

EL ACUERDO GENERAL DE COMERCIO DE SERVICIOS Y LA EDUCACIÓN. VINCULACIÓN CON EL MERCOSUR

Fundación Unión de Centros Educativos
Piedras 83 4° "G" (C1070AAA), Capital Federal, Argentina | edu@fuce.org

A partir de la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio), y con la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), se habilitó la discusión para llegar a un acuerdo general similar en el campo de los servicios.

Entre ellos fueron incluidos los educativos, identificados en cuatro categorías: servicios de educación primaria, servicios de educación secundaria, servicios de educación superior y servicios de educación de adultos.

Por otra parte y sólo a modo de muy breve descripción introductoria sobre el punto general del comercio de servicios, diremos que existen cuatro modalidades clasificadas de acuerdo a *modos de suministro* diferentes: el suministro transfronterizo (modo 1), el consumo en el extranjero (modo 2), la presencia comercial en el país consumidor (modo 3), y la presencia de personas físicas (modo 4).

De modo general, puede consultarse información acerca del AGCS, de la clasificación de servicios educativos y de los modos del comercio de servicios en:

<http://www.wto.org/spanish/>

A partir de la firma del Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS o GATS según su sigla en inglés, y asumiendo las conclusiones de la ronda de negociaciones iniciada luego de la reunión de Ministros de Comercio realizada en 2001 en Doha, Qatar, todos los países miembros de la OMC se han comprometido a exponer sus planteos, reclamos y/o compromisos sobre el comercio de servicios. Esto implica, en plazos que se han visto prorrogados por la fuerza de las circunstancias, comunicar primero a qué países y en qué sectores y modalidades se les pedía que liberalizaran el comercio de servicios, señalando restricciones que a su juicio eran incompatibles con el AGCS, para luego plantear cada país, a su vez, qué compromisos de liberalización estaría dispuesto a realizar, sea por el pedido recibido o por propia iniciativa.

Por otra parte, y también de modo introductoria al tema, debe tomarse como dato que por la misma naturaleza de organismo multilateral de la OMC, nadie está obligado a conceder algo u ofertar condiciones más favorables en ninguno

de los puntos abiertos a discusión, incluidos los servicios educativos. Al menos no en lo formal de las tratativas al interior de la OMC.

Cabe acotar, como único señalamiento sobre este controvertido tema, que no obstante el “espíritu” –y la letra- del AGCS, establecen la lógica de la liberalización progresiva, por lo que debiera llegar el momento en que **todos** los temas entraran en discusión y en que **todos** los países hicieran ofertas y compromisos de liberalización, aún cuando los mecanismos para ello no están claramente establecidos,

Desde ese punto de vista, la posición argentina como la de los demás países que han ratificado la puesta en marcha del AGCS (y hay que recordar que en el caso argentino un acuerdo internacional, como es el caso, tiene jerarquía constitucional), no puede ser otra que participar en las tratativas y decidir entonces si pedir o efectuar concesiones y de qué tipo, dado que es ya un compromiso asumido.

Hasta el momento, Argentina formuló consideraciones principalmente con respecto a cuestiones relacionadas al comercio agroganadero e ítems vinculados, desde agroindustria hasta servicios.

Más precisamente, no ha habido ningún compromiso ni pedidos de concesiones formulados a terceros países con respecto a servicios de enseñanza.

El organismo responsable de las negociaciones por la parte argentina es el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, a través de su Dirección de Negociaciones Económicas Multilaterales. Los funcionarios responsables de la misma han estado siempre en contacto con el Ministerio de Educación, participando en las discusiones acerca de los caminos a seguir ante su requerimiento.

Quienes estén interesados en conocer los Compromisos Sectoriales en materia de servicios que han asumido nuestros países en la OMC así como las concesiones ya otorgadas o solicitadas por el resto de los miembros de dicha Organización en materia de Servicios, pueden consultarlo en la siguiente dirección electrónica.

http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/serv_commitments_s.htm

La misma puede resultar de utilidad para evaluar a qué países sería posible y/o conveniente, de modo eventual, efectuar pedidos de concesiones o de tratamiento como Naciones Más Favorecidas (NMF). Hay que tener presente que tales pedidos deberían basarse en que existan oportunidades concretas para prestar Servicios de Enseñanza en algunos de esos otros países bajo los cuatro modos de suministro (prestación) contemplados en la OMC. También debería tener presente que tales pedidos tienen que relacionarse con cuestiones que puedan ser resueltas en el marco del AGCS y no con cambios que deban efectuar los propios países (por ejemplo regulaciones migratorias internas que dificulten la presencia de estudiantes extranjeros en el propio país) o que sean resolubles por otras vías (acuerdos interinstitucionales, etc.).

