, porque la educación es un área vital para el desarrollo de los países, pero esto no debería deteriorar el sistema de educación superior estatal.

En marzo de 2002, Japón presenta una propuesta en la cual por primera vez se pone el énfasis en la mejora de la calidad educativa de los países y en la obligación de asegurar por este medio la calidad de la educación transnacional. Propone la necesidad de proteger al consumidor de servicios educativos de baja calidad y de mejorar la calidad educativa en todos los países, y también que existan equivalencias internacionales de grado y diplomas. Plantea las diferencias de calidad de los servicios suministrado por la universidades de los diferentes países y remarca su preocupación por la calidad de los servicios educativos suministrados por medios electrónicos, para lo cual propone la creación de una red de información sobre las propuestas educativas suministradas a través de las fronteras. Sugiere también la asistencia y cooperación recíproca entre las comisiones u órganos de evaluación de los países.

Las barreras a la comercialización de los servicios de educación superior pueden clasificarse en específicas y genéricas. Entre las posibles barreras específicas de cada modalidad de suministro podemos encontrar las siguientes:

Modalidad de suministro	Barreras
Suministro a través de las fronteras	<ul style="list-style-type: none"> - requerimiento de un socio local. - barreras de tipo legal. - imposibilidad de acreditar como institución que otorga títulos. - restricciones a la importación de material didáctico. - tarifas e impuestos excesivos para pago de licencias o regalías. - restricciones inapropiadas a la transmisión <i>on line</i> de materiales.
Consumo en el extranjero	<ul style="list-style-type: none"> - cupos para estudiantes extranjeros. - requisitos de visa. - restricciones de empleo durante el período de estudios. - reconocimiento de títulos extranjeros. - reconocimiento de calificaciones en el país de estudio. - requisitos de moneda extranjera y cambio.
Presencia comercial	<ul style="list-style-type: none"> - no accede a otorgar título reconocido. - subsidios altos a las instituciones locales. - restricciones para la contratación de profesores extranjeros. - prohibición a la provisión de servicios por parte de entidades extranjeras. - monopolios gubernamentales. - dificultad para obtener autorización para establecerse.
Presencia de las personas	<ul style="list-style-type: none"> - requerimientos de inmigración o de residencia. - regulaciones de empleo. - reconocimiento de calificaciones. - dificultad para obtener autorización para entrar y salir del país. - repatriación de ganancias sujeta a tasas y/o impuestos excesivamente altos para la conversión de divisas.

Entre las barreras genéricas encontramos algunas de las siguientes:

- Falta de transparencia en los marcos regulatorios, de política y de financiamiento de los gobiernos.
- Discriminación desde el punto de vista fiscal.
- Demoras injustificadas en las aprobaciones de parte de los gobiernos.
- Tratamiento diferenciado de instituciones extranjeras.

Principios de la Declaración Conjunta sobre la Educación Superior y el GATS

El 28 de septiembre de 2001, la Asociación de Universidades y Escuelas Universitarias de Canadá (AUCC – 92 universidades y escuelas universitarias, estatales y privadas, sin fines de lucro, de Canadá), el Consejo Educativo Norteamericano (ACE – 1800 universidades y escuelas universitarias acreditadas, en Estados Unidos), la Asociación de Universidades Europeas (EUA – 537 universidades europeas) y el Consejo de Acredita-

ción de la Educación Superior (CHEA – en representación de las 3.000 universidades y escuelas universitarias acreditadas de Estados Unidos) en una declaración conjunta consideran que la educación superior está al servicio del interés público y no es una “mercancía”, hecho reconocido por todos los Estados miembros de la OMC a través de la Unesco y otros organismos y que la educación superior tiene entre sus objetivos el contribuir al desarrollo sostenible y al mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad, a través de:

1. la formación de profesionales altamente calificados, que puedan satisfacer las necesidades de toda la sociedad;
2. el avance, la creación y la difusión del conocimiento a través de la investigación;
3. la interpretación, conservación y promoción de las culturas en un contexto pluralista, que acepte la diversidad cultural;
4. oportunidades de aprendizaje superior en forma continua durante toda la vida;
5. la contribución al desarrollo y el mejoramiento de la educación en todos sus niveles;
6. la protección y el fortalecimiento de la sociedad civil a través de la formación de los jóvenes en los valores de la vida democrática;
7. y el aporte de perspectivas críticas e independientes para el análisis y discusión sobre las opciones estratégicas a las que se enfrentan las sociedades.

