



OBSERVATORIO DE POLÍTICA

El Acuerdo General sobre Comercio de Servicios: ¿Un nuevo reto para la Universidad Pública en la Argentina?

Héctor R. Gertel

Revista de Economía y Estadística, Cuarta Época, Vol. 42, No. 1 (2004), pp. 207-213.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/4084>



La Revista de Economía y Estadística, se edita desde el año 1939. Es una publicación semestral del Instituto de Economía y Finanzas (IEF), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Av. Valparaíso s/n, Ciudad Universitaria. X5000HRV, Córdoba, Argentina.

Teléfono: 00 - 54 - 351 - 4437300 interno 253.

Contacto: rev_eco_estad@eco.unc.edu.ar

Dirección web <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/index>

Cómo citar este documento:

Gertel, H. (2004). El Acuerdo General sobre Comercio de Servicios: ¿un nuevo reto para la Universidad Pública en la Argentina? *Revista de Economía y Estadística*, Cuarta Época, Vol. 42, No. 1, pp. 207-213.

Disponible en: <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/4084>

El Portal de Revistas de la Universidad Nacional de Córdoba es un espacio destinado a la difusión de las investigaciones realizadas por los miembros de la Universidad y a los contenidos académicos y culturales desarrollados en las revistas electrónicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Considerando que la Ciencia es un recurso público, es que la Universidad ofrece a toda la comunidad, el acceso libre de su producción científica, académica y cultural.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/index>

El Acuerdo General sobre Comercio de Servicios: ¿un nuevo reto para la Universidad Pública en la Argentina?

POR HÉCTOR R. GERTEL

INTRODUCCIÓN

La aparición en los últimos años de un mercado para la comercialización internacional de servicios de la educación superior y la inclusión de su tratamiento en el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS), al cual adhiere la Argentina, plantean para el país la necesidad de preguntarse hasta qué punto las universidades nacionales están prontas para hacer frente a los desafíos que envuelve este compromiso.

Para comenzar, el carácter internacional del flujo de conocimientos no es nuevo, pero no se equiparaba en el pasado con la actual motivación comercial, que implica trabajar entre las naciones en acuerdos-marcos para regular el mercado de transacciones internacionales de servicios educativos. Se estima que el mercado de la educación superior en los países de la OECD moviliza anualmente unos 30 mil millones de dólares estadounidenses. En los Estados Unidos, la exportación de servicios para la educación superior asciende a unos 10 mil millones al año y se ubica dentro de los 5 sectores exportadores más dinámicos del último quinquenio¹. En segundo término, en la mayor parte de los países, y también en la Argentina, las universidades públicas y privadas venían orientando su actividad para servir, principalmente, la demanda nacional y no para competir en el mundo². El flujo de estudian-

¹ Véase, Robert Sedgwick, "The trade Debate in International Higher Education", en *World Education News & Reviews*, Vol. 15 (5) Set/Oct. 2002.

² Roberto Rodríguez Gómez, "El GATS y las universidades públicas" en *Campus Milenio/08*, UNAM, Méjico, Octubre 31, 2002.

tes extranjeros y el intercambio académico, en ese marco, se canalizaban mediante contribuciones a su financiamiento por parte de fundaciones o acuerdos entre los países. En otras palabras, la universidad tradicional trabaja “hacia adentro”, pensando en un mercado interno cautivo, mientras que los retos del siglo XXI parecen confrontarla con la necesidad de trabajar fuertemente “hacia fuera”, orientando una parte importante del diario trabajo a la mundialización de las ofertas y a la participación activa en organismos multilaterales de regulación de la calidad académica. Además, en lo que respecta a la Argentina, es conocido que, por lo menos durante los últimos 50 años, la universidad pública se desarrolló en un contexto de permanente desasosiego³ y que la regulación de la calidad es apenas un fenómeno incipiente. Lo anterior llevaría a sospechar un escaso desarrollo en aquellas fortalezas institucionales necesarias para insertarse con éxito en el nuevo escenario planteado a partir de la aparición de un mercado para la comercialización internacional de servicios de la educación superior.

Desde luego, la apreciación anterior forma parte de un terreno debatible, pero si la misma fuera corroborada, muy probablemente, la conclusión sería que durante los próximos años, encontraríamos a las universidades nacionales de muchos países en desarrollo trabajando para mostrarse a sí mismas como “industrias nacientes” y poder apelar, de este modo, a la adopción por parte del Estado, de medidas de protección a su participación en el mercado interno, medidas que podrían incluir la introducción de restricciones a la instalación en el país de servicios educativos de terceros países⁴. ¿Es todo tan sencillo?