En primer lugar, debe señalarse que al ser tanto los países miembros como asociados del MERCOSUR, miembros de, y al haberse, el ya firmado),

Hasta el momento y dada la naturaleza multilateral de la OMC, no existe ninguna asociación de universidades que como tal haya hecho llegar planteos o inquietudes acerca del AGCS oficialmente, puesto que no existe un mecanismo previsto para ello.

Por supuesto, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina, así como sus pares de la región, conocen la Declaración de Porto Alegre de la III Cumbre Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas, que incluye a numerosas universidades del MERCOSUR. En el caso argentino, además, existen posiciones de respaldo a la citada declaración sustentadas por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) que agrupa a todas las universidades estatales de Argentina. Por otra parte, se han recibido consultas acerca de la implementación del AGCS, tanto de instituciones estatales como privadas.

Con respecto a las consecuencias de la implementación futura de compromisos asumidos en el marco del AGCS, es difícil evaluarlas ya que no se conocen las conclusiones de la ronda de consultas y sólo se han manifestado hasta el momento algunos países con propuestas generales que, de todos modos, marcan una tendencia que según estos países deberían tener las negociaciones.

Hasta el presente, se conoce la posición general de cuatro países (USA, Australia, Japón y Nueva Zelanda) y todas ellas van en el sentido de liberalizar todo lo posible.

De modo más reciente, se ha tomado conocimiento de pedidos efectuados a la Argentina directamente, que hasta ahora son provenientes de Estados Unidos, Nueva Zelanda y Corea. Todos los pedidos son en términos similares a las posiciones expresadas con anterioridad de modo general.

Sólo en el caso coreano hay una preocupación por los requisitos para que sus ciudadanos puedan estudiar en la Argentina (requisitos para otorgamiento de visado de estudiantes y trámites asociados).

En forma resumida, lo que debe notarse como preocupante de la posición de los Estados Unidos, en particular, es que quieren que SUS estudiantes no tengan restricciones para moverse o instalarse, que NUESTROS estudiantes que sean económicamente solventes o talentosos vayan a formarse a SUS centros de excelencia, que SUS universidades puedan instalarse donde y cómo quieran y que SUS ofertas de educación a distancia no tengan restricción alguna y sean reconocidas automáticamente.

Como es obvio, las pretensiones de máxima van en este sentido, pero hay que recordar que los pedidos concretos que se formulen requieren que se esté dispuesto a retribuir con la misma medida en el territorio propio, por lo que habrá que ver, más allá de los enunciados generales, cuáles compromisos son efectivamente ofertados.

En este sentido, las posiciones de máxima son ampliamente conocidas: "cualquier regulación es mala y debe ser eliminada" y no dista de las asumidas por el denominado "pensamiento único" para todos los temas. Sin embargo, aquí como en las regulaciones de protección de sectores específicos como el agrícola, por citar el caso que más afecta a la Argentina, la prédica es sólo para el resto del mundo.

Este es un punto a considerar especialmente en la negociación, porque, en la medida en que los países no adquieran compromisos acerca de eliminación de supuestas barreras comerciales (mecanismos de regulación, subsidios públicos, etc.), los que nadie está obligado a asumir y que de modo expreso quedan salvaguardados por el propio AGCS, no habrá consecuencias en la desregulación más que allí donde haya voluntad del país de producir tal “apertura” de mercado.

Por otra parte, debe tomarse muy en cuenta que *“el único caso en que está permitido apartarse del trato de nación más favorecida en el marco del AGCS es el de los países que sean miembros de acuerdos comerciales regionales”*¹. Y también que, en consecuencia, *“los miembros de una zona de libre comercio o unión aduanera reconocida en el marco del GATT podrían probablemente esperar comprensión si sus esfuerzos por extender su relación al comercio de servicios fueran inicialmente incompletos”*². He aquí la mejor fundamentación para advertir la importancia de tratar el tema en el MERCOSUR.

Hay que recordar también que la mayor parte de los países de la OCDE (por no decir todos) tienen mecanismos y legislación regulatoria de la educación en general, de la instalación de establecimientos educativos, de la validez y reconocimiento de títulos, así como subsidios a la educación pública y privada (en algunos casos).

Por supuesto, es indudable que la acumulación de centros de excelencia en formación e investigación en el segmento de educación superior es mucho mayor en los países desarrollados, lo que los convierte en ofertantes de servicios mundialmente disponibles para los posibles “clientes” con nivel adquisitivo y/o cultural apropiados. Ello no va a verse modificado en lo absoluto por negociaciones en el marco de la OMC, ni a favor de ellos ni en su contra. Es, en todo caso, nuestra responsabilidad hacer más competitiva la educación superior y la investigación, no por un problema de competencia comercial, sino por la evidente necesidad de no seguir exportando cerebros formados sin emplear sus capacidades donde se formaron. Podría decirse mucho más sobre el punto, pero hay ya mucha producción sobre el tema y no es el objeto central de este borrador de trabajo.

