

## LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA GLOBALIZACIÓN: IDEAS Y PROYECCIÓN PLANTEADAS POR ORGANISMOS INTERNACIONALES

*Lincoln Bizzozero<sup>1</sup> – Nicolás Pose<sup>2</sup>*

### 1) Introducción

Este documento es un insumo elaborado específicamente para el aniversario de la AUGM. El tema específico a considerar atañe, la evolución de las ideas y sus propuestas correspondientes sobre educación superior, realizadas por los organismos internacionales en las últimas décadas.

Si bien la delimitación del campo de análisis podría ser referido a los organismos internacionales con competencia en la materia, lo cual circunscribiría el análisis a la UNESCO, eso no resulta tan sencillo. La complejidad del asunto deriva del simple hecho de que la educación, incluyendo la superior, es un componente de las políticas públicas de los países y por ende otros organismos internacionales, como ser el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, pueden tener algo que decir sobre la repercusión fiscal del componente dedicado a la educación o sobre los programas de cooperación internacional. Otro ámbito en que fue incluida la educación superior fue el de la Organización Mundial del Comercio. Si bien este movimiento desde la OMC es relativamente reciente y puede decirse que pertenece al siglo XXI, lo que importa para esta reflexión, es que incluyó a la educación superior como servicio pasible de ser incluido en las negociaciones generales de comercio de servicios. Al incluir la educación superior como un servicio transable, el tema pasó también a considerarse como parte componente de negociaciones de liberalización de sectores y/o servicios y

---

<sup>1</sup>Profesor titular Programa Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República

<sup>2</sup>Estudiante del MSc in International Political Economy en la London School of Economics. Docente del Instituto de Ciencia Política e investigador asociado al Programa de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República. Uruguay

de otras negociaciones más abarcadoras, que se originaron posteriormente, como ser los acuerdos trans-Pacífico y trans – Atlántico.

De esta manera, en las últimas décadas, lo que era considerado parte de la política doméstica y de los ámbitos de objetivos generales y específicos con programas en la política internacional por parte de la UNESCO, pasó a tener otros componentes. Además las consideraciones sobre el conocimiento (creación y transmisión) en general y en particular en la Universidad como centro de referencia comenzaron a ser puestas en la consideración política y social. Ello también introdujo el papel de la Universidad en los nuevos tiempos de la globalización, lo cual en definitiva ha abierto varios temas sensibles y complejos vinculados al mismo. En esa dirección, algunos de los temas que han comenzado a estar en la agenda política, social y educativa son: el papel de la Universidad, la consideración sobre el conocimiento en general, sobre la educación superior y sobre el sentido, alcances y contenidos del servicio educativo y si el mismo puede considerarse un bien público, un bien global o un bien transable como otros.

Esta apertura temática se ha venido produciendo en los últimos años y a ello ha contribuido como disparador la inclusión de la educación superior entre los servicios educativos pasibles de ser negociados. Si bien este hecho impulsó análisis y debates sobre ese tema específico, la internacionalización de la educación superior como proceso ya estaba y algunos aspectos y consecuencias estaban condicionando las políticas educativas y las definiciones estratégicas de la Universidad. Entre los procesos que están condicionando las políticas educativas y a la Universidad se encuentran: el creciente número de estudiantes que se movilizan para continuar sus estudios en otro país, el incremento de oferta de cursos de especialización y de posgrado transnacionales y a distancia, el crecimiento de programas transnacionales e internacionales así como de la consideración de redes académicas internacionales en la valoración de las Universidades y de los docentes.

En definitiva la internacionalización de la educación superior tiene varios componentes y diversas manifestaciones para considerar. Este trabajo tendrá en cuenta esas manifestaciones, pero se detendrá específicamente a considerar las ideas que se han

ido proyectando desde las organizaciones internacionales sobre la educación superior en la globalización. El señalar globalización y no internacionalización implica llevar el tema a una consideración más abarcadora. No solamente se considerará el qué hacer y cómo en materia de educación superior en relación a los parámetros internacionales, lo cual podría ser un aspecto de la cuestión, sino más específicamente considerar otras cuestiones vinculadas a la transnacionalización e internacionalización. Entre esas cuestiones a considerar se encuentran dos temas sensibles: la dilucidación de si la educación superior es un bien transable o un bien público y el ámbito en que se sitúa – global, internacional, regional, nacional-.

Este trabajo busca mostrar la evolución que han tenido los organismos internacionales sobre estos temas sensibles en las últimas décadas. Los organismos internacionales que se han ido manifestando sobre la internacionalización de la educación superior han ido variando en el tiempo por razones vinculadas al contexto internacional y a la evolución de los intereses que expresan diferentes visiones desde la economía política. De esta manera, de acuerdo al contexto internacional, primeramente habrá manifestaciones y propuestas desde el Banco Mundial en la década del noventa, momento desde el cual parte la consideración de los O. I. en este trabajo. Posteriormente, hacia fines del siglo XX e inicios del siglo XXI, las consideraciones sobre el tema pasarán a estar en los debates que se originan en el Acuerdo General de Comercio de Servicios de la Organización Mundial del Comercio vinculado a la Ronda Doha. Más cercanamente, los organismos internacionales que toman un lugar de referencia son los acuerdos multilaterales del TISA y los referidos a la conformación de mega-espacios. En estos últimos años, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) pasa a ser uno de los organismos de referencia en el pensamiento y propuestas sobre estos temas sensibles y en general sobre la internacionalización de la educación superior.

