

Archivos Analíticos de Políticas Educativas

Revista académica evaluada por pares

Editor inglés: Sherman Dorn
College of Education
University of South Florida

Editor Español: Gustavo E. Fischman
Mary Lou Fulton College of Education
Arizona State University

Volumen 16

Número 17

Setiembre 15, 2008

ISSN 1068-2341

Las Negociaciones de Servicios de Salud y Educación en Argentina: Entre la Liberalización Comercial y La Cooperación Técnica

Mercedes Botto & Juliana Peixoto Batista
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Argentina)

Citación: Botto, M. & Peixoto Batista, J. (2008). Las negociaciones de servicios de salud y educación en Argentina: Entre la liberalización comercial y la cooperación técnica *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 16 (17). Recuperado [fecha] de <http://epaa.asu.edu/epaa/>

Resumen

Este artículo versa sobre la experiencia argentina en torno a las negociaciones del comercio de servicios de salud y de educación en los últimos diez años. Para ello se analiza la dinámica de las negociaciones en materia de servicios de salud y educación en los diversos foros de negociación—multilateral, hemisférico, interregional y regional—, y se evalúan los avances al respecto, identificando la presencia de agendas comerciales *vis à vis* las agendas de cooperación. Las autoras enfatizan sobre la tensión existente entre estas dos agendas—la de la cooperación y la de la liberalización—que, si bien antagonizan en la retórica, se precisan mutuamente en los hechos. Asimismo, se pasa revista del debate a nivel nacional, identificando los contenidos y la construcción de la posición negociadora argentina, donde los actores no gubernamentales han jugado un rol preponderante. Las fuentes de datos primarias a partir de las cuales se extrapolan las conclusiones se obtuvieron de entrevistas semi-estructuradas a las delegaciones argentinas que participaron de las negociaciones durante el período 1992 y 2005, documentos oficiales y de posición negociadora, así como también de insumos técnicos y académicos del proceso de negociación.

Palabras clave: negociaciones internacionales; servicios de salud y educación; relaciones publico-privadas.



Los lectores/as pueden copiar, mostrar, y distribuir este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, se distribuya con propósitos no-comerciales, no se altere o transforme el trabajo original. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5>. Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. AAPE/EPAA es publicada conjuntamente por el Mary Lou Fulton College of Education, Arizona State University y el College of Education, University of South Florida. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en el Directory of Open Access Journals <http://www.doaj.org>, H.W. Wilson & Co. y SCOPUS. Contribuya con comentarios y sugerencias a Fischman@asu.edu.

The Negotiations of Services of Health and Education in Argentina: Between Commercial Liberalization and Technical Cooperation

Abstract

The aim of this article is to analyze the Argentine experience on the commercial negotiations of education and health services. Firstly, we closely examine the negotiations' dynamics of these sectors in diverse forums for negotiation, such as the multilateral, the hemispheric, and the interregional and regional ones. In addition, we determine the advances on the matter, identifying the existence of commercial agendas as well as issues regarding cooperation. The authors emphasize on the existing tension between these two agendas—cooperation and liberalization—, that although antagonizing in the rhetoric, they are reciprocally connected in the facts. Finally, the debate at the national level is analyzed, differentiating the contents and the construction of the Argentine negotiating position, where nongovernmental actors have played a preponderant role. The primary data sources come from semi-structured interviews to the Argentine delegations that participated in the negotiations during 1992 and 2005, official and negotiating position documents, and technical and research studies of the negotiation process.

Keywords: international negotiation; health and educational services; public-private relationships.

Introducción¹

Los noventa fueron sin lugar a dudas los años de gloria para el comercio internacional. Distintos acontecimientos convergieron hacia una misma dirección, situación que no parece volver a repetirse en un futuro cercano. Por una parte, los países de América Latina emprenden un proceso de profundas reformas estructurales, en el que la liberalización comercial fue uno de los tres pilares fundamentales. Por otra parte, las negociaciones multilaterales que venían llevándose adelante desde la segunda guerra mundial en el marco del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, en su sigla en inglés) se institucionalizan con la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Por último, los países desarrollados logran introducir una serie de nuevos temas en la agenda de negociaciones multilaterales, innovando con ello no sólo la agenda en sí misma, sino también las reglas del propio proceso de negociación. Nos estamos refiriendo a los temas regulatorios que, como los servicios, la propiedad intelectual y las inversiones, escapan a la lógica tradicional de las negociaciones comerciales, donde lo que se busca es la reducción gradual de los aranceles aduaneros hasta alcanzar la liberalización total del comercio internacional.

La agenda de servicios fue incluida en las negociaciones de la OMC en 1994, con la firma del Acuerdo General del Comercio de Servicios (ACGS, GATS en su siglas en inglés). Desde entonces se inicia un proceso de permanente “tira y afloja” entre los países con intereses ofensivos en el tema—es decir, los países más desarrollados—, que se constituían en la cara visible de las grandes corporaciones proveedoras de servicios y aquellos otros países que, buscando proteger su soberanía, adoptan posiciones defensivas. En lo que a la liberalización de los servicios de salud y educación respecta, la discusión y controversia es aún mayor por afectar la protección de bienes sociales, que son derechos humanos conforme instrumentos del Derecho Internacional y están resguardados por sistemas internacionales y regionales de protección.

Muchos son los autores que analizan los avances de las negociaciones de servicios en el foro multilateral a través de distintos enfoques: algunos analizan la dinámica de estas negociaciones respecto a las *arancelarias* (Prieto, 1994; Berlinski & Soifer, 2002; Abugattas, 2005); otros identifican

¹ Las autoras agradecen la valiosa asistencia de Daniela Perrotta y Eugenia Inchauspe.

los actores e intereses que están presentes en cada una de las posiciones ofensivas y/o defensivas en la negociaciones (Salvador, 2002; Gajardo & Gómez, 2003; Narlikar & Woods, 2003; Verger, 2005, entre otros). Todos ellos, sin embargo, coinciden en destacar que la OMC es la institución que marca el ritmo de la liberalización progresiva del mercado internacional de servicios y que, a su vez, impone ciertos desafíos a los negociadores nacionales debido a su complejidad y dinámica de negociación.

El objetivo del presente trabajo es contribuir al conocimiento de este tema, aportando al análisis la experiencia de Argentina en distintos foros: ¿en qué medida el tema de los servicios ha avanzado en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)? ¿cuál es su vinculación con el foro multilateral y/o con otras negociaciones asimétricas, como la Unión Europea (UE)? En breve, la conclusión a la que se llega a lo largo de este trabajo es que entre los distintos foros de negociación—multilateral y regional—existe una vinculación positiva en la que, como señalan los autores citados, la OMC desempeña un rol de liderazgo en términos de las reglas y dinámica de las negociaciones de foros en niveles de agregación inferior. Sin embargo, el trabajo también demuestra que los avances en el MERCOSUR han sido mayores en términos de compromisos asumidos entre los países en torno al tema. Esto se explica no sólo por el menor número de actores involucrados y el nivel semejante de desarrollo, sino por la presencia de una nueva agenda de negociación, la de cooperación, que viniendo de la mano de las negociaciones del MERCOSUR con los países desarrollados (principalmente, la Unión Europea), obligó a los países del bloque mercosureño a fijar una posición homogénea y consensuada en torno a las negociaciones de servicios.

La metodología utilizada para dar cuenta de estas conclusiones fue cualitativa y recurrió al análisis de la normativa y de los posicionamientos estratégicos que tanto actores gubernamentales como no gubernamentales adoptaron en cada una de las rondas de negociación, y de los espacios institucionales donde se discutiría el tema. En el primer caso, las fuentes utilizadas fueron principalmente los documentos y actas oficiales disponibles en organismos internacionales y en los ministerios responsables de las negociaciones multilaterales, biregionales y regionales. El análisis de los contenidos y la identificación de actores involucrados fueron complementados con fuentes periodísticas, insumos académicos y revistas especializadas. Por último, y para profundizar las visiones, estrategias y recursos disponibles y utilizados por cada uno de los protagonistas involucrados directa e indirectamente en la negociación, se recurrió a la realización de entrevistas de carácter semi-estructuradas. El trabajo de campo se extendió entre los años 2005-2007, se circunscribieron al caso argentino, y totalizaron una veintena de entrevistas realizadas a negociadores y técnicos gubernamentales y a representantes no estatales (empresas, cámaras, universidades y sindicatos) (Ver Apéndice).

El artículo está dividido en dos partes: en la primera, se evalúan los avances en las negociaciones sobre salud y educación en los últimos diez años, identificando la presencia de agendas comerciales *vis à vis* las agendas de cooperación en los diversos foros de índole multilateral (OMC), hemisférico (Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, ALCA²), interregional (UE-MERCOSUR) y regional (MERCOSUR). En la segunda parte, nos adentramos en el debate nacional, identificando los contenidos y la construcción de la posición negociadora de Argentina, donde los actores no gubernamentales han jugado un papel fundamental.

² El ALCA es una negociación hemisférica en la que junto a los cuatro países del MERCOSUR, están incluidos todos los países de América con excepción de Cuba.

Avances de las Negociaciones³

Nivel Multilateral (OMC)

La creación de la OMC marcó un hito en materia de la liberalización del comercio de servicios. Si bien con anterioridad se registraba un incremento del comercio internacional de servicios, la novedad introducida por la OMC fue la de haber creado un cuerpo legal para impulsar y consolidar este proceso (Ruiz Caro, 2006). En efecto, en la Ronda Uruguay (1986-1994), cuando la mayoría de los países adquirieron sus compromisos en esta materia, se empezó a hablar de compromisos jurídicamente vinculantes en el plano internacional. Con posterioridad, este ímpetu fue mermando y los países—con excepción de los países de Europa del Este⁴—se resisten a ampliar sus compromisos.

En el caso específico de los servicios de educación y salud, los avances en favor de la liberalización del mercado han sido muy limitados entre ronda y ronda. Si se los compara con el resto de los servicios, se observa que, en términos relativos, el sector 5 (educación) y el sector 8 (servicios sociales y de salud) son los que registran menos progresos (ver Tabla 1). La principal razón de este escaso aumento de los compromisos es que se trata de sectores sensibles—junto con el de los servicios de energía por su vinculación directa con agendas estratégicas y de desarrollo.

Una segunda conclusión que arroja la Tabla 1 se refiere a los miembros que asumen una posición ofensiva pro liberalización, entre los que se destacan los países desarrollados (PD) y los países ex comunistas (denominados de “transición”, PT), mientras que las posiciones defensivas o proteccionistas son asumidas en especial por los países en desarrollo (PED) y los menos adelantados (PMA). La diferencia entre los países ex comunistas y los PED resulta de dos factores: aquellos externos, como los condicionamientos de admisión de la OMC y aquellos internos, como la ausencia de actores/instituciones privadas que asuman una actitud defensiva frente a la decisión de abrir la economía a la competencia internacional.

Tabla 1

Compromisos sectoriales en el AGCS

(Valores en porcentajes) a marzo del 2005

Sectores ^a	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Miembros (Nº total)												
PD ^b (25)	60	60	56	56	40	52	60	20	60	48	56	8
Transición (17)	100	100	94,11	100	94,11	100	100	82,35	100	76,47	100	0
PMA ^s ^b (33)	57,57	33,33	36,36	18,18	27,27	29,62	36,36	29,62	87,87	36,36	30,30	6,06
PED ^b (72)	72,22	80,55	22,45	20,83	16,66	20,83	90,27	26,39	94,44	34,72	59,72	5,55
Todos (147)	70	68,70	51	35,37	31,97	36	74,14	31,29	87,75	42,17	57,14	5,44

Nota: Fuente: (Verger, 2006a).