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

Hasta el momento, el segmento que más se ha desarrollado es el de la oferta de postgrado y de capacitación que no requiere titulación previa específica. Esto tiene sentido básicamente porque los títulos obtenidos no son habilitantes y sólo cumplen un valor académico o profesional de prestigio para quien obtiene los respectivos títulos. Por ende, en este plano, es poco lo que puede hacerse más de las regulaciones nacionales específicas acerca de la validez

¹ Secretaría de la OMC, 1999. Introducción al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS)

² Ídem

de los citados títulos, pero tampoco podría exigirse algo al respecto dado el carácter no habilitante de los mismos.

En lo relativo a las carreras de grado universitario, quienes obtienen un título de universidad extranjera mediante la modalidad de cursada a distancia y estén interesados en obtener reconocimiento del mismo por parte de alguno de los Estados del MERCOSUR, se hallan comprendidos por el régimen general propio de cada país que regula los reconocimientos de los títulos extranjeros y, en la mayoría de los países de la OCDE las situaciones son similares.

No obstante, es de la mayor importancia recordar que *“en el AGCS se insta asimismo a los Miembros a reconocer los títulos académicos o de otro tipo de los proveedores de servicios de otros países. También se autoriza a los gobiernos a negociar acuerdos entre ellos para el reconocimiento mutuo de tales títulos, siempre que se brinde a los demás Miembros que apliquen criterios comparables una oportunidad de adherirse a ellos. Las prescripciones en materia de títulos no han de aplicarse de una manera que constituya un medio de discriminación entre países o una restricción encubierta al comercio de servicios, y ha de basarse siempre que sea procedente en criterios convenidos en el ámbito internacional”*³.

Esta situación debe considerarse especialmente en lo que atañe al MERCOSUR, dados los acuerdos ya firmados en nuestros países sobre el tema⁴. Además, la discusión actual del Proyecto de Acuerdo 14/02, firmado en la última Reunión de Ministros del Interior y Justicia del MERCOSUR, que permitiría la libre circulación de personas y facilidades para la obtención de residencias temporarias y permanentes a los ciudadanos de nuestros países, seguramente conllevará la necesidad de agilizar los mecanismos de reconocimientos de títulos en nuestros países. Pero este avance nos podría ser de mayor utilidad si hubiera una decisión política de impulsar en el marco del AGCS una mayor facilidad para el reconocimiento de títulos que pueda tomar como parte de sus bases los mecanismos empleados en el MERCOSUR. En ese caso, podremos contar con una importante ventaja para proponer estándares y no resignarnos a aplicar los que otros construyeron.

También, hay que sopesar qué ventajas comparativas podrían obtener nuestros países, si es que hubiera alguna posibilidad de "exportar" servicios de enseñanza, tanto en lo relativo al modo 1 como en lo que respecta al modo 2 (consumo en el extranjero), a partir de la oferta atractiva de titulaciones de postgrado, sistemas de educación con calidad reconocida internacionalmente y carreras acreditadas. Todo ello tendencialmente incrementado con la puesta en marcha del Mecanismo de Acreditación MERCOSUR, que otorgará un "sello" de calidad extra a las carreras acreditadas, en un proceso novedoso y muy interesante como desarrollo regional propio y original.

³ *Ibidem*

⁴ “Protocolo de Integración Educativa para la Prosección de Estudios de Post-gradados en las Universidades de los Países Miembros del MERCOSUR”, “Protocolo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Países del MERCOSUR”, “Memorandum de Entendimiento sobre la Implementación de un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los Países del MERCOSUR”, así como convenios bilaterales vigentes.

Ciertamente, tenemos cosas que ofertar en estos rubros y contamos con subsistemas de educación superior atractivos, tanto en términos regionales como internacionales.

Además, no sólo en educación universitaria tenemos capacidad de producción de conocimiento instalada, sino también en otros rubros, como por ejemplo educación tecnológica, superior no universitaria, capacitación y formación profesional, educación a distancia, *softwares* educativos, etc.

Un rubro especialmente destacado es el de la enseñanza del español y el portugués como lenguas extranjeras, tanto en el modo 1 como en el 2, principalmente. En esta dirección, serán significativos los avances que se obtengan en el marco del Sector Educativo del MERCOSUR, que permitan incrementar la calidad y especialización de los prestadores de estos servicios en nuestros países, sean universidades, otro tipo de instituciones educativas o empresas. Como se sabe, la enseñanza del idioma conlleva la producción de valor agregado, tanto en la posible promoción de turismo cultural y educativo asociado al aprendizaje del idioma (en ese caso se trataría básicamente del modo 2), como en la posible venta de otros bienes y servicios asociados tales como libros, revistas, películas, videos, música, etc.