En el transcurso de estas décadas las ideas y propuestas de la UNESCO estarán presentes y se constata una evolución en el Organismo Internacional en la orientación, contenidos y resultados de las Conferencias Mundiales y de la nueva Conferencia que se desarrollará en los próximos años. Las ideas y orientación que se expresan en la

UNESCO son el producto de iniciativas en el propio organismo y de una correlación de fuerzas, que surge de la evolución del contexto internacional, las propuestas de los Organismos Internacionales, avances de Organizaciones de la Sociedad civil y otros de redes académicas que se han ido conformando sobre bases territoriales (AUGM, la Asociación Europea de Universidades entre otros), sectoriales (como ser la European Trade Union Committee for Education, que nuclea sindicatos de profesores universitarios de Europa), territorial-sectorial (Asociación Canadiense de Profesores Universitarios como ejemplo) e internacionales (redes académicas diversas).

El trabajo se ordenará temporalmente en tres apartados: la década del noventa del siglo XX con los debates sobre la internacionalización de la educación superior; la primera década del siglo XXI con los debates sobre la caracterización de la educación superior como servicio y los alcances de la misma; y finalmente la situación presente con la inclusión de los servicios en general en la conformación de mega espacios regionales. En el último apartado se presentarán diversas conclusiones sobre el momento actual con algunos temas de agenda a trabajar con vistas a la Conferencia Regional y la Mundial de Educación Superior que se realizarán en los próximos años.

## **2.- La década del noventa: la internacionalización de la Educación Superior**

En la década del noventa es que los dos temas sensibles a los que se hizo referencia ingresaron en la agenda educativa de los gobiernos y las Universidades: por un lado con los avances propositivos del Banco Mundial y por el otro con la aprobación del Acuerdo General de Comercio de Servicios en la Ronda Uruguay y la inclusión en una comisión de los servicios educativos. La Conferencia Mundial de Educación Superior que se realizó en París en 1998 mostrará una visión alternativa y diferenciada.

### *Las propuestas del Banco Mundial*

Las propuestas de reforma sobre la educación superior encuentran en las ideas formuladas por el Banco Mundial (BM), al inicio de la década de los 90, un cuerpo conceptual que se ha posicionado como uno de los polos relevantes del debate, con

fuertes implicancias para las discusiones sobre internacionalización. El BM elaboró y promovió, mediante programas de financiamiento, principalmente en América Latina y África, un conjunto de reformas orientadas a reducir la relevancia del Estado en la asignación de los recursos, y a reposicionar en cambio al mercado como principal ordenador. La idea detrás de esto es que la educación superior es un bien privado al que no accede toda la población, sino los segmentos con mayores recursos económicos, y que por ende el financiamiento debe reorientarse hacia la demanda, la que de acuerdo a sus preferencias obligaría a reajustar la oferta. Sin ánimo de exhaustividad, la Asociación Canadiense de Profesores Universitarios resumió en su momento, los principales puntos que el BM expuso ante la UNESCO en 1998:

- a. Incremento de las colegiaturas.
- b. Cobrar el costo total de pensión.
- c. Instrumentar medidas de préstamos a los estudiantes.
- d. Cobrar los intereses prevalecientes en el mercado a todos los préstamos.
- e. Mejorar el cobro de los préstamos a través de compañías privadas, y la introducción de un impuesto a los graduados.
- f. Adiestrar a los profesores como empresarios.
- g. Vender investigación y cursos.
- h. Incrementar el número de instituciones educativas privadas con cobros del costo total de la enseñanza.

Estas reformas supondrían un cambio sustantivo en la toma de decisiones y en las relaciones de poder que las determinan, al otorgar un mayor peso a clientes (estudiantes) y consumidores (empresas), y disminuir en cambio el rol de gobiernos y profesores. De esta forma, se propone, las ofertas serían más sensibles a las necesidades de la economía, que en el marco de la globalización de las actividades económicas requeriría de ajustes cada vez más frecuentes (Banco Mundial 2000).

Sin embargo, hasta ahora no se ha abordado la pregunta: ¿qué consecuencias tiene esto para los debates sobre la internacionalización de la educación superior? Para

hacerlo, es necesario introducir las negociaciones y los contenidos del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, por su sigla en inglés) que se discutían de forma paralela en la Ronda Uruguay del GATT, que tendría finalmente como principal resultado la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

#### *Las negociaciones sobre el GATS y la inclusión de los servicios educativos*

Durante la Ronda Uruguay del GATT los países desarrollados promovieron la concreción de un acuerdo multilateral en servicios, que otorgara trato nacional a proveedores extranjeros, asegurara el acceso a mercados y se basara en el principio de la cláusula de la nación más favorecida (NMF). Finalmente, el cierre de la ronda, con el establecimiento de la OMC, supuso la concreción de este objetivo (Bizzozero 2003). El GATS, sigla que identifica al acuerdo, se basa en la negociación de “listas positivas”, en las que los países explicitan los sectores de servicios en los que están dispuestos a acordar la aplicación de los principios antes mencionados.