^a Sectores contemplados por el AGCS: 1) servicios prestados a las empresas; 2) comunicaciones; 3) construcción e ingeniería; 4) distribución; 5) educativos; 6) relacionados con el medio ambiente; 7) financieros; 8) salud; 9) turismo y de viajes; 10) de ocio, culturales y deportivos; 11) transporte y 12) otros.

^b Clave: PD: Países Desarrollados; Transición: Países en Transición; PMA: Países menos adelantados; PED: Países en Desarrollo.

³ Por cuestiones de extensión, en este apartado no nos detendremos a detallar la dinámica de negociación de la OMC, particularmente del AGCS. (Véase Knight, 2006; Robertson, Bonal & Dale, 2008 y Verger, 2006a).

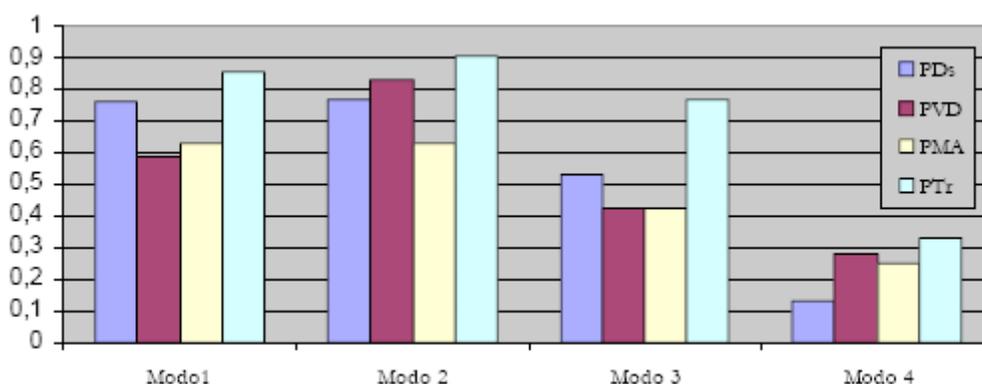
⁴ Estos países, junto a otros que se han ido incorporando a la OMC con posterioridad a su creación, se ven obligados (informalmente) a asumir compromisos mucho más profundos de liberalización como algunas de las condiciones para su adhesión como miembro (Verger, 2005).

El interés por profundizar los compromisos de liberalización de los sectores de salud y educación en la OMC no ha sido homogéneo en los distintos sub-sectores. Respecto de educación, en la actual Ronda de Doha⁵, los pedidos se focalizaron en los sub-sectores de educación superior, servicios de formación ocupacional y *testing services*, y fueron realizados por Estados Unidos, Nueva Zelanda y Australia, entre otros (Verger, 2006a). En materia de salud, el mayor interés se manifiesta en el sub-sector de seguros de salud (Salvador, 2002).

Estas diferencias se matizan aún más cuando se desagregan los compromisos en términos de modos de suministro. De hecho, en todos los subsectores, el modo 4 (movimiento de personas) es el que presenta los compromisos de menor intensidad (Ver Tabla 2). Es el único modo en el que los PD son menos aperturistas que el resto, esto se explica, en gran medida, porque para los países ricos este tipo de compromisos es incompatible con sus políticas de migraciones (Saner & Fasel, 2003).

Tabla 2

Intensidad de compromisos por modo de suministro



Nota: Fuente: (Verger, 2006b).

Clave: PDs: Países Desarrollados; PVD: Países en vías de Desarrollo; PMAs: Países Menos Adelantados; PTs: Países en Transición.

Los resultados alcanzados hasta ahora distan mucho de las expectativas iniciales de sus promotores. La negociación del comercio de servicios se encuentra en su segunda ronda⁶, que debió haberse cerrado en el 2005. Una de las razones por las que no se concluyó, es que, para ese año, tan sólo 68 de los 155 países habían presentado sus listas de ofertas (Abugattas, 2005; OMC, 2004) y dichas ofertas fueron calificadas de “baja calidad”.

Para los países con intereses ofensivos, la razón de esta lentitud y ostensible falta de interés se encuentra en las reglas que pautan la negociación. Con el objetivo de quitarles flexibilidad y hacerlas cada vez más vinculantes, la Unión Europea presentó una propuesta⁷—llamada “non

⁵ En la Conferencia Ministerial de 2001, en Doha (Qatar), se lanzó una nueva ronda de negociaciones, llamada Ronda de Doha para el Desarrollo, que a pesar de tener como plazo de finalización el año 2005, aún hoy se encuentra abierta, fundamentalmente por la dificultad de alcanzar un avance en el tema agrícola.

⁶ En virtud del artículo XIX del GATS, párrafo 1, los miembros debían iniciar una nueva ronda de negociaciones en el año 2000, el llamado GATS2000. Estas negociaciones están actualmente en curso y en 2001 el GATS2000 fue incorporado a la Ronda Doha. Información disponible en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/s_negs_s.htm.

⁷ La propuesta de la CE proponía tres cambios claves: 1) incluir objetivos cuantitativos (*quantitative benchmarks*) que obligaran a los países a presentar un número específico de compromisos nuevos o mejorados; 2) incluir parámetros cualitativos (*qualitative benchmarks*) que especificaran qué regulaciones se deberían

paper”—que fue discutida en los *clusters* previos a la Conferencia de Hong Kong (12/2005). El debate fue seguido por otros países como Japón, Suiza, Australia, Hong Kong, Corea, Taiwán, Canadá, India, Chile, China y Pakistán. La propuesta de la UE era que, en cada ronda, los países deberían establecer compromisos de manera obligatoria en un número mínimo de sectores/subsectores, y que el método de oferta/demanda bilateral fuera reemplazado por uno de tipo plurilateral. Sin embargo, por la oposición de muchos gobiernos y de una activa sociedad civil global, tan sólo la segunda “recomendación” logró ser incluida (Verger, 2006a).

Los Marcos Hemisférico e Interregional

Frente a la dificultad de alcanzar consensos en el foro multilateral por la presencia mayoritaria de países con intereses defensivos, EE UU lideró la estrategia de incluir el tema en las negociaciones bilaterales (Tratados de Libre Comercio, TLCs) con los PED. La primera experiencia fue la del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) cuando aún la Ronda Uruguay no había finalizado. Sin embargo, con el transcurso del tiempo, los TLCs se han ido multiplicando en número, y otros países y regiones—como la UE—han adoptado dicha estrategia⁸. Para los PD, el interés reside no sólo en la rentabilidad del sector servicios, sino en la posibilidad de estandarizar valores y paradigmas propios de estas culturas, así como la inclusión de nuevos temas—como propiedad intelectual, compras gubernamentales, etc.—(Ruiz Caro, 2006).

Sin embargo, la inclusión de los servicios educativos y de salud en la agenda de los TLCs se diferencia de los principios y reglas del AGCS en un aspecto clave: el de las listas positivas. En efecto, los TLCs se negocian bajo el principio de listas negativas, es decir que todo lo que el gobierno no excluye explícitamente de las negociaciones es objeto de liberalización, y las excepciones a los principios generales válidos para el comercio internacional de servicios que los países deciden aplicar en los TLCs deben ser enumeradas en los denominados anexos de medidas disconformes.

Como se desprende de la Tabla 3, los servicios fueron incluidos en la mayoría de las negociaciones para alcanzar un área de libre comercio en los años noventa. Sin embargo, se registran importantes diferencias en su alcance. Un caso extremo es el de Chile/EE UU, en el que la liberalización de la agenda de servicios incluye servicios transfronterizos de computación y relacionados, telecomunicaciones, audiovisuales, construcción e ingeniería, turismo, profesionales, de distribución, educación superior y capacitación, medio ambientales, financieros. En el extremo opuesto, se encuentra el caso del TLC firmado entre EE UU/Marruecos, que se reduce a servicios transfronterizos, servicios financieros y telecomunicaciones.

En el caso particular de los acuerdos asimétricos—con Estados Unidos (ALCA) y con la Unión Europea—, la Argentina negocia como socio del MERCOSUR y no como país aislado. En ambas negociaciones, los servicios fueron incluidos por interés de los PD. Las negociaciones del ALCA comenzaron en 1994 con una agenda por demás pretenciosa que incluía 12 temas comerciales, siendo servicios uno de ellos. Desde el comienzo de las negociaciones sobre servicios, la divergencia principal fue en torno al método: mientras EE UU y algunos países de América

eliminar, tanto a nivel de compromisos sectoriales u horizontal; 3) introducir el método oferta-demanda plurilateral, que rompía la dinámica bilateral para que los países con intereses ofensivos en un mismo sector se organizaran y, así, realizar demandas conjuntas a un grupo de miembros—*targets* (Verger; 2006a).

⁸ Desde 1995, la UE ha iniciado negociaciones de TLC sobre la agenda de servicios con aproximadamente 50 países/regiones. Información disponible en <http://www.bilaterals.org>; y <http://www.cepal.org>.

Central defendían la negociación por listas negativas; el MERCOSUR lideraba la posición a favor de listas positivas. Finalmente, se optó por incluir las dos listas, a elección del país.

Las negociaciones de servicios avanzaron hasta las contraofertas, pero el MERCOSUR no presentó ninguna lista y las negociaciones se detuvieron en 2004, porque el bloque se resistía a incluir temas como salud y educación en las mismas y como una respuesta a la negativa norteamericana y canadiense de avanzar en la eliminación de los subsidios agrícolas⁹.

Las negociaciones del MERCOSUR con la UE en favor de un TLC se iniciaron como respuesta de Europa a la incursión de EE UU en el tema y también como una manera de consolidar y ampliar la presencia adquirida a través de su participación en las privatizaciones llevadas adelante a principios de los noventa. Sin embargo, a los ojos del MERCOSUR, la propuesta de negociación de los europeos fue mucho más atractiva y seductora que la de EE UU¹⁰. En el tema específico de servicios, la propuesta europea estableció el principio de lista positiva como método de negociación y recortó la protección de las inversiones a la agenda de servicios (modo 3)¹¹.

Las negociaciones con la UE se iniciaron en 1995¹² a través de los comités de negociaciones bi-regionales (CNB). El proceso de negociación involucró un total de quince reuniones y fue muy activo, pero se interrumpió a fines de 2004 por falta de consenso sobre el tema agrícola.

Dichas negociaciones tienen una peculiaridad similar a lo que ocurre adentro del MERCOSUR, que dificulta el proceso de toma de decisiones y la armonización de posiciones adentro de los países y entre los países socios: la agenda de negociación abarca dimensiones comerciales y de cooperación que raras veces interactúan entre sí, y que, en principio, tienen objetivos divergentes. En lo referido a salud y educación, esas dos dimensiones se desarrollan en órganos distintos. A modo de ejemplo, los temas de educación en el foro interregional se desarrollan a través de cooperación entre instituciones de enseñanza, de acuerdos entre ministerios de educación, bajo ámbitos de cooperación, como la Reunión Cumbre de Universidades Públicas Iberoamericanas, que abarcan temas de cooperación en educación superior entre los países Ibéricos y los Latinoamericanos. Por otro lado, el sector educativo también es un sector del acuerdo de servicios entre ambas regiones, negociado en el ámbito del CNB MERCOSUR-UE.

En ninguna de estas negociaciones asimétricas, la liberalización de los servicios de educación y de salud fue relevante¹³. Sin embargo, el tema avanzó en la negociación europea dentro de la

⁹ Entrevista a negociador del ALCA del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC).

¹⁰ Ambas negociaciones incluyeron agendas no comerciales. En el caso de la Unión Europea dos fueron los temas incluidos: consolidación de la democracia y fomento a la cooperación técnica, que se concretaron y siguen concretándose a través de transferencia de fondos hacia el MERCOSUR. Por otra parte, en el caso de EUA, la agenda política y social se plasmó en la llamadas Cumbres de las Américas, en donde se discutían, entre otros temas, democracia y corrupción, educación, pobreza y trabajo, pero sin implicar la asignación de nuevos fondos, sino que usando la estructura ya existente de la OEA.