Sin duda, una estrategia tal puede ser desarrollada por cada uno de nuestros países y, de hecho, algunos de ellos pueden estar haciéndolo, pero la potencialidad de una política conjunta encarada por el bloque sería mucho mayor. Por otra parte, promover estas políticas es independiente de los pedidos de concesión que se puedan realizar en relación con el AGCS, aún cuando puede volverse una herramienta importante si se identificaran barreras para que nuestros países exporten estos servicios.

Encarar un estudio conjunto con los sectores involucrados acerca de las posibles ventajas a negociar en estos segmentos es una necesidad para definir la política de nuestros países con respecto a estos temas y así lo ha hecho la Cancillería Argentina al convocar a reuniones a tal efecto, en consulta con el Ministerio de Educación.

En este momento, en Argentina se les ha pedido a todos los convocados a esas reuniones que hagan conocer su opinión con respecto a los rubros en los que podrían ser de utilidad los pedidos de concesiones a terceros países para explotar ventajas de exportaciones no tradicionales en servicios vinculados. Dicho pedido se ha realizado para poder elaborar así la posición del país con mayores elementos de análisis sobre ventajas y desventajas de pedir concesiones y aceptarlas, dado que estas últimas están más claras que las primeras.

En cuanto al modo 3, se puede volver a reiterar que todos los países tienen restricciones y mecanismos regulatorios diversos para la instalación de establecimientos educativos de propiedad extranjera, sean estas regulaciones directas o indirectas.

En el caso argentino, el marco regulatorio básico de las instituciones privadas en educación superior se encuentra en el capítulo 5 de la Ley de Educación Superior N° 24.521 y en el Decreto Reglamentario 576/96, estando allí prevista la regulación con respecto a las instituciones extranjeras en similares términos a la apertura de cualquier otra universidad privada. Las instituciones privadas

cuya creación no fuera autorizada de acuerdo a las normas legales pertinentes no podrán usar denominaciones ni expedir diplomas, títulos o grados de carácter universitario, no pudiendo, por tanto considerarse instituciones universitarias.

Acerca de las agencias de acreditación y evaluación se plantean cuestiones abiertas acerca de su carácter, dado que en Argentina, su creación está regulada por ley y sólo se refieren sus funciones a lo que la propia normativa prevé (profesiones reguladas, postgrados y evaluación institucional, básicamente y en forma muy resumida).

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

Sin embargo, habrá que considerar las ventajas y desventajas de considerar estos temas como “servicios de enseñanza” y si se admitirá la presencia de agencias extranjeras en la región.

En todo caso, nos parece que los acuerdos en cuanto al rol de las agencias de acreditación nacionales en el mecanismo de acreditación deben siempre entenderse como agencias designadas por los respectivos estados, de acuerdo a la propia legislación nacional y sobre la base del cumplimiento general de los acuerdos MERCOSUR.

De todos modos, debería ponerse especial cuidado en preservar el valor agregado conseguido en el proceso de construcción del mecanismo de acreditación y en no desnaturalizar el sentido de proceso consensuado entre los estados, las instituciones de educación superior y las agencias nacionales; con el fin no sólo de construir indicadores útiles, sino de mejorar la calidad de la educación superior en la región.

En conclusión, y de modo general, puede decirse que si bien no hay posiciones tomadas por los países que comprometan la oferta de concesiones u obligación de aceptar pedidos efectuados por terceros, debe tomarse muy en cuenta la extrema debilidad de los gobiernos de la región para sustraerse a pedidos de modificaciones de su legislación interna (tal como se ha comprobado recientemente), por vías externas a la negociación formal –aunque públicas, de todos modos-.

En este caso, la importancia del sector no es aún tan relevante que merezca especiales consideraciones y no se han detectado hasta el momento la existencia de tales presiones, pero es un dato a tener en cuenta para prevenirlo y actuar como bloque regional parece ser la mejor manera para ello.

En consecuencia, en junio de este año, en la última reunión de la Comisión Regional Coordinadora en Educación Superior del Sector Educativo del MERCOSUR, nuestro país introdujo el tema en consideración para ser tratado en ese ámbito. En la actualidad, y a solicitud de la actual Secretaría Pro Tempore (Brasil), Argentina está produciendo el presente informe inicial para ser considerado en el SEM como base de una posición común de nuestros países en la ronda, que tendrá mucho mayor impacto si podemos impulsar también su adopción por los demás países de la región y/o en el ámbito

iberoamericano o en conjunto con la Unión Europea. Todo ello se ve facilitado si la posición base es adoptada por el sub bloque regional primero.

Por último, la peor política posible en opinión de quien esto suscribe es negarse a encarar la discusión, porque ella avanza con o sin nosotros y, en este último caso es más probable que sea contra nosotros que si se desarrolla una estrategia inteligente en el marco regional.

Lic. Javier Hermo