En una primera instancia los servicios educativos, a los que se consideró bajo el paraguas de “servicios provistos bajo el ejercicio de la autoridad gubernamental”, no fueron incluidos como tema de negociación, justamente por pertenecer a esta categoría. No obstante, y retomando lo expresado en el apartado anterior, la promoción y el desarrollo de un mercado de proveedores privados de educación superior supuso una pertenencia difusa a la categoría “servicios provistos bajo el ejercicio de la autoridad gubernamental”, abriendo las puertas a la conceptualización de la educación como un servicio transable.

Así, en septiembre de 1998, en un documento restringido, el secretariado de la OMC planteó la idea de que en la medida que los gobiernos aceptan la existencia de proveedores privados en la educación, la misma puede ser tratada como un servicio comercial, y por lo tanto, debe ser regulada en el marco de la OMC. Y en 1999, el mismo secretariado definió los servicios regulados por el AGCS, y entre los mismos incluyó la educación (Bizzozero 2003). Desde entonces, la agenda de reformas del BM y la agenda liberalizadora de la OMC han convergido hacia una visión de internacionalización de la educación superior que tiene como centro a la definición de la misma como un servicio transable, sujeto, en la medida que avanzan las

negociaciones multilaterales, a las reglas del GATS que regulan el comercio de servicios.

### *La Conferencia Mundial sobre Educación Superior de la UNESCO como visión alternativa*

La Conferencia Mundial de la UNESCO de 1998, que congregó a un amplio espectro de actores gubernamentales, políticos y sociales relacionados con la educación superior, generó una declaración sobre la educación superior para el siglo XXI (UNESCO 1998) que, en términos de las ideas, puede ser considerada tanto una respuesta como una alternativa a la visión propuesta por el BM y la OMC. Dicha declaración, que aborda los mismos temas ya mencionados, tales como la masificación de la demanda, la creciente importancia del conocimiento en el desarrollo socioeconómico individual y de las sociedades, la emergencia de nuevas modalidades de provisión y las tendencias sobre internacionalización, propuso otro conjunto de respuestas que la distancian de las ideas revisadas hasta el momento.

En concreto, la declaración se estructura en torno al concepto de la educación superior como un bien público, y en la reivindicación del derecho al acceso a la enseñanza superior. Y, como consecuencia, aunque reconoce el rol del financiamiento privado, reclama el reforzamiento del financiamiento público en general, y del rol del Estado en particular, en el marco de una concepción de educación superior que la reconoce como un servicio público. Asimismo, enfatiza reiteradamente la importancia de asegurar la pertinencia social de las orientaciones de la educación en los distintos contextos, lo que implica reconocer que no todas las sociedades presentan las mismas necesidades, y que por tanto las estrategias de desarrollo de las instituciones educativas deben atender estas particularidades. Por otra parte, reposiciona al personal y a los estudiantes de las instituciones como principales protagonistas de la educación superior, distanciándose implícitamente del perfil empresarial del docente e investigador promovido en las reformas del BM.

Finalmente, en términos de internacionalización, la declaración promueve la intensificación de la cooperación internacional, el intercambio de conocimientos y el aprovechamiento de las nuevas tecnologías disponibles, y propone específicamente la

inclusión de la dimensión internacional en los planes de estudio. No obstante, como consecuencia de su conceptualización de la educación superior como un bien público, descarta de plano los procesos de internacionalización que tienen como eje la construcción de mercados internacionales de provisión de servicios educativos sujetos a las reglas que gobiernan el comercio de servicios en el marco de la OMC. Y, para culminar, advierte sobre el problema específico de la “fuga de cerebros”, marcando la necesidad de promover las políticas y los entornos adecuados para asegurar el retorno de los investigadores formados en el exterior.

### **3.- El siglo XXI: debates contemporáneos sobre la educación superior**

El siglo XXI trajo consigo los debates sobre el servicio educativo y si el bien como tal podía considerarse público o bien transable. Por otra parte también introdujo otros debates vinculados a la caracterización de las modalidades de internacionalización de la educación superior, sus alcances y posibilidades. Si esos debates y generación de ideas se dieron en el marco de la OMC, la OCDE también comenzó a generar documentos y trabajos sobre la educación superior. Finalmente la UNESCO también generó ideas que fueron plasmadas en el documento de la Conferencia Mundial que se llevó a cabo en París hacia fines de la primera década.

*El debate sobre la educación superior como bien público, bien público global o bien privado*

El corazón de la cuestión planteada, como ya ha sido mencionado, subyace en la conceptualización de la educación superior como bien público o bien privado. Por ende, aunque sea en unas líneas, resulta ineludible abordar el tema. Más allá de los intereses en disputa, desde el punto de vista académico el principal desafío a la noción de educación superior como bien público proviene de la teoría económica, tanto en sus versiones neoclásica como institucionalista. Desde estos enfoques, un bien es público si cumple dos requisitos: 1) su consumo no implica que pueda seguir siendo usado por



otros ciudadanos “consumidores”; 2) su consumo no es excluyente para algunos ciudadanos “consumidores”. La educación superior, desde el punto de vista económico no cumple con ninguno de los dos, pues es posible excluirlo del consumo, y sobre todo porque existe un costo marginal positivo asociado a cada consumo adicional (Rodríguez Gómez 2008).