A partir de los considerandos anteriores y sobre la base de algunos de los siguientes principios: que la autoridad competente para regular la educación superior, por su carácter público, debe ser la designada por los gobiernos de los Estados miembros; que la comercialización internacional de los servicios educativos debe servir para promover y desarrollar los sistemas de educación superior de los países en vías de desarrollo y que la internacionalización de educación superior es parte integral de la calidad y la relevancia de la actividad académica y de investigación del siglo XXI. Así como también que la cooperación internacional para la educación superior se debe dar en el marco de un régimen basado en reglas y que los sistemas públicos y privados de educación superior están entrelazados y son interdependientes y que es necesario la transparencia y la consulta abierta a las partes interesadas para el desarrollo de una política pública efectiva.

Declaran que actuando bajo estos principios y dadas las circunstancias planteadas conjuntamente:

“Nuestras instituciones miembro se comprometen a reducir los obstáculos al comercio internacional de la educación superior mediante la realización de convenios y acuerdos que estén por fuera de un régimen de política de comercio. Este compromiso incluye, pero no se limita, a mejorar las comunicaciones, ampliar el intercambio de información, celebrar acuerdos referentes a instituciones, programas, títulos o calificaciones en educación superior, y desarrollar prácticas de revisión de la calidad.

Nuestros respectivos países no se deben comprometer en la prestación de Servicios de Educación Superior o en las categorías relacionadas de Educa-

ción para Adultos y Otros Servicios Educativos en el contexto del GATS. Donde tales compromisos se hayan adquirido en 1995, no se hará ningún otro en el futuro”.

Consideraciones finales

Las opiniones que surgen del análisis y el debate actual del impacto que produciría la comercialización internacional de la educación, a partir del GATS, son complejas, discutibles y contradictorias. Se han polarizado las opiniones en torno de las ventajas o desventajas según algunos, peligros o utilidades según otros. Cada país debe encontrar un equilibrio entre las oportunidades y los compromisos de liberalización del comercio para facilitar la exportación de servicios de educación superior, con los impactos y riesgos posibles, que surgen de los mismos compromisos en torno de la importación de los servicios educativos. Uno podría tender a ser liberal al considerar las oportunidades de exportación, y más proteccionista en lo que respecta a importar.

En la declaración de las asociaciones AUCC y ACE y de los consejos ACE y CHEA las instituciones miembro tratan de establecer un punto intermedio en el debate, el cual sería respetar la autoridad de los Estados miembros para regular la Educación Superior, sin desconocer que la internacionalización de los servicios educativos es una necesidad del siglo XXI, para lograr calidad y relevancia en la labor académica e investigativa y que la exportación de éstos debe complementar los esfuerzos de los países en vías de desarrollo para mejorar sus propios sistemas. Por lo tanto se comprometen a reducir los obstáculos mediante la realización de convenios y acuerdos por fuera de un régimen de política de comercio, solicitándole a sus respectivos países no comprometerse en el marco del GATS a la prestación de Servicios de Educación Superior o de Adultos, más allá de los adquiridos en 1995, sin hacer ningún otro en el futuro. En esencia no descartan seguir avanzando en la internacionalización del comercio de servicios educativos por vía de acuerdos, compromisos y convenios multilaterales; de los cuales entienden no afectan las políticas educativas de los países importadores.

A simple vista, pareciera que hasta el momento quedan más preguntas sin responder y las que pudieron tener alguna respuesta, éstas no han sido claras. La complejidad de las mismas es producto de que se refieren a aspectos: técnicos y legales del mismo acuerdo, de política educativa (por ejemplo: financiación, acceso, evaluación y acreditación, calidad, propiedad intelectual, etc.) y de carácter político y moral para la sociedad (por ejemplo: papel y propósito de la educación superior, y si ésta es un bien público o un producto comercial).

Por último, es necesario plantear que la liberalización de la venta de servicios educativos, que habitualmente se la percibe solamente en términos económicos, puede llegar a dominar la agenda del GATS. Está el riesgo de que la “corriente comercial” plantee los problemas de política educativa enmarcada en un contexto comercial. Los desafíos de una provisión de servicios educativos de calidad se torna centro de atención en todos los países y da lugar a la polémica sobre el comercio internacional de servicios educativos.