³ Contribuyeron al mismo, entre otras causas, la multiplicación a lo largo del período de los retos que ha debido atender para sostener su gobernabilidad, atenuar la fuga de cerebros y defender sus recursos presupuestarios. Además, las fuertes transformaciones que tuvieron lugar en el mundo del trabajo, particularmente en los últimos 15 años, pusieron de manifiesto las debilidades, siempre latentes, en todo emprendimiento orientado al propósito de mantener una adecuación curricular continua, estratégicamente posicionada para mantener la calidad y la pertinencia de la oferta de servicios educativos, según los requerimientos del crecimiento del empleo de científicos y profesionales para el desarrollo social y económico del país, que abre la puerta a distintos cuestionamientos públicos (La Nación, 27/08/2004:18).

⁴ El argumento de la necesaria protección que merecerían las industrias nacientes ha reingresado en el debate, dentro del nuevo escenario planteado por la globalización, y es de aplicación, precisamente, para discutir si las nuevas industrias de servicios, deben ser estimuladas a desarrollarse, principalmente, “hacia adentro” o “hacia el mercado internacional”, discusión que puede ser fácilmente extendida al caso de los servicios de la educación superior. Un breve resumen de las amenazas y desafíos de una política de desarrollo con protección a las industrias nacientes aparece en G.M.Meir y J.E.Rauch, *Leading Issues in Economic Development* (7ª edición) Londres, Oxford University Press, 2000, páginas 168-69 y 182-86.

Tomemos por caso, la Universidad Nacional de Córdoba, institución que ingresó activamente en el mercado de servicios educativos: en el mes de julio pasado, a través de la Facultad de Filosofía, concursó con éxito en una licitación internacional para capacitar docentes chilenos; también su Facultad de Lenguas exporta hoy servicios de enseñanza de la lengua castellana, y para ello desarrolló una estrategia de mercado en asociación con otras dos universidades, de manera de mejorar la escala de la oferta⁵. Esto parece ser la puerta de entrada a emprendimientos importantes en la exportación de servicios educativos, si es que se atiende debidamente los aspectos que hacen a las salvaguardas de calidad. ¿La Universidad Nacional de Córdoba, se mostrará más a favor de la adopción de medidas proteccionistas que eventualmente limiten su vocación de participación en el mercado internacional de servicios educativos, o se alineará a favor de una mayor flexibilidad sobre las decisiones que conducen a la comercialización de servicios educativos? Claramente, ambas alternativas conllevan desafíos y amenazas a ser considerados. Véase, por ejemplo, este segundo caso que ilustra sobre algunos problemas detectados en el funcionamiento del mercado mundial de la educación superior, esta vez, correspondiente a una nación industrializada. Sobre la base de un estudio en la Gran Bretaña que analizó los diplomas emitidos por la Universidad de Oxford, su costo, la evolución de la matrícula estudiantil y el impacto conjunto sobre el financiamiento, se observó como principal riesgo de mercantilizar la actividad universitaria, el convertir a Oxford en una fábrica de diplomas sin respaldo⁶, de ahí que el control internacional de la calidad académica que certifican los diplomas se haya convertido, quizá, en uno de los puntos de mayor controversia actual en este campo. ¿Qué agrega hoy la comercialización de servicios al ya tradicional carácter internacional de la educación superior?

LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN UNA SOCIEDAD MUNDIALIZADA, OBSERVADA DESDE LA UNESCO

Para la UNESCO, la mundialización y el futuro de la educación superior han sido objeto de atención, habiéndose preparado durante el año 2003 un Documento de Posición, en el que se lee: “los estado-nación ya no son los únicos proveedores de educación superior y la comunidad académica ya no conserva el monopolio de la adopción de decisiones en materia educati-

⁵ La Voz del Interior, 26/06/2004:15A.

⁶ Clarín, 15/08/2004:50.