Desde el punto de vista de la teoría económica, el Estado cumple con un servicio público al plantear las políticas educativas. Sin embargo, no puede catalogarse a la educación superior como un bien público *stricto sensu* en la medida, que hay proveedores privados que brindan educación y además porque hay costos marginales que son asumidos individualmente.

De esta manera, el debate se ha abierto y complejizado en la caracterización como bien de la educación, sobre todo y específicamente en la superior. Este debate no se circunscribe obviamente al bien en sí, sino también atañe el papel que cumple el Estado y la Universidad y el tema sensible de los contenidos que se piensan y de los fundamentos y principios sobre los cuales se construye la internacionalización de la educación superior.

Como salida al tema, se ha propuesto definir a la educación como un bien público global, puesto que genera externalidades positivas que traspasan las fronteras nacionales, pero que dado que se financia al interior de los Estados, existen incentivos para conductas *free-riders*. Sin embargo, esta definición acarrea el riesgo de subordinación de las políticas nacionales a los objetivos e intereses de los actores más poderosos del sistema internacional, y por ello los países en desarrollo se han manifestado en una posición contraria a la misma.

Una posible salida al punto, que se comparte por quienes redactan este documento, supone dar un giro al debate, para centrarse no en el carácter económico del bien sino en su carácter social. En este sentido, la educación superior actúa como bien público por el amplio conjunto de externalidades sociales positivas que produce: generación de conocimiento, tanto básico como aplicado; formación de profesionales, y con esto incremento del capital humano agregado; oportunidades de movilidad social ascendente; provisión de bienes culturales, entre otros. Es por esto que, a lo largo del

planeta, se observa con mayor o menor intensidad la apuesta del sector público a la educación superior, y aunque estos esfuerzos son en ocasiones complementados por mecanismos de financiamiento privado, la conducción permanece en la esfera del sector público. Así, esta noción de *bien público social* implica que la internacionalización de la educación superior recorra un sendero no comercial, para adoptar en cambio esquemas de cooperación y colaboración basados en mecanismos alternativos.

### *La perspectiva de la OCDE y la Conferencia de UNESCO de 2009*

Más cerca en el tiempo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se ha convertido en un centro relevante de generación de conocimiento e ideas sobre educación, tanto a nivel general como para el subsistema superior en particular. Por ende, resulta pertinente echar un vistazo a sus principales recomendaciones en materia de educación superior.

Un atajo interesante, y particularmente relevante desde una perspectiva latinoamericana, es la revisión que el organismo realizó, junto con el BM, al sistema de educación superior de Chile en 2009. Cabe señalar que Chile, junto a México, son los únicos dos países latinoamericanos miembros de la OCDE. En el documento de divulgación de resultados, la OCDE afirma que “la educación superior de Chile está lista para una reforma de segunda generación” (OCDE 2009). Por ende, emerge la pregunta: ¿Cuáles serían los componentes de dicha reforma?

En primer lugar, el organismo sugiere aumentar la transparencia del sistema de aseguramiento de la calidad, con miras a continuar asegurando la calidad de los programas educativos. A su vez, propone ajustar los grados académicos al esquema adoptado por los países de la OCDE –bachillerato, maestría y doctorado-. Por otra parte, reconoce como positivos los avances en términos de financiamiento introducidos por la reforma de primera generación, pero sostiene, marcando una reversión con las orientaciones imperantes en la década anterior, la necesidad de “duplicar la inversión pública en educación superior y en investigación en los próximos años” (OCDE 2009: 1). Además, sugiere otorgar un espacio mayor a la voz de los empleadores en el diseño de los programas, y reducir la fragmentación de los

esquemas de financiamiento. En cambio, aunque reconoce la existencia de problemas de acceso, no propone soluciones en este sentido, confiando en que una simplificación del esquema de becas y préstamos, combinada con una racionalización de los grados académicos, solucionaría el problema.

En términos de internacionalización, las propuestas tienen, implícitamente, consecuencias mixtas. Primeramente, la promoción del fortalecimiento de capacidades de control de calidad y reconocimiento de titulaciones contribuye a reducir los costos de transacción relacionados con la movilidad, por lo que puede considerarse una recomendación favorable a la internacionalización. Pero en el núcleo del debate, esto es, en el carácter comercial o no comercial de los servicios educativos, las señales son difusas. Por un lado, al reposicionar la importancia del sector público en el financiamiento, abona la idea de la educación como servicio público, alejada de la noción de producto transable. Pero, por el otro, al no abordar los costos relacionados con el acceso, mantiene la concepción del mercado de provisión de servicios educativos, y por ende refuerza, aunque sea por inercia, los argumentos orientados a la inclusión del sector en las negociaciones comerciales.