¹¹ EUA y Canadá, en cambio, pretendían incluir en el ALCA una definición más amplia de inversiones, que buscara proteger no sólo las inversiones externas relacionadas con servicios, sino todo el movimiento de capitales (Entrevista negociador Ministerio de Economía, MECON).

¹² Las negociaciones en curso entre el MERCOSUR y la Unión Europea reconocen su punto de partida en el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional entre el MERCOSUR y sus Estados Partes por un lado, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por el otro (en adelante Acuerdo Marco), firmado en Madrid el 15 de diciembre de 1995.

¹³ Como ya se ha mencionado, el MERCOSUR no presentó ofertas en el ALCA. En la OMC, no hubo ningún compromiso, salvo en modo 3, en algunos subsectores relacionados con la salud, que responden a un reconocimiento de la apertura unilateral previa a los compromisos de la Ronda Uruguay. En la última oferta presentada a la UE, no hubo compromisos en educación, salvo Paraguay en modo 3 y en salud,

agenda de cooperación para el desarrollo. Como se señaló antes, la agenda de cooperación y la de servicios corren por canales relativamente autónomos y articulan distintos ministerios y actores. Por ejemplo, los temas de educación se desarrollan a través de cooperación entre instituciones de enseñanza, de acuerdos entre ministerios de educación, en ámbitos de cooperación como la Reunión Cumbre de Universidades Públicas Iberoamericanas. Por otro lado, el sector educativo también es un sector del acuerdo de servicios entre ambas regiones, negociado en el ámbito del CNB MERCOSUR-UE.

El Marco Regional (MERCOSUR)

El comercio de servicios en el MERCOSUR está regulado por el Protocolo de Montevideo, firmado el 15/12/1997, que obliga a los cuatro países miembros a mantener sucesivas rondas de negociaciones que deben completarse en un plazo máximo de diez años, contados a partir de la entrada en vigor de dicho protocolo: el Programa de Liberalización del Comercio de Servicios (PLCS) del MERCOSUR¹⁴.

La dinámica de negociaciones utilizada en el bloque, como así también la nomenclatura, es similar a la de la OMC; sin embargo, los alcances propuestos por el Protocolo de Montevideo son mucho más amplios¹⁵. Si bien es cierto que los países negocian por listas positivas (igual que la OMC), todos los sectores están formalmente incluidos y tienen un plazo máximo para ser liberalizados (OMC-*plus*).

El Protocolo de Montevideo entró en vigencia en 2005, obligando a los estados miembros a completar el PLCS para el año 2015. Sin embargo, los avances al momento son limitados.

- Hasta el 2004, el trabajo fue dar a conocer y consolidar la regulación existente en materia de comercio de servicios entre los cuatro países miembros.
- A partir de la ronda de 2005, el objetivo fue avanzar en la eliminación progresiva de esas restricciones y la consecuente liberalización de los sectores entre los socios¹⁶.
- Ese plazo no se está cumpliendo y en la ronda de 2005 (6ta ronda) no se formalizaron nuevas listas porque no había muchos avances con relación a los compromisos de 2004.
- Sin embargo, las listas de compromisos del 2004 ya fueron elevadas a los parlamentos de los cuatro países, para ser aprobadas como anexos del Protocolo de Montevideo¹⁷.

Por otra parte, como ya se ha mencionado, en términos de coordinación entre comercio y cooperación, la situación en el MERCOSUR es similar al foro interregional. Sin embargo, siendo la agenda intra-MERCOSUR mucho más amplia y con objetivos de integración mucho más profundos, el panorama se complejiza aún más. Educación es un tema que se desarrolla en el comité de servicios del bloque como un sector de las listas y, además, en la estructura auxiliar de la reunión de ministros de educación, en el marco de lo que se llama MERCOSUR Educativo. Los temas de salud, por su parte, también se desarrollan en el comité de servicios como un sector de las listas y, además, en la estructura auxiliar de la reunión de ministros de salud y en el Subgrupo de Trabajo N°. 11 (SGT 11), en el marco de lo que se llama MERCOSUR Salud.

algunos compromisos en modo 2 y 3 por parte de Paraguay y Uruguay. Información disponible en: <http://www.wto.org>, y <http://www.mrecic.gov.ar>.

¹⁴ Mandato del artículo XIX protocolo Montevideo; Decisión CMC n. 13/97.

¹⁵ Esto permite caracterizar al MERCOSUR como un acuerdo OMC-plus (Art. XXIV del GATT y art. V del GATS).

¹⁶ Entrevista a funcionario de la Cancillería argentina.

¹⁷ Entrevista a funcionario de la Cancillería argentina.

De acuerdo a lo revelado en las entrevistas, las estructuras que se ocupan de la cooperación no se interceptan con las estructuras comerciales. De hecho, el comité de servicios es liderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC), mientras que los ámbitos cooperativos, por los Ministerios de Salud (MSAL) y de Educación (MEDUC).

Los actores que protagonizan las negociaciones en esas dos esferas de integración tienen visiones inicialmente opuestas en cuanto a la naturaleza de los servicios de educación y salud. En la agenda comercial, esos servicios son considerados de mercado y el objetivo es la liberalización de los sectores. En la agenda de cooperación, esos servicios son considerados públicos y el objetivo es desarrollar iniciativas que fortalezcan ese carácter y con eso promover una mejora en el bienestar de los ciudadanos.

Sin embargo, ambas áreas son mucho más cercanas de lo que se supone. A pesar de que, en general, las estructuras encargadas de la cooperación tengan una posición de rechazo a la inclusión de los temas de servicios de salud y educación en el proceso de liberalización comercial, una de sus tareas está relacionada con la armonización de legislaciones, certificación y acreditación de instituciones, reconocimiento de títulos, construcción de glosarios y todas las acciones relacionadas con la cooperación, que son también etapas previas a la liberalización del mercado de servicios. En ese sentido, se hace difícil separar, dentro del MERCOSUR, los temas comerciales y no comerciales relacionados con salud y educación. Adicionalmente, también se torna mucho más riesgoso el hecho de que las actividades de ambas estructuras no estén en armonía. Eso podría generar conflictos políticos en un futuro cercano. Es decir, cuando los esfuerzos de ajuste y armonización en el ámbito de la cooperación finalicen y el terreno esté listo para la liberalización comercial.

La Posición Negociadora Argentina

El Estado de la Regulación Previa

Las negociaciones comerciales para la liberalización de los servicios aparecen con posterioridad a las reformas estructurales implementadas en América Latina, y en Argentina en particular, en los años noventa. A pesar de su aplicación en todo el continente, su implementación por cada uno de los gobiernos democráticos de la región se realizó bajo la presión de los organismos internacionales de crédito—principalmente el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI)—, con los que se estaban llevando adelante negociaciones para resolver sus respectivas crisis de deuda externa.

Entre las reformas unilaterales impulsadas en cada país y las negociaciones internacionales para la liberalización de los servicios existe una línea de continuidad: los avances en la liberalización alcanzados a través las reformas unilaterales, lograrían un estado de consolidación y de permanencia (*lock in*) mediante los acuerdos internacionales en el marco de los nuevos regionalismos abiertos (Banco Interamericano de Desarrollo, 2002) y bajo la égida de la OMC. Este organismo, no sólo inaugura la primera institución de alcance global para resolver controversias comerciales, sino que asegura mecanismos de sanción y punición en caso de no cumplir con la palabra empeñada en los acuerdos (Botto & Tussie, 2004).

En esta sección nos detendremos a analizar los niveles de liberalización impuestos por las reformas estructurales en Argentina en materia de educación y salud con el fin de conocer el estado en que se encontraba la normativa al momento de iniciarse las negociaciones internacionales en los distintos foros arriba señalados.

Las reformas estructurales en América Latina se caracterizan por tres aspectos fundamentales:

- la apertura a la competencia privada en la provisión de los servicios públicos, antes brindados de manera casi exclusiva por parte del Estado nacional (privatización);
- el traspaso de las funciones administrativas de los estados nacionales a los municipios o gobiernos subnacionales (descentralización);
- la desregulación que permite una autarquía financiera y administrativa, para conferir “mayor calidad y eficiencia al sistema” (World Bank, 1995).

Si bien este paradigma ideológico impregnó toda la reforma en el país, sus alcances variaron de acuerdo a las características previas que presentó cada sector. En el sector educativo, a excepción de la enseñanza universitaria, los servicios educativos fueron transferidos a las provincias. Si bien existieron proyectos de “provincializar” las universidades, no fueron acogidos exitosamente y en definitiva, lo único que fue transferido a las provincias dentro de este nivel de enseñanza fueron los institutos terciarios (el subsistema no universitario).

En términos de cambios en la regulación, se avanzó en el creación de nuevas estructuras nacionales como la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA) y la Agencia de Promoción de las Actividades Científico Técnicas, encargadas de dar financiamiento, promover, acreditar y evaluar la calidad y eficiencia de la educación superior en el marco del Ministerio de Educación¹⁸. Los cambios propuestos para las universidades públicas y privadas incluyeron, entre otros aspectos, la posibilidad de arancelar los estudios de grado, la diferenciación salarial y la posibilidad de recibir recursos materiales de empresas (modificación del Régimen económico-financiero para aumentar su autarquía financiera, estimulando los “aportes complementarios” del sector privado).

En términos de la privatización, las universidades públicas como tales no pasaron al sector privado, pero sí se promovió la tercerización de servicios, en un rango tan amplio que va desde la tarea de la limpieza hasta la provisión de software informático. También se estimuló la transnacionalización de servicios educativos. Por último, y con el supuesto objetivo de dar más eficiencia al sistema, se intentó promover una reducción del personal, sin embargo, sus resultados fueron inversos a los buscados¹⁹. En síntesis, como señalan los especialistas, se trataría de un proceso paradójico en el que la retirada del Estado de algunas áreas fue acompañada por el aumento de la regulación en otras (Suasnábar et al., 2005).

En el sector de la salud, el estado de la situación al momento de las reformas estructurales era diferente. En la década del sesenta, bajo el gobierno militar de Onganía (leyes 18.610 y 19.032), la provisión de los servicios de salud se desregula y se abre a proveedores privados. Desde entonces conviven tres subsistemas: el subsistema público, que provee servicios de salud de forma gratuita a través de una red de hospitales públicos y centros de salud; el subsistema de obras sociales (OS), administrado por los sindicatos pero de afiliación obligatoria a toda la población trabajadora, jubilados y pensionados; y, por último, el subsistema privado, que bajo el nombre de medicina prepaga agrupa a dos cámaras empresariales: la Cámara de Instituciones Médico-Asistenciales de la República Argentina y la Asociación de Entidades de Medicina Prepaga. Sin embargo, en la actualidad, es una simplificación considerar al sector de la salud dividido en esos tres subsectores, ya

¹⁸ Todas estos organismos fueron creados según la Ley de Educación Superior dictada en 1995 (Nro. 24.521) y se pusieron en marcha con préstamos del BM.

¹⁹ El decreto 990/91 estableció la Comisión de Concertación Universitaria (compuesta por los Ministerios de Educación y Economía, Rectores y la Secretaría de la Función Pública) para pautar la forma que asumiría la racionalización administrativa. Sin embargo, no se llevó a la práctica la reducción, y más aún, convivió con un aumento de la burocracia central (por ejemplo, la SPU).

que, lejos de constituirse como un sistema integrado, presenta un alto grado de fragmentación (Rovere, 2001).