va”, agregándose que esto “plantea dificultades relacionadas no sólo con cuestiones relativas al acceso, la equidad, la financiación y la calidad, sino que también abarcan la soberanía nacional, la diversidad cultural, la pobreza y el desarrollo sostenible”⁷. Desde la posición de la UNESCO, el nuevo aspecto aún más fundamental que se introduce “...es el de la aparición de una prestación de educación superior transfronteriza y del comercio de servicios educativos, que incorporan la educación a la esfera del mercado, lo que puede influir considerablemente en la capacidad del Estado para regular la educación superior en el marco de una perspectiva de política pública”⁸. ¿Qué hace que un tratado sobre cuestiones comerciales haya reparado en la educación superior y la gestión de asegurar su calidad? La respuesta técnica indicará que la enseñanza y el control de su calidad son actividades que caen en la definición general de servicios, cuyo comercio internacional se trata hoy de regular. Por otra parte, se argumenta que la liberalización hace posible la entrada de nuevos actores, cuya contribución sería aliviar la escasez crónica de la oferta de educación superior en numerosos países, principalmente en África. Finalmente, se argumenta, la visión de la educación como un bien público dentro de las fronteras del Estado-Nación ha colapsado en favor de una nueva apreciación de la educación como bien público global. La respuesta económica es que, como se explicó anteriormente, la importación y exportación de servicios educativos se ha convertido en una industria floreciente de carácter internacional con importantes impactos indirectos sobre el sector inmobiliario, la industria de e-learning, y el turismo, entre otras.

EL ACUERDO GENERAL SOBRE COMERCIO DE SERVICIOS (AGCS/GATS) Y LA EDUCACIÓN SUPERIOR

El AGCS fue firmado en 1994, y comenzó a desarrollarse dentro del proceso de negociación conocido como la Ronda Uruguay, con el compromiso de trazar una ruta que conduciría a la liberalización progresiva del

⁷ UNESCO, *Educación Superior en una sociedad mundializada. Documento de Posición*. Paris, UNESCO, 2003 (en <http://portal.unesco.org/education/.....>).

⁸ UNESCO, *ibidem*, pag.4. Los rectores de universidades públicas latinoamericanas mostraron un fuerte desacuerdo con la posición de la UNESCO (Vease, por ejemplo, “Resisten avance de UNESCO para mercantilizar la educación” La Voz del Interior, Córdoba, Argentina, 14/07/2003).

comercio de servicios, (art. XIX), entre los 144 miembros de la Organización Mundial del Comercio, meta que debería alcanzarse en enero de 2005.

El AGCS cubre 12 sectores de servicios, a saber: comercio, comunicaciones, construcción e ingeniería, distribución, educación, ambiente, finanzas, salud, viajes y turismo, recreación, cultura y deportes, transporte, otros servicios no incluidos en los mencionados. Su propósito es fijar de manera multilateral un conjunto de reglas tendientes a facilitar la expansión del comercio de servicios mundialmente. Esto conlleva trabajar en sucesivas rondas de negociaciones para reducir tarifas y eliminar barreras. El campo de la educación, a su vez, reconoce que los compromisos deben acordarse separadamente en 5 áreas diferenciadas: educación primaria, educación secundaria, educación superior, educación de adultos y otros servicios educativos.

Mientras que en algunos sectores los acuerdos van muy adelantados, principalmente en servicios financieros y en telecomunicaciones en educación ha habido demoras importantes, tanto por parte de los países más desarrollados como por parte de los países en desarrollo, principalmente porque desde la educación se acusa a los funcionarios del área comercial y económica de las cancillerías de negociar acuerdos sin el debido asesoramiento de las partes involucradas. La delegación de Estados Unidos ha indicado que ve como barreras que frenan la corriente del comercio en educación, entre otras, a las siguientes: las leyes que reconocen al Estado como único proveedor de educación, las restricciones a la propiedad extranjera de instituciones de educación superior, medidas que impiden el reconocimiento de títulos y créditos obtenidos en el exterior, restricciones a la transmisión electrónica de cursos. Todo esto limita el acceso al mercado y genera tratamiento diferente a los distintos proveedores. De manera que, se espera, el AGCS lleve a acuerdos que permitan el reconocimiento mutuo de diplomas y credenciales educativas, la aceptación de estándares comunes, la liberalización de la acreditación para el ejercicio profesional (que incluye igualdad de trato para las consultoras nacionales y extranjeras) y la erradicación de barreras que inhiben o previenen intercambios tras fronteras de servicios educativos. Sobre muchos de estos temas han existido avances importantes ya en el pasado. La novedad es que las salvaguardas de garantías de igual trato, ahora envuelven compañías comercializadoras de servicios educativos, que esperan la obtención de un beneficio económico de su actividad internacional.

RETOS DEL AGCS A LAS UNIVERSIDADES NACIONALES

El debate generado en torno del AGCS y las universidades en otras partes de mundo⁹, apenas está llegando a Latinoamérica, y a nuestro país¹⁰. En general, se aprecia que el sector más comprometido, es decir, la comunidad educativa, permanece poco alertada sobre estas novedades¹¹. Tampoco la sociedad civil, al menos eso refleja un rápido repaso al espacio que ocupa el tema en la prensa argentina, está siendo alertada sobre los nuevos desafíos de la educación superior frente a los compromisos que establece la vigencia del GATS, los que se reflejarán progresivamente en el surgimiento de nuevas estrategias de supervivencia para las universidades nacionales.