Mientras tanto, en 2009 tuvo lugar una nueva Conferencia Mundial sobre la Educación Superior en la UNESCO, que fue precedida por una Conferencia Regional del Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC). En esa instancia se presentaron algunos documentos sobre la internacionalización de la educación superior. El resultado de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de la UNESCO no fue una declaración sino tan solo un comunicado, lo que muestra la dificultad creciente de alcanzar acuerdos amplios en espacios multilaterales, producto de los múltiples intereses y visiones que se entrecruzan<sup>3</sup>. El principal tema de debate giró en torno a la visión de la educación, con tres grandes aproximaciones: aquella que considera a la educación superior un bien público, la que lo define como un servicio público y la que lo conceptualiza como una mercancía. De las tres, finalmente se impuso la primera (López Segre 2010).

---

<sup>3</sup>Como bien señala Tunnermann Bernehim (2010), el hecho de que sea un comunicado y no una declaración reduce el nivel de compromiso que el documento genera en los estados miembros.

Además de las consecuencias para los debates sobre internacionalización generados por esta definición, el tema “internacionalización, regionalización y mundialización” fue objeto de un tratamiento específico en la conferencia. El comunicado final recoge un apartado sobre el punto, en donde se renueva el llamamiento a la intensificación de la cooperación internacional y la transferencia de conocimientos como medios para promover el desarrollo en todas las regiones y zonas del mundo. A su vez, se retoma el problema del éxodo de competencias, y se exhorta a los Estados a abordar este desafío mediante la cooperación, promoviendo al mismo tiempo la movilidad de docentes y estudiantes. Y, además, se introduce la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales nacionales y regionales de acreditación y supervisión de la calidad, con miras a asegurar una oferta de calidad a los estudiantes y prevenir la expansión de los proveedores espurios o “fábricas de diplomas”, que de acuerdo al diagnóstico generado constituyen un problema emergente (UNESCO 2009). En todo caso, y retomando el nudo del problema de esta exposición, la UNESCO refuerza, aunque no sin fuerzas centrífugas en su interior, una concepción de educación superior que la pone por fuera del alcance de los tratados comerciales de servicios.

#### **4.- Ámbitos internacionales de consideración de la Educación Superior**

La UNESCO ha continuado trabajando sobre la internacionalización de la educación superior a partir de la convergencia en algunas definiciones generales. En ese sentido, la Conferencia General del 2015 retomando la decisiones anteriores, incluida la de la 37ª. Conferencia General, presentó un conjunto de recomendaciones para la próxima Conferencia Mundial sobre la base de un documento elaborado por un grupo de trabajo, en que se presenta un informe preliminar relativo a la preparación de una convención mundial sobre el reconocimiento de cualificaciones en educación superior, lo cual facilitaría la movilidad académica y la cooperación internacional (UNESCO, 2015).

Por otra parte la educación superior en tanto servicio se encuentra en diversos ámbitos internacionales y regionales. El estancamiento de negociaciones de la Ronda

de Doha de la OMC, la proliferación de Tratados de Libre Comercio y el inicio de negociaciones para generar mega-bloques lleva a ampliar (y en cierta medida diluir) el marco normativo y referencial de la educación superior como servicio brindado. En esta ampliación de ámbitos se incluyen lógicamente las evoluciones y respuestas que se han ido concretando en bloques regionales específicos como ser Bolonia en Europa y en el MERCOSUR.

La ampliación de los ámbitos de referencia posibilita que el tema concreto de la Educación Superior, y mismo de la Educación en general, quede diluido en su tratamiento específico, llevando a que no se lo considere o directamente no se conozca la vinculación con el marco normativo que se negocia como ha sucedido en el TISA. Lo que importa es visualizar esos distintos ámbitos y el momento actual en materia de ideas y propuestas en las cuestiones sensibles que atañen la educación superior.

#### *La Ronda Doha de la OMC*

Uno de los puntos más polémicos del sector educación, refiere a la cobertura de los compromisos asumidos. Esto se debe a que como se mencionara anteriormente, el GATS exenta a los servicios provistos en el ejercicio de la autoridad gubernamental, que significa que un servicio se presta de manera “no comercial” y “no en competencia”, de acuerdo al Artículo 1.3 de la OMC (Knight 2004). Por ende, en tanto los países adoptan esquemas mixtos de provisión, e incluso en ocasiones con aranceles independientes de la modalidad de provisión, la definición podría excluir por completo a la educación superior de esta salvaguarda, abriendo la puerta para la liberalización de todo el sector, con el sector público incluido. No obstante, en tanto los países no asumen compromisos, no se ven afectados por esta definición.