Las reformas de los noventa buscan introducir cambios en dos direcciones. En el subsector de la salud pública, las medidas principales fueron de carácter administrativo y financiero, como la transformación de la modalidad de la gestión financiera de los hospitales, la profundización de la descentralización hospitalaria y la privatización de los servicios periféricos y ciertos servicios de salud. La medida más relevante fue un decreto (Nro. 578/93) de 1993 que propuso transformarlos en unidades autogestionadas eficientes, capaces de obtener recursos a través del arancelamiento de los servicios a personas con capacidad de pago y prestadores de salud (Acuña & Chudnovsky, 2002).

En el subsistema de OS, las reformas se propusieron integrar el esquema en un sistema único de seguridad social, pero el proyecto no pudo concretarse por la oposición de los sindicatos. Sin embargo, un paso importante hacia la desregulación fue el decreto (1993) que abrió la posibilidad de los afiliados a optar por una obra social que no perteneciera a su rama de actividad, hecho que favoreció el desplazamiento de las afiliaciones hacia OS que tenían acuerdos con empresas de medicina prepaga.

Visiones y Estrategias de los Actores Nacionales

El debate acerca de las negociaciones comerciales en temas de servicios no tiene, en la opinión pública argentina, tanta visibilidad como el debate alrededor de las negociaciones comerciales de los productos agrícolas. De hecho, no existen muchos actores de la sociedad civil que estén trabajando en el tema, sea produciendo investigaciones o haciendo tareas de formación de opinión o de capacitación. Educación y salud no son excepciones en ese contexto. Y como además están entre los sectores menos liberalizados en todos los foros, no son temas que estén en la agenda de debates de los actores de la sociedad civil. Sin embargo, por la naturaleza de su temática, que involucran los derechos de los ciudadanos a acceder a servicios públicos de educación y salud, ambos sectores movilizan opiniones muy polarizadas en los ámbitos donde son debatidos.

En esta sección se identificarán las visiones que impregnan el debate sobre la liberalización de servicios y los actores que las defienden, junto con sus estrategias de acción colectiva para llevarlas adelante.

Los servicios educativos. A diferencia del de salud, el debate sobre la educación está fuertemente polarizado por cuestiones de tradición e ideología. Lo que se discute no son cuestiones técnicas o estratégicas de negociación (qué modo o qué foro privilegiar), sino la permanencia o no de la tradición garantista de la educación argentina, entendida como un bien público que el Estado debe proteger y garantizar a través del acceso irrestricto a todos los habitantes del territorio argentino.

El eje del debate ha pivotado alrededor de la educación superior, sin involucrar a los niveles primario y secundario, porque el principal interés de los PD es liberalizar la regulación nacional en el nivel superior con el objetivo de competir en el mercado de consumo local.

Las dos visiones que impregnan este debate en la Argentina son: en primer lugar, una “visión de mercado” del tema, detentada por algunas universidades privadas que consideran que la educación es un bien transable; en tal sentido, su interés se concentra en la agenda comercial. Desde esa perspectiva, la educación constituye hoy en día un negocio considerable y en pleno auge, liderado por un número creciente de empresas multinacionales que, como "Fénix" o "Solvanes", buscan entrar en los mercados nacionales. Frente a esta nueva realidad global, las universidades privadas nucleadas en el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP)²⁰ sostienen la necesidad de

²⁰ [http:// www.crup.org.ar](http://www.crup.org.ar)

adaptarse a las nuevas condiciones y competir en el mercado global, paradójicamente, bajo la protección de la regulación nacional. El horizonte de oportunidades para este sector no se limita al MERCOSUR, sino a todo el mercado sudamericano²¹.

La segunda visión, “garantista”, la detentan las universidades públicas, nucleadas en el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)²², junto con otros actores de la sociedad civil, como la Central de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) y centros académicos regionales como el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y el Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas (OLPED). Estos grupos producen trabajos de investigación que buscan contribuir al debate sobre el tema a través de publicaciones académicas (como por ejemplo, Mollis, 2003; Feldfeber & Saforcada, 2005; OLPED, 2005; Gentili & Levy, 2005) y foros y redes de discusión (LPP, Red Estrado, Asociación Grupo Montevideo, etc.). Sin embargo, vale la pena aclarar que la mayoría de estos trabajos no proveyeron de insumos en la definición de las preferencias argentinas, sino que buscaron y lograron difundir una visión o crítica en el marco de comunidades epistémicas más amplias.

A diferencia del CRUP, estos actores comparten la visión de que la educación no es un bien transable, sino un rol clave del Estado en la inversión a largo plazo para la formación de los recursos humanos. En segundo lugar, esta tarea de investigación y docencia se inscribe en el marco de la cooperación internacional y no de las negociaciones comerciales. Por último, este sector privilegia al MERCOSUR por sobre el resto de los foros de cooperación más vinculados a la agenda de los PD. La visión que este grupo tiene de la cooperación internacional no es ingenua: lejos de considerarla filantrópica creen que los países del norte sacan provecho de ella. De allí, la necesidad de trabajar en una red que forme y capacite los recursos humanos propios²³.

En síntesis, se trata de dos visiones de la educación completamente distintas, una “de mercado” y la otra “garantista”. Sin embargo, y curiosamente, las manifestaciones públicas en torno a la actitud a adoptar en el marco de las negociaciones del AGCS sobre el tema son semejantes, aunque por diferentes motivos. Ambos sectores rechazan la idea de consolidar posiciones a favor de la liberalización de los servicios de educación superior en las negociaciones de la OMC. Y ambos sectores sacan provecho de la coyuntura actual. En el caso de las universidades públicas, si bien por cuestiones ideológicas tienen un discurso garantista, muchas de ellas vienen adoptando estrategias de captación de estudiantes extranjeros. En el caso de las universidades privadas, en cambio, su discurso se contradice con la protección de sus derechos adquiridos, en tanto intentan evitar la entrada de proveedores externos que ponga en peligro su mercado cautivo. Esta situación se asemeja en gran medida a la estadounidense, en la que la visión liberal no se contradice con una estrategia defensiva²⁴. Las empresas privadas buscaban la continuidad del *statu quo* (regulación existente) que obligaría a toda universidad extranjera a asociarse con una contraparte nacional, lo que, si bien no es novedoso, en la coyuntura actual confiere ventajas a las privadas²⁵.

No sólo las universidades participan del debate sobre la liberalización de los servicios educativos, también lo hacen algunas cámaras profesionales, pero con el interés específico de

²¹ Entrevista a académico de una universidad privada argentina.

²² <http://www.cin.edu.ar>

²³ Entrevista a académico de una universidad pública argentina.

²⁴ La propuesta estadounidense focaliza agresivamente en la necesidad de ampliar el acceso a los mercados para los servicios educativos propios en el exterior; pero al mismo tiempo reafirma cuidadosamente el principio de la soberanía nacional y de la necesidad de retener el derecho de los gobiernos a regular y a alcanzar los objetivos políticos domésticos, en el que la educación es una función intransferible del Estado (Mundy & Iga, 2003).

²⁵ Entrevista a académico de una universidad privada argentina.

consolidar posiciones (liberalizar) en el modo 4. En búsqueda de nuevas oportunidades de trabajo, arquitectos, geólogos, ingenieros y químicos han venido tomando parte del debate con una posición en favor de la apertura. Para inclinar la opinión pública a su favor y contribuir a la posición negociadora, estos sectores produjeron trabajos y participaron de debates con funcionarios de gobierno. Este es el caso del Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo (CPAU), que en el año 2004 elaboró un estudio sobre la acreditación de carreras de ejercicio profesional (CPAU, 2004) y, junto con el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI), organizó una mesa de debate público-privado²⁶ en la que lanzó, además, un trabajo realizado en conjunto con el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: la Guía de Exportación de Servicios de Arquitectura.

En este debate de ideas y visiones, las agencias gubernamentales—Cancillería y Ministerio de Educación—presentan mayores coincidencias que los actores privados. Si bien parten de cosmovisiones diametralmente opuestas—“de mercado” los primeros y “garantistas” los segundos—concuerdan en la visión estratégica de no consolidar posiciones en el marco del AGCS, liberalizar la agenda de servicios profesionales (modo 4) en el ámbito de los acuerdos asimétricos y avanzar cuanto sea posible sobre la armonización de criterios y normativas de acreditación y evaluación de universidades en el marco regional (MERCOSUR).

Sin embargo, entre los funcionarios del Ministerio de Educación subyace de manera latente cierto temor de que la negociación se active, a manera de moneda de cambio, frente a la aparición de una oferta de acceso agrícola por parte de los PD, tanto en el marco multilateral como bi-regional. Ello encuentra visos de realidad en la visión estratégica que detentan la mayoría de los negociadores de Cancillería, quienes consideran que los costos de la apertura son ínfimos para un país, que como la Argentina, ya abrió y “desreguló” la economía durante las reformas unilaterales²⁷.

Tabla 3

Visiones y confrontaciones en educación

Visión	Prioridades	Actores Públicos	Actores Privados
“De mercado”	Agenda comercial	MRECIC	CRUP
	Ámbito global	MECON	Profesionales CPAU
“Garantista”	Agenda de cooperación	MEDUC	CIN
	Ámbito MERCOSUR	Gob. Provinciales	Universidades públicas CTERA CLACSO OLPED

Nota: Clave: MRECIC: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; MECON: Ministerio de Economía; MEDUC: Ministerio de Educación; CRUP: Consejo de Rectores de Universidades Privadas; CPAU: Consejo de Profesionales de Arquitectura y Urbanismo; CIN: Consejo Interuniversitario Nacional; CTERA: Central de Trabajadores de la Educación; CLACSO: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; OLPED: Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas.

²⁶ En este evento titulado “El ejercicio profesional en la globalización” se discutieron temas como el ejercicio profesional en el MERCOSUR, la exportación de servicios profesionales, la acreditación de carreras universitarias y el reconocimiento mutuo de títulos. Participaron funcionarios de distintas agencias gubernamentales, entre ellas, MRECIC, MEDUC y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

²⁷ Entrevista a funcionarios del MEDUC y MRECIC de Argentina.

Los servicios de salud. El debate público en torno a la liberalización del sector de salud adoptó un carácter menos ideológico que el de educación, limitándose a determinados temas y cuestiones más técnicas de la negociación. El interés de los actores no gubernamentales, en especial los profesionales de salud—como la Federación Argentina de Enfermería (FAE), Asociación Médica Argentina (AMA), la Confederación Médica de la República Argentina (COMRA)²⁸ y el Consejo Federal de Entidades Médicas Colegiadas (CONFEMECO)—se centró en la conveniencia de liberalizar el modo 4, referido al movimiento de personas en el ámbito regional.

Esta posición (pro-apertura) que detentan también algunas universidades privadas—como ISALUD—, no fue siempre así, sino que cambió en los últimos años como reflejo de la política macroeconómica. Durante la paridad dólar-peso, todo intento de desregulación fue percibido como una amenaza para los actores nacionales privados. Con el fin de la Convertibilidad, tras la crisis del 2001, la balanza se inclinó en favor de los actores empresariales y profesionales nacionales. De hecho, los ganadores de la liberalización de los servicios han cambiado claramente después del 2001²⁹.

Entre los actores gubernamentales—en especial entre Cancillería y Ministerio de Salud (MSAL)—existen visiones distintas sobre el tema, que remiten más a cuestiones de procedimientos que a diferencias sustantivas. La primera se refiere al ámbito de negociación: mientras la Cancillería prioriza las negociaciones en el ámbito multilateral y la celebración de convenios de cooperación bilateral; el MSAL prioriza el MERCOSUR y la cooperación regional, en donde el actual ministro de salud tiene contactos personales pero también institucionales con los otros ministerios de salud de la región, sin precisar la intermediación de la Cancillería.