Es conveniente recordar, entonces, que hasta comienzos del 2004, menos de un tercio de los 145 miembros de la Organización Mundial del Comercio había expresado compromisos en el sector educación, muchos de ellos reflejando políticas ya adoptadas, no los compromisos de profundizar en la liberalización de la actividad que se espera del AGCS. La Argentina es signataria de uno de los 32 compromisos que corresponden a la educación superior. Existe, entonces, algún tiempo adicional para elaborar estrategias, pues los plazos originalmente previstos para enero de 2005 serán sin duda prorrogados en vista del escaso logro alcanzado hasta la fecha. Pero es necesario recordar que, aún cuando la Argentina adhiera a compromisos ya vigentes, ahora lo hace en un marco multilateral que la obliga a dirigirse hacia políticas más restrictivas y le limita considerablemente una vuelta atrás.

En la actual Ronda de Doha, se han manifestado 3 factores que impulsan las negociaciones: en primer lugar, la preocupación de numerosos países menos desarrollados, alertados por los posibles efectos de las cambiantes políticas de

⁹ Pauline Ross "Education and the General Agreement on Trade in Services: What Does the Future Hold?" informe preparado para la reunion conjunta de The Commonwealth Secretariat, The UK Forum for International Education and Training and The Council for Education in the Commonwealth. Londres, 29/05/2003, O el número especial de la Comparative Education Review de febrero 2002, editado por M.Carnoy y D. Roten, dedicado a la discusión de los variados significados de la globalización para el cambio de la educación. Véase también la contribución de J.Knight "Trade in Higher Education Services: The Implications of GATS" al seminario llevado a cabo en Sudáfrica sobre el tema (en *Kagisano*, Issue N°3, Otoño 2003)

¹⁰ Gabriela Siuffi, "Informe interno sobre el GATS y la educación superior" SPU, Ministerio de Educación, Argentina, noviembre 2003.

¹¹ Jane Knight, "GATS, Trade and Higher Education: Perspectives 2003 –Where are we?" Londres, The Observatory on Higher Education, 2003.

inmigración (visas de estudiante y sus familias) por parte de algunos países receptores de corrientes internacionales de becarios. Segundo, la existencia de respuestas variadas a la transnacionalización de los servicios de educación superior por parte de los países importadores; muchos favorecen la llegada de proveedores externos y ya poseen marcos regulatorios al efecto (principalmente en África, o Malasia) y ven la apertura generalizada en el marco del AGCS como una amenaza potencial. Finalmente, cada vez resulta más aparente que globalización, en educación, equivale a privatización y este reconocimiento ha significado un punto de inflexión en el humor de los países signatarios, levantándose numerosas voces de alerta, principalmente dentro de la Comunidad Europea. Distintos documentos recientes enfatizan los peligros de que el sector se vea, cada vez más, ocupado por proveedores en busca de beneficios comerciales, programas de calidad objetable y enfoques de mercado, que propugnan asignar recursos en base a criterios de retornos a la actividad¹².

MIRANDO HACIA ADELANTE

El conjunto de observaciones anteriores sugiere que es escaso el nivel de atención que estas cuestiones han merecido hasta el presente en la sociedad civil, y dentro de la comunidad académica, más específicamente. La agenda de investigación debería incluir, al menos, el análisis de los siguientes interrogantes, para los que aún no hay respuestas claras en la comunidad internacional de la educación superior:

¿Cuál es el papel reservado a la comunidad académica internacional dentro de las conversaciones técnicas del AGCS?

¿Si la educación transnacional continúa expandiéndose a tasas elevadas por un período prolongado, como lo prevé la UNESCO, cómo se verán afectados el perfil de las instituciones exportadoras y la estructura de los sistemas de educación superior en los países receptores?

¿Existe la necesidad de un código internacional que regule las prácticas en el comercio internacional de servicios educativos (responsabilidad social empresaria)?

¿Podría negociarse la educación superior en marcos más propicios, por fuera del AGCS?

¿Los marcos de gobernabilidad de las universidades nacionales resultan propicios para estimular discusiones constructivas sobre el GATS y el futuro de la educación superior en la Argentina?

¹² Jane Knight, "Trade Creep: Implications of GATS for Higher Education Policy, *International Higher Education* (2002) 5-7.