En cambio, el punto crucial del acuerdo es el “principio de liberalización progresiva”, pues aunque no ataca directamente el derecho de los Estados a realizar sus propias ofertas, insta a liberalizar nuevos sectores en cada negociación, aumentando la presión sobre aquellos países que no desean permitir el acceso de proveedores extranjeros a

sus mercados (Knight 2004). Por ello, reflexionando sobre las implicancias para el sector educativo, Bizzozero y Hermo (2009: 64) afirman:

“Este punto es de alta sensibilidad y afectaría todo el sector de servicios. Como ya señaláramos en un documento anterior, se plantean dos temas de relevancia: el primero es el alcance de lo que se entiende por reglamentación nacional y el segundo tema es si se plantea que el Miembro debe “demostrar” que la reglamentación nacional no es más restrictiva que otras anteriores y resulta necesaria. Esta posible derivación del Grupo de Trabajo sobre reglamentación doméstica posibilitaría, “objeciones externas” a regulaciones educativas y su eventual traducción en grupos de solución de diferencias de la OMC, para analizar si esa regulación no resulta comercialmente restrictiva. Si este fuera el criterio, se cuestionaría toda la base del tejido social y educativo, quedando el Estado y la Universidad muy limitados en un escenario global.”

Sin embargo, las diferencias entre los países desarrollados y en desarrollo, por un lado, y las propias desavenencias entre los países desarrollados por el otro, llevaron al estancamiento de la Ronda Doha (Walter y Sen 2009), evidenciada en el fracaso de la Cumbre de Cancún de 2003. Tras esto, los países desarrollados, con Estados Unidos a la cabeza, priorizaron una estrategia de liberalización competitiva, a través de la promoción de TLC bilaterales.

#### *Los TLC bilaterales*

Las dificultades en el ámbito multilateral llevaron a los países desarrollados a optar por la vía bilateral, en donde evidentemente tienen un mayor poder de negociación vis a vis los potenciales socios comerciales, sobre todo cuando se trata de tratados Norte – Sur. Así, la explosión en términos cuantitativos de TLC bilaterales a partir de 2003 vino acompañada de la inclusión de capítulos de servicios en todos los nuevos acuerdos, en consonancia con los objetivos de los países desarrollados en materia comercial (Shadlen 2008; Manger y Shadlen 2014, Tole 2013).

En América Latina, es de particular relevancia observar los TLC impulsados por Estados Unidos a partir de 2005, tras el fracaso del ALCA. A partir de este momento Estados

Unidos firmó acuerdos bilaterales con Colombia, Perú, Panamá, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Guatemala, Costa Rica y República Dominicana, que se suman a los tratados que ya mantenía con Chile y con México, éste último en el marco del NAFTA.

Según Bizzozero y Hermo, basados en un informe de la secretaría de la OMC, los países latinoamericanos han asumido un mayor grado de apertura y liberalización en materia de servicios en los TLC con Estados Unidos, en comparación con sus compromisos del GATS. Lo que se debe, claro está, al mayor poder relativo de Estados Unidos en este formato bilateral. De acuerdo a los autores, el sector educativo no ha sido la excepción; no obstante, encuentran que *“hasta el momento no se ha producido un aprovechamiento de esas cláusulas liberalizadoras por parte de las instituciones y prestadores de servicios educativos comerciales estadounidenses en esos países a partir de la firma de tales tratados”* (Bizzozero y Hermo 2009: 95). De todos modos, el hecho de que las modalidades de provisión ya señaladas se encuentren habilitadas exige un monitoreo constante, de cara a evaluar potenciales consecuencias de estas políticas.

#### *Los nuevos tratados comerciales de “mega-bloques”*

El nuevo impulso para la firma de tratados comerciales ha provenido de distintas iniciativas, entre las cuales las más impactantes han sido las vinculadas a la conformación del mega-bloque Pacífico y del Atlántico. Entre estos tratados, se encuentran los recientemente acordados Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) entre Canadá y la Unión Europea, el Trans Pacific Partnership (TPP), así como las propuestas del Trade in Service Agreement (TISA) y del Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Estas iniciativas se destacan, por un lado, por el hecho de que abarcan a un conjunto más amplio de países que los acuerdos bilaterales, pero no obstante se negocian por fuera del marco de la OMC. Y, por el otro, debido a que en el sector servicios se negocia bajo una nueva lógica, que ensancha significativamente el alcance esperado de la liberalización (Pose 2016).

En concreto, mientras que en el GATS los países negocian bajo el formato de “listas positivas”, esto es, hacen ofertas sobre las distintas áreas en las que están dispuestos a asumir nuevos compromisos, tanto en acceso a mercados como en trato nacional, en

los *nuevos tratados* el trato nacional es negociado a partir de “listas negativas”, en las que se estampan las áreas donde no se desean asumir compromisos, mientras que todo lo demás queda implícitamente incluido. Y, además, se prevé la inclusión de “cláusulas cremallera”, por las que un país no puede deshacer sus concesiones en trato nacional una vez otorgadas, y solo puede hacerlo en acceso a mercados re-monopolizando un sector (Pose 2016).

Como resulta evidente, esta estrategia negociadora resulta más propicia para la inclusión de las distintas modalidades de servicios educativos –incluyendo a la educación superior-, en tanto su exclusión requiere la movilización de una coalición anti-liberalizadora que logre poner explícitamente a los servicios educativos en la lista de sectores protegidos por los estados nacionales. Por ello, tanto la European University Association (EUA), que nuclea a más de 800 universidades de 47 países de Europa, como el European Trade Union Committee for Education (ETUCE), agrupación compuesta por 129 sindicatos de profesores universitarios de Europa, han vigilado de cerca las negociaciones del CETA, TTIP y TISA.