La segunda diferencia entre Cancillería y Salud es de carácter técnico y enfatiza la falta de coordinación interministerial. El MSAL atribuye a la Cancillería argentina la conducta de cerrar acuerdos sin interiorizarse sobre la sustancia de fondo, ni analizar su factibilidad³⁰.

Tabla 4

Visiones y confrontaciones en salud

Visión	Prioridades	Actores Públicos	Actores Privados
“De mercado”	Ejercicio profesional	MRECIC	Cámaras de profesionales
	Acuerdos bilaterales	MECON	
“Garantista”	Armonización legislativa	MSAL	Sindicatos
	Reciprocidad		
	MERCOSUR		

Nota: Clave: MRECIC: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; MECON: Ministerio de Economía; MSAL: Ministerio de Salud.

Los Actores que Participan de la Negociación

El liderazgo en la formulación de estrategia nacional está en el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRECIC, Cancillería) porque es el único que se sienta en la mesa de negociaciones internacionales. La responsabilidad política de lo que se pide o se ofrece en las listas de negociación

²⁸<http://www.comra.health.org.ar>

²⁹ Entrevista a miembros de FAE, ISALUD y CONFEMECO.

³⁰ Entrevista a funcionarios del MSAL de Argentina.

recae en la persona del Ministro y su Secretario de Comercio y Negociaciones Económicas, aún cuando sean los técnicos y funcionarios de segunda línea³¹ los encargados de elaborarlas.

En la definición de la posición nacional también participa un amplio número de ministerios y agencias descentralizadas vinculados al tema³²; pero lo hacen en calidad de consultados. Este diálogo interministerial se concentra en los Ministerios de Salud, Educación, Economía e Interior. Estas consultas no son regulares, ni están institucionalizadas. Por lo general, se realizan en vísperas de las negociaciones y/o cumplimiento de plazos, y dependen de la convocatoria de los negociadores del MRECIC.

Esas convocatorias son un proceso bastante reciente, inaugurando en el último tramo de las negociaciones del ALCA: en la etapa de presentación de listas (pedidos y ofertas) que obligó a los negociadores a buscar información específica sobre la normativa y el estado de situación del sector en la realidad, en los ministerios responsables y a analizar con ellos los potenciales impactos de una apertura como la que proponían los países de América del Norte y Central³³.

Hasta la fecha, estas consultas se dan como intercambios de opiniones y visiones entre los actores públicos y privados, sin mediar en ellas—salvo raras excepciones—la producción de trabajos académicos y/o estudios de impacto que aporten evidencia empírica a los negociadores para fundamentar sus decisiones. Las razones esgrimidas por los negociadores entrevistados para justificar dicha ausencia apuntan a la falta de pedidos “importantes” en estos temas; o la falta de datos que permitan hacer estudios econométricos sobre potenciales impactos. En los últimos años se ha avanzado en capacitación de funcionarios de los ministerios “no económicos”—Salud, Educación, etc.—en temas vinculados a las negociaciones internacionales y sus aspectos técnicos. En cada uno de estos ministerios hay, en la actualidad, una Dirección de Asuntos Internacionales y/o persona encargada del diálogo con la Cancillería³⁴.

Los actores privados también participan de la “cocina” de la posición negociadora que el Gobierno lleva a los foros internacionales pero, a diferencia de los actores gubernamentales, su participación es secundaria y generalmente receptada por los ministerios respectivos.

Una excepción a esta regla es la convocatoria directa que realiza el MRECIC a los actores privados con motivo de las negociaciones del AGCS. En este caso, el mismo MRECIC selecciona a sus interlocutores entre los actores privados y los invita a dar sus opiniones, peculiaridad que

³¹ En el organigrama actual del MRECIC, las negociaciones de servicios están divididas entre dos direcciones: la Dirección de Negociaciones Multilaterales, encargada de las negociaciones en la OMC y la Dirección del MERCOSUR que se ocupa de las negociaciones del MERCOSUR y la UE. Ver: <http://www.mercic.gov.ar>.

³² Entre los organismos públicos descentralizados se encuentran CONEAU, ANMAT (Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología) y los gobiernos provinciales.

³³ Entrevistas a funcionarios del MEDUC y del MSAL.

³⁴ En el MEDUC, la oficina responsable en estos temas es la de Negociaciones Comerciales que funciona dentro de la dirección de educación superior y se vincula con la dirección de negociaciones comerciales del MRECIC. Sin embargo, este es sólo uno de los cuatro temas o agendas que el MEDUC comparte con el MRECIC. Los otros temas son la cooperación bilateral (a cargo del área de asuntos culturales del MRECIC); la cooperación internacional (que maneja el área de cooperación del MRECIC; el tema MERCOSUR, a cargo del Foro de Concertación Política del MRECIC, que cada seis meses y de manera previa a la reunión de presidentes, emite un informe; los temas vinculados con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y foros internacionales (a cargo de la dirección de organismo internacionales del MRECIC). En el caso del MSAL, la agenda de negociaciones internacionales que comparte con el MRECIC es compleja y diversificada, extendiéndose a temas como propiedad intelectual y medicamentos, fiscalización de epidemia y calidad de servicios de salud.

responde a la alta confrontación del debate público y a la ausencia del Ministerio de Educación como intermediario³⁵.

En ambos casos, la participación de los actores privados no fue espontánea, sino que fue activada por el propio gobierno. En general se trata de actores y organizaciones volcados al mercado interno y que no tienen experiencia ni conocimiento técnico para competir en el mercado internacional. Por lo general, estos sectores visualizan el mercado externo más como una amenaza que como una oportunidad, aún cuando existan servicios de salud o de educación con posibilidades de competir por nichos en el mercado regional o global. La única excepción a esta regla ha sido, hasta ahora, el sector de informática y algunos orientados a los servicios profesionales (arquitectos, ingenieros, químicos).

Otra manera por la que los privados—con posiciones ofensivas o defensivas—participan del debate público y buscan influir en las posiciones del gobierno, es a través de redes nacionales con vinculaciones en el exterior. Estas redes transnacionales no sólo fortalecen la voz a escala nacional, sino que, además, les aseguran el acceso a información no disponible. Esta estrategia se potencia en el debate sobre la educación, pero también está presente en la estrategia colectiva de los actores vinculados al sector de la salud.

Si bien la principal articulación público-privada se manifiesta en el ámbito nacional, algunos de ellos—la Confederación Médica de la República Argentina (COMRA), por ejemplo—participan del debate regional³⁶ a través de la Comisión de Integración de los Médicos del MERCOSUR (CIMS). Sus aportes, no obstante, se limitan a la presencia circunstancial en dicho foro. La producción científica, en cambio, se da en el seno de asociaciones regionales de especialidades médicas, cuya membresía no siempre respeta los límites del MERCOSUR, o de seminarios y congresos regionales que tratan de temas específicos³⁷.

Esa dinámica público-privada caracteriza las negociaciones para la liberalización del comercio de servicios en todos los foros, aunque en el MERCOSUR la situación se complica aún más: allí los temas de salud y de educación aparecen cruzados por dos objetivos aparentemente contradictorio: el de cambiar las regulaciones existentes hacia la liberalización y el de promover una cooperación recíproca. La primera agenda está, como en el resto de los foros internacionales, liderada por las Cancillerías de los cuatro países en el marco del Consejo Mercado Común (CMC); la segunda agenda, en cambio, está a cargo de los ministros específicos en las reuniones ministeriales de educación (RME) y de salud (RMS). Con la peculiaridad de que sólo en el caso de salud se creó un Subgrupo de Trabajo (SGT 11), mientras que en el caso de educación, la agenda de negociación se reduce a la cooperación.

En la Figura 1 se ilustran los actores públicos y privados que participan y buscan incidir en el proceso decisorio en los distintos ámbitos de negociación: el multilateral, el regional y el nacional. El

³⁵ Al no estar de acuerdo con la inclusión de la educación en el AGCS, en los hechos, el Ministerio de Educación se auto-excluye de la negociación multilateral (entrevista a funcionario del MEDUC argentino).

³⁶ En este ámbito, los principales temas en debate allí son la convalidación de la Formación Médica y el análisis de los pre-acuerdos de circulación dentro de los países integrantes del CIMS y la creación de la Confederación de Instituciones Médicas del MERCOSUR:

http://www.comra.health.org.ar/medicos hoy/marzo/06_cims.htm.

³⁷ Es el caso, por ejemplo, de la Asociación Latinoamericana de Pediatría (ALAPE), de la Asociación Latinoamericana del Tórax (ALAT), de los Encuentros de Terapia Intensiva del MERCOSUR, de las Jornadas de Medicina y Cirugía del MERCOSUR, de la Federación de Sociedades de Cancerología del MERCOSUR, entre tantos otros.

perfil público o privado, en cambio, se identifica a través de una gráfica rectangular o una circular, respectivamente.

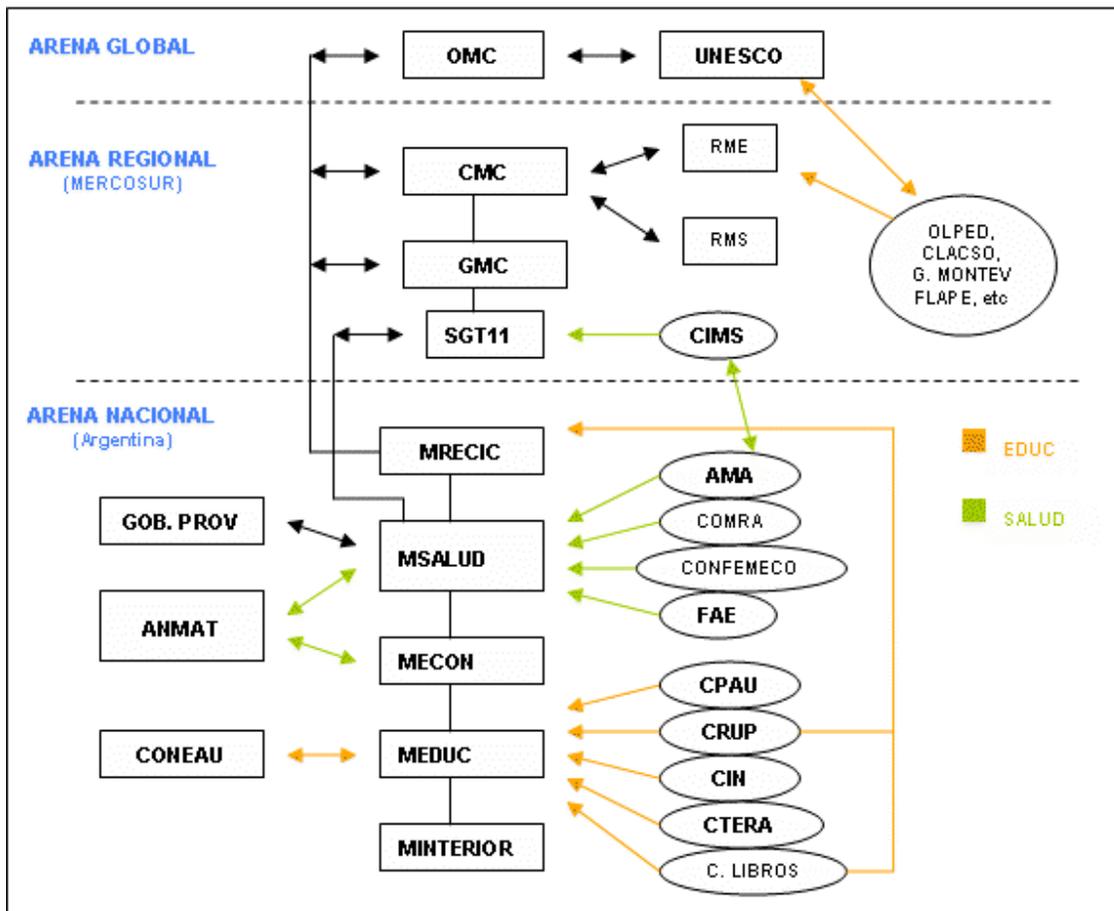


Figura 1. Organigrama de las negociaciones por actores y ámbitos.