Los partidarios de este enfoque aprueban que el GATS se torne, por encima de todo, en un acuerdo económico y que tenga como objetivo impulsar y expandir el comercio libre por razones económicas. Los críticos de este paradigma sostienen que la agenda sacrifica otros objetivos significativos de la educación superior, como son el desarrollo social, cultural y científico, así como también el rol que tiene en la promoción y consolidación de la democracia y la construcción de una ciudadanía comprometida y participativa.

Las negociaciones del GATS culminarán el año próximo, y en la agenda del mismo estos temas están instalados con fuerza, lo cual exige un debate responsable y una comunicación fluida y estrecha con las instancias y organismos responsables de la educación en cada país. Es necesario y relevante tener propuestas, enfoques y marcos internacionales para la regulación de proveedores y el fortalecimiento de la calidad educativa, sin la pérdida de la identidad propias de los sistemas educativos nacionales. Con lo cual es importante no subestimar las implicaciones potenciales del GATS.

Bibliografía

- AUCC, ACE, EUA y CHEA (2001): Declaración conjunta sobre la Educación Superior y el Acuerdo General de comercialización de Servicios.
- Brown, P. (2003): *The opportunity trap: education and employment in the global economy*, European Educational Research Journal, Volumen 2, número 1, <http://www.triangle.co.uk/eeri>.
- Castells, M. (1994): *Flujos, redes e identidades: una teoría de la sociedad informacional*, en Castells, M. y otros; Nuevas perspectivas críticas en educación. Piados Educador, Barcelona.
- European Educational Research Journal (2002): *Globalization: autonomy of education under siege*. Volumen 1, número 2, <http://www.triangle.co.uk/eeri>.
- Gallart, M. A. (1994): *Aproximación a una tipología de ocupaciones según su nivel de calificación desde el punto de vista de la capacitación*. Buenos Aires.
- Knight, J. (1999): *Quality and Internationalization in Higher Education*. IMHE/OECD, Canadá.
- Knight, J. (2000): *Progress and Promise: the AUCC Report on Internationalization at Canadian Universities*, AUCC, Canadá.
- Knight, J. (2002): *Comercialización de Servicios de Educación Superior: Implicaciones del GATS*. Universidad de Toronto, Canadá.
- Kosacoff, B (1993): *Los desafíos de la competitividad*. Buenos Aires. CEPAL y Alianza Editorial.
- Lañdi, Z. (1997): *Un mundo sin sentido*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Novick, M. (1997): *Una mirada integradora de las relaciones entre empresas y competencias laborales en América Latina*, en Novick, M. y Gallart, M. A.; Competitividad, redes productivas y competencias laborales, Cinterfor, Montevideo.
- Novick, M., Miravalles, M. y Senén González C. (1997): *Vinculaciones interfirmas y competencias laborales en la Argentina*, en Novick, M. y Gallart, M. A.; Competitividad, redes productivas y competencias laborales, Cinterfor, Montevideo.
- Novoa, A. y Lawn, M (2003): *Fabricating Europe the Formation of an Education Space* Kluwer. London.
- OMC (1998): *Education Services. Background Note*. Council for Trade in Services. Ginebra, Suiza.
- OMC (1999): *The General Agreement in Trade in Services-objectives, coverage and disciplines*. Council for Trade in Services, Ginebra, Suiza.
- Rodríguez Gómez, R. (2002): *El GATS y la educación superior*. Observatorio Ciudadano de la Educación, volumen II, número 24, México.
- Sauvé, P. (2001): *Higher education goes global: what role for trade policy?* Groupe d'Economie Mondiale, Institut d'Études Politiques de Paris World Bank Institute, París.
- Willis, P. (1994): *La metamorfosis de mercancías culturales*, en Castells, M. y otros; Nuevas perspectivas críticas en educación. Piados Educador, Barcelona.

Notas

1. Laïdi, Zaki (1997): *Un mundo sin sentido*. pág. 12. F.C.E., México.
2. Ídem anterior.
3. GATS por su sigla en inglés correspondiente a General Agreement on Trade in Services.
4. OMC también denominada WTO por su sigla en inglés: World Trade Organization.
5. OECD/CERI. Current Commitments under the GATS in Educational Services, 2002.