Sus declaraciones y documentos de análisis (ETUCE 2014; EUA 2014a, 2014b, 2014c, 2014d) muestran la preocupación de que la educación superior no ha sido explícitamente incluida pero tampoco excluida, lo que en los hechos la incluye –por el formato de listas negativas-, y que la salvaguarda del artículo que exenta a los servicios provistos en ejercicio de la autoridad gubernamental no resulta suficiente para prevenir su inclusión.

Por ende, reclaman la exclusión de los servicios educativos en particular, y de todos los servicios públicos en general, de la negociación de estos nuevos acuerdos comerciales. En todo caso, tanto el nuevo formato negociador, como la introducción de cláusulas cremalleras que previenen el retiro de los compromisos asumidos previamente, llaman a la necesidad de monitorear continuamente estos desarrollos, producto de que pueden sentar las bases orientadoras para la educación superior en el mediano y largo plazo, de forma incluso inadvertida.

*Las respuestas regionales y las iniciativas no gubernamentales*



Los espacios de integración regional con objetivos de integración profunda, como la Unión Europea y el Mercosur, han ensayado respuestas específicas al fenómeno de la internacionalización de la educación superior. Respuestas que, al decir de Verger y Hermo (2010), pueden ser entendidas como alternativas en materia de escala a las presiones ejercidas por la globalización de las actividades educativas. Lo novedoso de estas iniciativas es que, si bien pueden responder a demandas de carácter económico, como lo explicita claramente el proceso de Bolonia al mencionar la necesidad de mejorar la competitividad de las universidades y los recursos humanos en Europa, se salen de la lógica comercial del GATS o de los nuevos tratados comerciales.

Bolonia, de hecho, no es una iniciativa propia de la Unión Europea, producto de que, a diferencia de otras áreas, los Estados europeos han decidido retener su soberanía en la conducción del proceso, sin delegar en un órgano supranacional. Lo que muestra, sin dudas, la sensibilidad que el sector educativo despierta en términos de soberanía. No obstante, a través del manejo de distintas iniciativas, como el programa de becas ERASMUS y los fondos para el financiamiento de investigaciones, la Comisión Europea juega un rol relevante en la gobernanza del proceso. Mientras que en el Mercosur, por las propias características institucionales de la organización, que no contempla la opción supranacional, los Estados también conducen y deciden sobre la integración del sector educativo.

Los actores no gubernamentales, tales como asociaciones de universidades, de docentes o incluso de estudiantes han sido agentes muy activos en materia de internacionalización de la educación superior. Un facilitador de estos procesos, sin dudas, ha sido la UNESCO y sus plataformas regionales, como el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC). En la región se destacan a su vez iniciativas como la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM) y la Red Columbus de universidades de América Latina y Europa. A través de estas asociaciones se canalizan distintas iniciativas de cooperación, como programas de movilidad estudiantil y docente, fondos comunes de investigación, entre otros, que fomentan la internacionalización de la educación superior desde una perspectiva no comercial. No obstante, es preciso matizar, estas iniciativas se enfrentan en ocasiones con restricciones de carácter financiero que limitan su desarrollo y alcance.

En definitiva, en la actualidad conviven distintas agendas de internacionalización, impulsadas por diferentes actores, con visiones e intereses encontrados. Dentro de este panorama, los nuevos tratados comerciales y su agenda liberalizadora parecen configurarse como el fenómeno reciente con potencial mayor impacto.

### **5.- Un presente mirando en futuro:**

La evolución del contexto internacional en materia de educación superior muestra la evidente vinculación entre los requerimientos de la globalización en materia económica y la necesidad de incluir sectores, entre los cuales el de servicios y en particular el de educación superior. Al respecto, esa consideración ha abierto varios debates en materia de ideas e iniciativas sobre el papel de la Universidad, la sociedad del conocimiento y el tema específico de la Educación Superior.

Los impulsos a la liberalización económica, incluyendo el sector servicios, han impactado considerablemente en los debates concretos sobre educación superior. Esto se ha visto reflejando en la evolución del tema en el propio organismo internacional que tiene competencias en educación en general que es la UNESCO.

El conjunto de ámbitos diferentes que se ha abierto con los nuevos espacios de negociación internacional han provocado una dilución del tema específico de la educación superior, lo cual fortalece desde la perspectiva de la UNESCO la idea de considerar la misma como un bien público global para extraerlo de las negociaciones. Esto igualmente no soluciona el problema en sí de la educación superior y deja abiertas otras interrogantes.

En vistas al presente-futuro hay varias cuestiones que necesariamente deben estar incluidas en la agenda educativa con vistas al seguimiento del tema, su análisis y la consideración de propuestas e iniciativas. En primer lugar, la continuidad de este tipo de ejercicios vinculado a la sistematización y seguimiento de los distintos ámbitos. Esto

implica una sistematización desde una mirada interdisciplinaria que incluya la perspectiva jurídica, la política, la educativa y la de economía política.

Lo segundo es otorgar en la valoración de posibles iniciativas a la sistematización que se hace desde cada una de esas perspectivas disciplinarias. Al respecto, las ideas que se van generando en los distintos ámbitos si bien parte de intereses específicos (economía política) y tienen un marco de apoyo en las redes y en los Estados (política), se van consolidando en marcos jurídicos y normativos referenciales (derecho).