Nota: Clave: OMC: Organización Mundial de Comercio; CMC: Consejo del Mercado Común; GMC: Grupo del Mercado Común, SGT11: Sub Grupo de Trabajo N° 11; UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; RME: Reunión Especializada de Ministros de Educación; RMS: Reunión Especializada de Ministros de Salud; CIMS: Comisión de Integración de los Médicos del MERCOSUR; OLPED: Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas; CLACSO: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; G. MONTEV: Grupo Montevideo; FLAPE: Foro Latinoamericano de Políticas Educativas; Gob. Prov.: Gobiernos Provinciales; ANMAT: Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología; CONEAU: Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria; MRECIC: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; MSALUD: Ministerio de Salud; MEDUC: Ministerio de Educación; MECON: Ministerio de Economía; MINTERIOR: Ministerio del Interior; AMA: Asociación Médica Argentina; COMRA: Confederación Médica de la República Argentina; CONFEMECO: Consejo Federal de Entidades Médicas Colegiadas; FAE: Federación Argentina de Enfermería; CPAU: Consejo de Profesionales de Arquitectura y Urbanismo; CRUP: Consejo de Rectores de Universidades Privadas; CIN: Consejo Interuniversitario Nacional; CTERA: Central de Trabajadores de la Educación; C. LIBROS: Cámara del Libro.

El Contenido de la Posición Argentina

En este apartado identificaremos la postura que la Argentina sostiene en cada uno de los foros de negociación donde la liberalización del comercio de servicios educativos y de salud es un tema instalado, analizando en qué medida el país asume una posición ofensiva/liberal o defensiva/proteccionista. La elaboración de este apartado ha sido compleja por la negativa de algunos negociadores argentinos de proveer la información solicitada, dándole transparencia a sus actos. Para superar esta falta de información disponible, debimos recurrir a entrevistas, información vertida en la *web* de la OMC, y datos recogidos por colegas de otros países. En este sentido, y a sabiendas que esta dificultad debió ser enfrentada por muchos de nuestros entrevistados, nos unimos a ese reclamo por un mayor grado de transparencia y acceso a la información desde los funcionarios públicos hacia la sociedad civil³⁸.

La negociación multilateral. En este foro la posición que sostiene la Argentina es marcadamente defensiva/proteccionista. En la actual ronda de negociaciones, Argentina no innovó su posición negociadora previa (2003), no hizo oferta frente a los pedidos de liberalizar el comercio de servicios de postgrado que protagonizaron países anglosajones—EE UU, Nueva Zelanda y Australia—, ni tampoco al pedido de servicios profesionales médicos (en su variante de consumo transfronterizo)³⁹. Por el contrario, Argentina demostró su actitud defensiva liderando, junto a otros países, un frente de rechazo a la propuesta presentada por la UE de cambiar las reglas de la negociación.⁴⁰

Esta posición refleja el interés tanto del sector público como del privado de preservar el propio mercado de la competencia externa. Esto permite a los actores nacionales jugar con más libertad y sacar provecho de las ventajas comparativas de la coyuntura actual, sin necesidad de consolidar posiciones en el ámbito global, bajo el control y monitoreo inflexible de la OMC.

Sin embargo, esta estrategia no ha sido la misma desde el comienzo de las negociaciones en el AGCS, al menos en lo que al sector de servicios de salud respecta. En efecto, en la lista de ofertas iniciales, la Argentina consolidó posiciones en el subsector de servicios de seguros de salud a través del modo 3 y en los servicios educativos, a través del modo 4⁴¹. El objetivo era claro, atraer la Inversión Extranjera Directa (IED) y abrir nichos de oportunidades para la entrada y salida a determinadas categorías de profesionales.

Con posterioridad, y de cara a la Ronda de Doha, la oferta presentada por Argentina en el año 2003 dio un paso hacia atrás, suspendiendo la autorización para la instalación de nuevas instituciones⁴². A juicio de los actores nacionales públicos, esa suspensión, por distintas razones, se relaciona con el fracaso de las inversiones extranjeras en el sector. En primer lugar, no tuvieron buena recepción por parte de los consumidores que, por idiosincrasia, prefieren al prestador

³⁸ Entrevista a académicos argentinos.

³⁹ Entrevista a director de postgrado en medicina y a director de Asociación de Sanatorios.

⁴⁰ La propuesta alternativa contra el Anexo C que presentó la Argentina junto a los países del ASEAN (salvo Singapur), Sudáfrica, Venezuela, Filipinas, Kenia, Cuba y el G90 fue la siguiente: “a) que el lenguaje sobre objetivos específicos del Anexo C no fuera tan prescriptivo, ya que ello daría pie a que se ejerza más presión sobre ellos; b) que no se eliminase el requisito de los Exámenes de Necesidad Económica; c) que se equilibrara el trato que recibe el modo 4 con el de los otros modos; d) que no se adoptaran medidas relacionadas con provisión pública, ya que sólo la UE ha realizado requerimientos al respecto; e) que los países se puedan sentir libres de responder a las demandas; f) finalmente, en relación a las *timelines* planteadas en el Anexo C, sentenciaban que, a raíz del lento desarrollo de la negociación en otras áreas, sería desequilibrado que los servicios contaran con una *deadline* específica” (Verger, 2005).

⁴¹ Docs. GATS/EL/4, GATS/SC/4, GATS/SC/4 S1, GATS/SC/4 S1 Rev.1 Disponible en: <http://www.wto.org>.

⁴² Docs. TN/SO/ARG y S/DCS/W/ARG. Disponible en: <http://www.wto.org>.

nacional por sobre el extranjero⁴³. En segundo lugar, se trata de un sector saturado del mercado⁴⁴. Por último, la devaluación y la falta de seguridad jurídica le quitaron rentabilidad al negocio.

En la actualidad, se encuentra en estudio la idea de liberalizar algunos sectores donde Argentina—según la opinión del MSAL y de MRECIC—encontraría nichos de oportunidades para competir exitosamente. Es posible que, en tal momento o foro, se hagan ofertas en servicios de administración hospitalaria y de centros de salud y/o servicios de sanidad, etc⁴⁵.

Las negociaciones en el marco del ALCA y del Acuerdo UE-MERCOSUR. En las negociaciones asimétricas, el interés de Argentina no varía respecto al explicitado en el marco multilateral. Sin embargo, estas negociaciones tienen una complicación extra: la necesidad de construir una posición “MERCOSUR” que aumente el poder de negociación de los cuatro países miembros frente a los PD. Esta tarea no resulta nada sencilla teniendo en cuenta la diversidad de los marcos legales de las dos principales economías de la región. Mientras Brasil mantiene una fuerte regulación de su normativa interna; Argentina, en cambio, presenta un marco regulatorio más laxo, resultado de una apertura unilateral más profunda y de los compromisos asumidos en los años noventa.

Esta dificultad para alcanzar una posición negociadora común salta a la vista en las negociaciones birregionales con la UE. A pesar de que la dinámica de las negociaciones conjuntas se inauguró con el ALCA, ese foro se limitó a la definición de las reglas de negociación y de los pedidos iniciales. En el caso de UE-MERCOSUR, las negociaciones en servicios avanzaron más allá de eso. Sólo durante el primer semestre del 2004 se realizaron seis reuniones para intercambios de listas.

En lo que a servicios respecta, la lista de ofertas del MERCOSUR mantenía los mismos compromisos horizontales que la lista presentada en la OMC; pero en materia de servicios de educación y seguros de salud (modo 3) asumía compromisos mayores, declarando no tener restricción alguna de acceso a mercados y trato nacional.

En la actualidad, también se negocia el tema de servicios en el ámbito del TLC MERCOSUR-Canadá, negociación que está recién empezando. La prioridad para Argentina está en la agenda de inversiones y para Canadá en servicios. No obstante en ninguno de ambos campos se prevé la inclusión de salud y educación.

Las negociaciones en el MERCOSUR, Las negociaciones en el MERCOSUR se activaron por reacción a las negociaciones con la UE y por la condición por ella impuesta de que los socios armonizaran sus posiciones al interior de la región antes de negociar con ellos. En este contexto, los cuatro países del bloque convinieron un cronograma de negociaciones cuyo plazo para asegurar la liberalización total es el 2015. Las últimas listas disponibles son las presentadas en la quinta ronda del MERCOSUR, aunque ya se haya cerrado la sexta⁴⁶.

La lista presentada por Argentina en el MERCOSUR, en términos de compromisos horizontales, es similar a la del ámbito multilateral y birregional. Sin embargo, en términos de compromisos específicos hay un mayor avance. En lo que a la educación se refiere, se consolidaron posiciones en los modos 2 (consumo transfronterizo) y 3 (presencia comercial). En cuanto al modo 2, el país no impone restricción alguna respecto al acceso a mercados o de trato nacional de los alumnos que vienen a consumir servicios de educación en la Argentina (salvo las ya citadas limitaciones de carácter horizontal). Para el modo 3, tampoco se impone restricción alguna de acceso

⁴³ Entrevistas a miembro de ISALUD y a director de Asociación de Sanatorios.

⁴⁴ La mayoría de la población está afiliada a una obra social o bien usa los servicios del sistema público de salud por no disponer de recursos para autofinanciar su acceso a la medicina prepaga (Tobar, 2001).

⁴⁵ Entrevista a funcionario del MSAL de Argentina.

⁴⁶ Entrevista a funcionario de la Cancillería argentina.

a mercados o de trato nacional, salvo las ya citadas limitaciones de carácter horizontal, como por ejemplo, las limitaciones para la instalación de empresas en zonas de frontera. Sin embargo, esta autorización se restringe a la educación superior y con ciertas limitaciones como la condición de que el “directivo o miembro de equipo docente” sea ciudadano argentino o naturalizado (para lo que debe acreditar cinco años de residencia en el país).

Tabla 5

Lista de compromisos de Argentina en el MERCOSUR en servicios educativos

Modo/Principios	Modo 1		Modo 2		Modo 3		Modo 4	
	AM	TN	AM	TN	AM	TN	AM	TN
Subsector	AM	TN	AM	TN	AM	TN	AM	TN
Enseñanza primaria (5A)	NC	NC	NI	NI	NI	RE	NC/CH	NC/CH
Enseñanza secundaria (5B)	NC	NC	NI	NI	NI	RE	NC/CH	NC/CH
Enseñanza Superior (5C)	NC/N R	NC/N R	NI	NI	NI	NI	NC/CH	NC/CH
Otros servicios de enseñanza (5D)	NC	NC	NI	NI	NI	NI	NC/CH	NC/CH

Nota: Fuente: elaboración propia a partir de las listas de la 5ª Ronda del MERCOSUR.

Clave: AM: Acceso a Mercados; TN: Trato Nacional; NI: Ninguna restricción; NI/RE: Ninguna restricción, excepto reglamentación nacional explicitada; NC: No consolidado; NC/NR: No consolidado por no reglamentado; NC/RE: No consolidado, excepto reglamentación nacional explicitada; NC/CH: No consolidado, excepto compromisos horizontales; RE: Restricción explicitada.

En el tema salud, los compromisos específicos del país se concentraron en el sector de seguros de salud y fueron más abiertos que en los servicios educativos en relación con los modos 3 (presencia comercial) y 4 (movimiento de personas). Esta decisión responde al interés por atraer la IED y potenciar la movilidad de sus profesionales en vista de las ventajas comparativas que abre la coyuntura económica respecto a los otros países de la región. En cuanto a los modos 1 (suministro transfronterizo) y 2 (consumo transfronterizo), en cambio, no introdujo innovaciones, buscando con ello, favorecer a los privados nacionales⁴⁷.

En cuanto a la agenda de cooperación del MERCOSUR, tampoco hubo muchos avances. Las aspiraciones argentinas se concentran en el reconocimiento de títulos que permitan el movimiento de profesionales y en la cooperación recíproca en zonas de frontera.

⁴⁷ Según el marco legal del país, está prohibido asegurar en el extranjero a personas, bienes o cualquier interés asegurable de jurisdicción nacional. Declara que; “Deben cubrirse exclusivamente en compañías argentinas de seguros todas las personas, bienes, cosas, muebles e inmuebles, semovientes, responsabilidad o daño que se resuelvan asegurar, dependientes, de propiedad y/o utilizados por la Nación, las provincias, las municipalidades, entidades autárquicas, personas físicas o jurídicas que exploten concesiones, permisos o tengan franquicias, exenciones o privilegios de cualquier índole en virtud de leyes o disposiciones de autoridades de la Nación, provincias o municipalidades”. (Listas de la 5ª Ronda del MERCOSUR)

En el año 2002 se puso en marcha una prueba piloto para el reconocimiento de títulos de tres carreras (arquitectura, medicina e ingeniería)⁴⁸. Este proyecto se llamó Mecanismo Experimental de Acreditación (MEXA) y buscaba facilitar la concreción del modo 4 (movimiento de personas). Sin embargo, el proceso fue muy complicado y todavía no logró ser finalizado por la resistencia de algunos actores privados que temen perder puestos de trabajo⁴⁹.

Tabla 7

Lista de compromisos de Argentina en el MERCOSUR en servicios de salud.

Subsector	Modo/Principios	Modo 1		Modo 2		Modo 3		Modo 4	
		AM	TN	AM	TN	AM	TN	AM	TN
Servicios profesionales (1Ah y 1Aj)		NC	NC	NI	NI	NI	NI	NC/CH	NC/CH
Servicios de seguros de salud (7Aa)		NC/RE	NC/RE	NC/RE	NC/RE	NI	NI	NC/CH	NC/CH
Servicios de hospital (8A)		NC	NC	NI	NI	NI	NI	NC/CH	NC/CH
Otros servicios de salud (8B)		NC	NC	NI	NI	NI	NI	NC/CH	NC/CH

Nota: Fuente: elaboración propia a partir de las listas de la 5ª Ronda del MERCOSUR.

Clave: AM: Acceso a Mercados; TN: Trato Nacional; NI: Ninguna restricción; NI/RE: Ninguna restricción, excepto reglamentación nacional explicitada; NC: No consolidado; NC/NR: No consolidado por no reglamentado; NC/RE: No consolidado, excepto reglamentación nacional explicitada; NC/CH: No consolidado, excepto compromisos horizontales; RE: Restricción explicitada.

Para destrabar esta negociación en lo que al modo 4 respecta, la Cancillería argentina propuso tres instrumentos: la visa MERCOSUR, el ejercicio temporario y la facilitación de actividades (Decisiones 16/03 y 25/03 del CMC). En paralelo, hay un acuerdo sobre residencia para nacionales del MERCOSUR, que negocian bilateralmente los ministerios del interior de la región (extensión de visas de 4 a 6 meses)⁵⁰.

Lo mismo ocurre con la agenda de servicios de salud. La armonización de normativas aún se encuentra en la etapa de consolidación del *statu quo* y de reconocimiento. En tal sentido, el MSAL convocó a las cámaras de profesionales de la salud a colaborar en la construcción de un “Glosario de Términos Comunes en los Servicios de Salud del MERCOSUR” (Resolución 22/00 del GMC) y de una “Lista de Especialidades Médicas Comunes del MERCOSUR” (Resolución 73/00 del GMC). Sin embargo, estos actores manifestaron gran escepticismo en cuanto a sus progresos por falta de voluntad política de los gobiernos de adoptar decisiones vinculantes⁵¹. Entre ellos, Brasil se destaca por su gran reserva y proteccionismo. En este contexto, el gobierno argentino empezó a pedir reciprocidad, pero con escasos resultados⁵².

⁴⁸ Este programa buscó implementar el plan de acción (2001-2005) definido por los ministros y los comités de la REM, cuya agenda de trabajo se recortó a la acreditación de carreras, reconocimiento de títulos y a la cooperación interinstitucional.

⁴⁹ Entrevista a funcionario del MEDUC de Argentina.

⁵⁰ Entrevista a funcionario del MRECIC de Argentina.

⁵¹ Entrevistas a representantes del AMA, FEA y COMRA.

⁵² Entrevista a funcionario de MECON de Argentina.

Reflexiones Finales

Los servicios fueron incluidos por primera vez en las negociaciones multilaterales en la Ronda Uruguay de negociaciones, que culminó con la firma del Acuerdo General del Comercio de Servicios (ACGS). A partir de allí, se multiplicaron en otros foros de negociaciones, regionales o interregionales.

El ACGS funciona como marco jurídico multilateral y establece las reglas y los hitos de liberalización progresiva del mercado de servicios, mientras que los avances más marcados, en términos de profundidad de la agenda, se vislumbran en las negociaciones interregionales (MERCOSUR–UE) e intrarregionales (al interior del Mercado Común del Sur).

En este sentido, el mayor avance se observa en el MERCOSUR, donde las negociaciones de los servicios son no sólo más profundas sino también más amplias que los demás foros, abarcando todos los sectores del mercado. Además, a diferencia de las negociaciones en la OMC, del ALCA y de la Unión Europea/MERCOSUR, donde las negociaciones no poseen un plazo para finalización, las negociaciones adentro del MERCOSUR cuentan con un plazo establecido para la puesta en marcha de un mercado regional liberalizado.

Ese avance responde, en gran medida, al empuje de la Unión Europea, que presiona para que el bloque mercosureño asuma compromisos en servicios, marcando el paso de las negociaciones adentro del MERCOSUR. Vale decir, la impronta europea obliga a que los países del MERCOSUR avancen en sus negociaciones entre sí y logren un mercado regional lo suficientemente armonizado como para la asunción de compromisos a escala interregional.

Sin embargo, en materia de servicios de salud y educación en el MERCOSUR, los logros alcanzados no son relevantes y las negociaciones no siguen el ritmo deseado por los actores que poseen intereses ofensivos en el tema. Ello se explica, en gran medida, por la acción de los actores que poseen intereses defensivos y por los actores que rechazan la inclusión de la educación y de la salud en la agenda comercial. Esta discusión y debate se circunscribe principalmente a los países de Argentina y Brasil. En el caso específico de la Argentina, los actores que detienen esa posición de rechazo—Universidades Públicas y Privadas, Sindicatos Docentes, ONGs especializadas, algunas Asociaciones de Profesionales y Ministerios de Educación y de Salud—impulsan la agenda de cooperación que está presente tanto en el MERCOSUR como en su negociación con la Unión Europea.

Ambas agendas, comercial y de cooperación, se desarrollan en estructuras diferentes, siendo lideradas por diferentes actores gubernamentales. La agenda comercial de educación se desarrolla en el comité de servicios del bloque, liderado en el país por el Ministerio de Relaciones Exteriores. La agenda de cooperación, por otra parte, se desarrolla en la estructura auxiliar de la reunión de ministros de educación, en el marco de lo que se llama MERCOSUR Educativo, liderada en el país por el Ministerio de Educación. La agenda comercial de salud también se desarrolla en el comité de servicios, y la de cooperación, en la estructura auxiliar de la reunión de ministros de salud y en el Subgrupo de Trabajo N° 11 (SGT 11), en el marco de lo que se llama MERCOSUR Salud, liderada en el país por el Ministerio de Salud.

Los actores que protagonizan las negociaciones en esas dos esferas de la integración tienen visiones inicialmente opuestas en cuanto a la naturaleza de los servicios de educación y salud. En la agenda comercial, esos servicios son considerados de mercado, y el objetivo es la liberalización del mercado. En la agenda de cooperación, esos servicios son considerados públicos, y el objetivo es desarrollar iniciativas que fortalezcan ese carácter y la promoción de una mejora en el bienestar de los ciudadanos.

Sin embargo, ambas áreas son mucho más cercanas de lo que se supone. A pesar de que los actores que impulsan la cooperación tienen una posición de rechazo a la inclusión de los temas de servicios de salud y educación en el proceso de liberalización comercial, algunas de sus tareas, en el ámbito cooperativo, son la armonización de legislaciones, la certificación y acreditación de instituciones, el reconocimiento de títulos, la construcción de glosarios, entre otras. Esas tareas, a su vez, son también etapas previas a la liberalización del mercado de servicios. En ese sentido, se hace mucho más difícil separar, en el MERCOSUR, los temas comerciales y no comerciales relacionados con salud y educación, y mucho más riesgoso el hecho de que las actividades de ambas estructuras no estén coordinadas. Eso podría generar conflictos de agendas y de actores en un futuro cercano. Es decir, cuando los esfuerzos de ajuste y armonización en el ámbito de la cooperación finalicen y el terreno esté listo para la liberalización comercial.

Referencias

- Abugattas, L. (2005). GATS-plus and GATS-minus in US Free Trade Agreements. *TradEducation News*, 3, pp. 3-4.
- Acuña, C. & Chudnovsky, M. (2002). *El sistema de salud en la Argentina*. Documento de Trabajo N° 60. Buenos Aires: Universidad de San Andrés.
- Berlinski, J. & Soifer, R. (2002). *Dimensiones del Comercio de Servicios de Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2002). *Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina*. Informe 2002. BID.
- Botto, M. & Tussie, D. (2004). Los derechos humanos en la agenda de los organismos económicos internacionales. En Zalaquet (Coord.), *Temas de Derechos Humanos en Debate*. Lima: IDL y Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.
- Carden, F. (2004). Issues in Assessing the Policy Influence of Research. *International Social Science Journal*, 56 (179), pp. 135-151.
- CPAU (2004). *El ejercicio profesional en al globalización, acreditación de carreras*. Buenos Aires: CPAU.
- Knight, J. (2006). *Higher Education Crossing Border. A guide to the Implications of the General Agreement on Trade in Services (GATS) for Cross-Border Education*. Paris: Commonwealth of Learning/UNESCO.
- Consumers International. (1996). *Los consumidores y la Organización Mundial de Comercio*. Santiago de Chile: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Court, J. & Young, J. (2004). *Bridging Research and Policy in International Development: An Analytical and Practical Framework*. ODI Rapid Briefing Paper 1, p. 4.
www.odi.org.uk/publications/briefing/rapid/rapid_bp1_web.pdf
- Feldfeber, M. & Saforcada, F. (2005). *OMC, ALCA y educación: Una discusión sobre ciudadanía, derechos y mercado en el cambio de siglo*. Cuaderno de trabajo N° 58. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación.
- Gajardo, M. & Gómez, F. (2003). La liberalización de los servicios educativos: tendencias y desafíos para América Latina. Serie Brief ° 18. *Latin American Trade Network (LATN)*. Disponible en: www.latn.org.ar.
- Global Development Network (GDN) (2004). *Bridging Research and Policy. Research Guidelines and Clarifications*. Washington DC: GDN.
- Gentili, P. & Levy, B. (Comp.) (2005). *Espacio público y privatización del conocimiento. Estudios sobre políticas Universitarias en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