En definitiva, trabajar en presente-futuro significa partir del actual contexto internacional con vistas a las Conferencias de Educación Superior planteadas (Regional y Mundial), otorgando contenidos a los temas y cuestiones que se han planteado que no se circunscriben solamente a la consideración de los “servicios educativos”, sino que incluyen el papel de la Universidad, la sociedad del conocimiento y la educación superior en un contexto de globalización. Por todas esas consideraciones, se recomienda con vistas a las conferencias regional y mundial en educación superior, crear grupos de trabajo en las Universidades de AUGM con ese objetivo o bien direccionar grupos de investigación en caso de que ya existan en los temas y cuestiones planteados.

### **Referencias bibliográficas**

Asociación Canadiense de Profesores Universitarios (s/fecha) *Recomendaciones del Banco Mundial para la Educación Superior expuestas en la Unesco, 1998*. Boletín de la Asociación Canadiense de Profesores Universitarios. Disponible en línea <http://www.fmmeduccion.com.ar/Sisteduc/Criticas/generallach8.htm>

Banco Mundial (2000) *La educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas*. Banco Mundial, Washington.

Bizzozero, Lincoln (2003) *La educación superior en las negociaciones de comercio internacional. Opciones planteadas al espacio regional del MERCOSUR*. Documento de Trabajo. Universidad de la República, Montevideo.

Bizzozero, Lincoln y Javier Hermo (2009) *La globalización de la educación superior y sus implicancias en las negociaciones de comercio internacional. Temas en debate, estado de las negociaciones y opciones de regulación. Una mirada desde América Latina y el Caribe*. Documento de trabajo. IESALC-UNESCO, Caracas.

Didou, Sylvie y Ettiene Gérard (2009) *Fuga de cerebros, movilidad académica, redes científicas. Perspectivas latinoamericanas*. México, IESALC-CINVESTAV-IRD.

European Trade Union Committee for Education (2014) *Statement on the Transatlantic Trade and Investment Partnership*. Adopted by the ETUCE Committee on 15 April 2014.

European University Association (2014a) *Transatlantic Trade and Investment Partnership*. EUA Background paper, January 2014.

European University Association (2014b) *Transatlantic Trade and Investment Partnership*. Update No 1, April 2014.

European University Association (2014c) *Transatlantic Trade and Investment Partnership*. Update No 2, August 2014.

European University Association (2014d) *Transatlantic Trade and Investment Partnership*. Update No 3, December 2014.

Knight, Jane (2004) "Comercialización de servicios de educación superior: Implicaciones del AGCS." En Carmen García Guadilla (ed). *El difícil equilibrio: la educación superior entre bien público y comercio de servicios*. CENDES-UCV-Columbus, Caracas.

López Segrera, Francisco (2010) "Visión de la segunda Conferencia Mundial de Educación Superior (CMES, 2009)." *Maringá*, v. 32, n. 1, pp. 105-109.

Manger, Mark y Kenenth Shadlen (2014) "Political trade dependence and north-south trade agreements". *International Studies Quarterly* Nº 58 (1), pp. 79-91

OCDE (2009) *La Educación Superior en Chile está lista para una reforma de segunda generación*. Revisión OCDE-BM.

Pose, Nicolás (2016) "Cambios y continuidades en la economía política del comercio internacional: revisando el Trans Pacific Partnership" en Lincoln Bizzozero (ed.) *Anuario Política Exterior – Política Internacional*. En edición

Rodríguez Gómez, Roberto (2008) "La educación superior ¿es un bien público?". *Campus Milenio*, números 138 a 141, pp. 1-7

Shadlen, Kenneth (2008) "Globalization, Power, and Integration: The Political Economy of Regional and Bilateral Trade Agreements in the Americas". *Journal of Development Studies* 44:1, pp. 1-20.

Tole, José (2013) "Los TLC de Estados Unidos con países latinoamericanos: un modelo de integración económica «superficial» para el continente americano" en *Revista Derecho del Estado* nº 30, enero-julio, pp. 251-300.

Tunnermann Bernehim, Carlos (2010) "Las conferencias regionales y mundiales sobre educación superior de la UNESCO y su impacto en la educación superior de América Latina". *Universidades* n. 47, pp. 31 - 46.

UNESCO (1998) Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción. Disponible en: [http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration\\_spa.htm](http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm)

UNESCO (2009) Conferencia Mundial sobre la Educación Superior - 2009: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo. *Comunicado*. UNESCO, París.

UNESCO (2015) Projet de rapport préliminaire sur la possibilité d'élaborer une convention mondiale sur la reconnaissance des diplômes de l'enseignement supérieur. Paris.

Verger, Antoni y Javier Herme (2010) "The governance of higher education regionalisation: comparative analysis of the Bologna Process and MERCOSUR-Educativo". *Globalisation, Societies and Education* 8:1, 105-120.

Walter, Andrew y Gautan Sen (2009) *Analyzing the Global Political Economy*. Princeton University Press, Princeton.