- Kahler, M. (1997). El nuevo regionalismo y las instituciones. En Bouzas (Comp.), *Regionalización e Integración Económica. Instituciones y procesos comparados*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano/ISEN, pp. 27-56.
- Narlikar, A. & Woods, N (2003). Sectorial Coalitions: the Case of Services. En D. Tussie (Ed.), *Trade negotiations in Latin America. Problems and Prospects*. NY: Palgrave Macmillan.
- Mollis, M. (Comp.) (2003). *Las universidades en América Latina: ¿Reformadas o alteradas?* Colección Grupos de Trabajo de CLACSO. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Mundi, K. & Iga, M (2003). Hegemonic Exceptionalism and legitimating bet-hedging: Paradoxes and lessons from the US and Japanese approaches to education services under the GATS. *Globalisation, Societies and Education*, 1(3), pp. 321-357.
- Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas (OLPED) (2005). *Las reformas educativas en los países del Cono Sur. Informes Nacionales*. Buenos Aires: OLPED.
- OMC (1998). Background Note by the Secretariat. (Doc. S/C/W/49). Disponible en: <http://docsonline.wto.org>
- OMC (2004). *The GATS turns ten: A Preliminary Stocktaking*. Documento de trabajo. Disponible en http://www.wto.org/spanish/res_s/reser_s/ersd200405_s.htm
- OMC (2005). Consejo del Comercio de Servicios. Informe del Presidente al Comité de Negociaciones Comerciales. TN/S/23.
- OMC (2006). *Examen de las Políticas Comerciales*. Informe del Uruguay. OMC.
- Prieto, F. (1994). Servicios y Ronda Uruguay: Notas sobre el Acuerdo multilateral para el comercio de Servicios. En P. Leiva (Ed.), *La Ronda Uruguay y el Desarrollo de América Latina*. Santiago de Chile: PNUDCLEPI.
- Robertson, S., Bonal, X., & Dale, R. (2008). GATS and the education services industry: the politics of scale and global reterritorialization. *Comparative Education Review*, 46 (4), pp. 472-496.
- Rovere, M. (2001). Idas y vueltas en la (des) regulación del sistema de obras sociales. En *Rev. APORTES... para el Estado y la Administración Gubernamental*. Año 7, N° 17, Otoño. Asociación de Administradores Gubernamentales Argentina.
- Ruiz Caro, A. (2006). Impactos de la Globalización y del TLC con Estados Unidos en la Educación. En *Educación y Bueno Gobierno*. Conferencia Foro Educativo 2006.
- Salvador, S. (2002). *La liberalización del comercio de servicios de salud en América Latina y el Caribe: principales desafíos*. International Development Research Center (IDRC). Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Iniciativa de Programa Comercio, Empleo y Competitividad.
- Saner, R. & Fasel, S. (2003). Negotiating Trade in Educational Services within the WTO/GATS context. *Aussenwirtschaft*, 59(2), pp. 275-308.
- Suasnábar, et al. (Comp.) (2005). *Universidades: reformas y desafíos. Dilemas de la Educación Superior en la Argentina y el Brasil*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento y Prometeo Libros.
- Tobar, F. (2001). *Economía de la Reforma de los Seguros de Salud en Argentina*. Buenos Aires: I-Salud.
- Verger, A. (2006a). La liberalización educativa en el marco del AGCS/GATS: Analizando el estado actual de las negociaciones. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, Vol. 14, N° 9. Recuperado el [04/23/08] de: <http://epaa.asu.edu/epaa/>
- Verger, A. (2006b). *La liberalización educativa en el marco del AGCS/GATS: Analizando el estado actual de las negociaciones*. Seminario FLACSO Argentina, 19 de Septiembre de 2006.
- Verger, A. (2005). *Las reglas de juego en la OMC: análisis de las negociaciones de servicios en la conferencia ministerial de Hong Kong*. Barcelona: Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona.

World Bank (1995). *Education and Social Policy Department, Priorities and Strategies for Education*. A World Bank Sector Review, Washington, March 31.

Páginas Web Consultadas

www.bilaterals.org

www.cepal.org

www.cin.edu.ar

www.crup.org.ar

www.iadb.org/pub

www.me.gov.ar

www.mecon.gov.ar

www.mrecic.gov.ar

www.msal.gov.ar

www.olped.net

www.wto.org

Sobre las autoras:

Mercedes Botto es PhD. in Political and Social Sciences (European University Institute, Italia). Al presente, es investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina y del Programa de Estudios sobre Instituciones Económicas Internacionales, Área de Relaciones Internacionales, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), con sede académica en Argentina. Asimismo, dicta cursos de grado y maestría en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y FLACSO- Argentina. Autora de los libros: *ALCA/Cumbres de las Américas, una nueva relación público-privada*, Editorial Biblos, Buenos Aires, 2003 y *Saber y Política. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales*, Editorial Prometeo, Buenos Aires, 2008.

Dirección postal:

Programa de Estudios sobre Instituciones Económicas Internacionales.

Área de Relaciones Internacionales.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- Sede Académica Argentina.

E-mail: mbotto@flacso.org.ar

Juliana Peixoto Batista es abogada de la Universidade Federal do Ceará, Brasil. Magíster (c) en Relaciones Internacionales de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. En la actualidad es investigadora de PIEI-FLACSO/Argentina en temas de integración, derechos humanos y comercio internacional. Es también docente en la Universidad de Buenos Aires y coordinadora de LATN (Latin American Trade Network). Actualmente es becaria de doctorado de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica de Argentina. Entre sus publicaciones puede destacarse: “La relación entre Argentina y Brasil: entre la administración de conflictos y las políticas de cooperación” (con Loza, J.). Revista Estudios, N°18, Centro de Estudios Internacionales, Córdoba, Argentina, otoño 2006.

Dirección postal:

Programa de Estudios sobre Instituciones Económicas Internacionales.

Área de Relaciones Internacionales.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- Sede Académica Argentina.

E-mail: jpeixoto@flacso.org.ar

Apéndice

Lista de entrevistados

Institución	Cargo	Fecha
MRECIC - Argentina	Consejero - Dirección del MERCOSUR	16/3/2005
MERCOSUR Educativo – Sector Argentina	Técnico	28/3/2005
Ministerio de Educación - Argentina	Coordinadora del Área de Internacionalización de la Educación Superior y Cooperación Internacional	10/5/2005
Cámara de Diputados - Argentina	Diputado	17/5/2005
Ministerio de Economía - Argentina	Director de Nacional de Política Comercial Externa	21/6/2005
Universidad de Buenos Aires - Argentina	Directora de Cooperación Internacional	27/6/2005
CONEAU - Argentina	Responsable Actividades Internacionales	22/6/2005
Universidad de Belgrano - Argentina	Director Dep. de Relaciones Internacionales	29/6/2005
Laboratorio de Políticas Públicas - LPP	Investigadora	4/7/2005
Universidad Nacional de Rosario - Argentina	Red de Cooperación Internacional de Universidades Nacionales	7/7/2005
Ministerio de Educación - Argentina	Director del Área de Cooperación Internacional	27/7/2005
Embajada de Brasil en Argentina	Coordinador Sector MERCOSUR	16/8/2005
Fundación Centro de Estudios Brasileños / Universidad Torcuato Di Tella	Investigadora especialista en política exterior brasileña	20/09/2005
Embajada de Brasil en Argentina	Consejera Sector Educativo	29/11/2005
MERCOSUR Educativo – Sector Uruguay	Técnico	2/3/2006
Universidade Federal de Minas Gerais - Brasil	Profesora Titular	2/3/2006
Universidade Federal Fluminense – Brasil / CLACSO	Profesor Titular y Coordinador de GT de CLACSO	3/3/2006
MRECIC - Argentina	Consejero - Dirección del MERCOSUR	7/3/2006
FLACSO - Argentina	Investigador del Área de Educación	20/3/2006
MRECIC - Argentina	Director de Negociaciones	21/3/2006
Universidade Federal do Rio de Janeiro - Brasil / CLACSO	Profesor Titular y Coordinador de GT de CLACSO	6/4/2006
Universidad Torcuato Di Tella	Profesor e Investigador del Departamento de Ciencia Política	14/06/2006
MRECIC - Argentina	Negociadora	13/10/2006

Archivos Analíticos de Políticas Educativas <http://epaa.asu.edu>

Editor

Gustavo E. Fischman Arizona State University

Hugo Aboites

UAM-Xochimilco, México

Claudio Almonacid Avila

UMCE, Chile

Alejandra Birgin

FLACSO-UBA, Argentina

Mariano Fernández Enguita

Universidad de Salamanca. España

Roberto Leher

UFRJ, Brasil

Pia Lindquist Wong

CSUS, USA

Alma Maldonado

University of Arizona, USA

Imanol Ordorika

IIE-UNAM, México

Miguel A. Pereyra

Universidad de Granada, España

Romualdo Portella de Oliveira

Universidade de São Paulo, Brasil

José Ignacio Rivas Flores

Universidad de Málaga, España

José Gimeno Sacristán

Universidad de Valencia, España

Susan Street

CIESAS Occidente, México

Daniel Suárez

LPP-UBA, Argentina

Jurjo Torres Santomé

Universidad de la Coruña, España

Armando Alcántara Santuario

CESU, México

Dalila Andrade de Oliveira

UFMG, Brasil

Sigfredo Chiroque

IPP, Perú

Gaudêncio Frigotto

UERJ, Brasil

Nilma Lino Gomes

UFMG, Brasil

María Loreto Egaña

PIIE, Chile

José Felipe Martínez Fernández

UCLA, USA

Vanilda Paiva

UERJ, Brasil

Mónica Pini

UNSAM, Argentina

Paula Razquin

UNESCO, Francia

Diana Rhoten

SSRC, USA

Daniel Schugurensky

UT-OISE Canadá

Nelly P. Stromquist

USC, USA

Antonio Teodoro

Universidade Lusófona, Lisboa

Lílian do Valle

UERJ, Brasil

EDUCATION POLICY ANALYSIS ARCHIVES <http://epaa.asu.edu>

Editor: Sherman Dorn, University of South Florida

Production Assistant: Chris Murrell, Arizona State University

General questions about appropriateness of topics or particular articles may be addressed to the Editor, Sherman Dorn, epaa-editor@shermadorn.com.

Editorial Board

Noga Admon	Jessica Allen
Cheryl Aman	Michael W. Apple
David C. Berliner	Damian Betebenner
Robert Bickel	Robert Bifulco
Anne Black	Henry Braun
Nick Burbules	Marisa Cannata
Casey Cobb	Arnold Danzig
Linda Darling-Hammond	Chad d'Entremont
John Diamond	Amy Garrett Dikkers
Tara Donohue	Gunapala Edirisooriya
Camille Farrington	Gustavo Fischman
Chris Frey	Richard Garlikov
Misty Ginicola	Gene V Glass
Harvey Goldstein	Jake Gross
Hee Kyung Hong	Aimee Howley
Craig B. Howley	William Hunter
Jaekyung Lee	Benjamin Levin
Jennifer Lloyd	Sarah Lubienski
Les McLean	Roslyn Arlin Mickelson
Heinrich Mintrop	Shereeza Mohammed
Michele Moses	Sharon L. Nichols
Sean Reardon	A.G. Rud
Ben Superfine	Cally Waite
John Weathers	Kevin Welner
Ed Wiley	Terrence G. Wiley
Kyo Yamashiro	Stuart Yeh

EDUCATION POLICY ANALYSIS ARCHIVES <http://epaa.asu.edu>

**New Scholar Board
English Language Articles
2007–2009**

Wendy Chi	Corinna Crane
Jenny DeMonte	Craig Esposito
Timothy Ford	Samara Foster
Melissa L. Freeman	Kimberly Howard
Nils Kauffman	Felicia Sanders
Kenzo Sung	Tina Trujillo
Larisa Warhol	