

TENDENCIAS
Revista de la Facultad de Ciencias
Económicas y Administrativas.
Universidad de Nariño
Vol. VI. Nos.1-2
Diciembre de 2005, páginas 7-20

**EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO Y SU RELACIÓN CON LA
EDUCACION SUPERIOR**

Por: Pedro Vicente Obando Ordóñez¹

RESUMEN

Colombia se encuentra en el proceso de negociar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. La comunidad académica y las organizaciones educativas, a nivel mundial, previenen a los países de los peligros existentes en involucrar a la educación en las negociaciones de tipo comercial. El artículo explica las modalidades en la comercialización de servicios y da ejemplos de la manera como se realizan en el sector de la educación. Se incluye una información general sobre el GATS (Acuerdo General de Comercialización de Servicios) en los procesos de negociación del Tratado. Por medio de ejemplos se analizan las barreras que existen en la forma de suministro de servicios educativos. Concluye el artículo con la presentación de cuatro escenarios posibles para la educación en el marco de la globalización.

Palabras Clave: Tratado de Libre Comercio, GATS, Educación Superior, Suministro de Servicios Educativos

SUMMARY

Colombia is facing the process of negotiating a Free Trade Treaty with the United States. The academic community and the educational organizations of

¹ Licenciado en Lenguas Modernas de la Universidad de Nariño; Master en Inglés como Lengua Extranjera de Southern Illinois University; Ph.D. en Etnolingüística Universidad de Texas.

the world warn the countries about the existing threats to include education on commercial trades. This article explains the modalities on commercial negotiations of services and provides examples on how to carry them out in the educational field. General information about GATS (General Agreement on Trade Services) is included on the negotiation treaty process. Providing some examples, barriers are analyzed according to the way the academic services are given. The article concludes with the presentation of four possible scenarios for education in the actual globalization process.

Key Words: Free Trade Treaty, GATS , Higher Education, Education Services Suply.

INTRODUCCIÓN

Las Instituciones educativas de los diversos niveles, pero especialmente las de educación superior y de formación de postgrados, consideran la globalización y la internacionalización como mecanismos que favorecen la innovación y la búsqueda constante de la calidad. Existe una preocupación latente en el mundo actual acerca de si los gobiernos deben involucrar a la educación como parte de una negociación de los Tratados de Libre Comercio. Las organizaciones educativas del mundo² se han pronunciado acerca de la inconveniencia de incluir a la educación superior en estos procesos de mercantilización y han hecho un llamado a los gobiernos a no firmar Tratados que van en contra de la autonomía y la libre determinación del quehacer académico.

La demanda de educación superior está aumentando en la mayoría de países, gracias al crecimiento de la economía del conocimiento, a los cambios demográficos y a la concepción actual de que el aprendizaje se realiza durante toda la vida. Sin embargo, el aumento de la demanda no marcha de manea paralela al aumento de la oferta, debido a varios factores, entre los cuales se podría señalar: la baja capacidad presupuestal de la educación pública para ofrecer más cupos; el papel cambiante de la política educativa de los gobiernos

² UNESCO, Columbus, UDUAL, Organización Universitaria Interamericana (OUI), entre otras.

y el énfasis constante en la economía del mercado y la privatización. Por su parte, las innovaciones tecnológicas en la información y las comunicaciones ofrecen nuevas alternativas virtuales de educación superior. Cada día surgen nuevos tipos de proveedores, bajo denominaciones de universidades cooperativas, instituciones con ánimo de lucro, campos con distintas sedes, acuerdos de franquicia, convenios de instituciones gemelas, etc.

1. ACUERDO GENERAL DE COMERCIALIZACION DE SERVICIOS

Las razones económicas son en la actualidad la principal motivación para impulsar las ofertas educativas más allá de las fronteras. Esta razón económica impulsa a los proveedores privados a buscar mercados para sus programas y a establecer alianzas en otros países. Pero este fenómeno se observa también en la educación pública, que debe buscar recursos a través de diversas estrategias. Esta comercialización de la educación superior es impulsada y apoyada por el Acuerdo General de Comercialización de Servicios (GATS)³. Este acuerdo consta de tres partes: la primera, establece las reglas y principios generales; la segunda, señala los compromisos específicos de los países al constituirse en proveedores extranjeros y la tercera, contiene los anexos con las limitaciones de cada sector.

Existen cuatro formas de suministro de comercialización de servicios, que se explican con ejemplos en la siguiente tabla:

³ Comercio Internacional de Servicios se negoció en la Ronda de Uruguay y entró en vigencia en 1995.

Tabla No 1 Formas de Suministro de Comercialización de Servicios

Modalidad de suministro	Explicación	Ejemplos	Tamaño/Potencialidad del mercado
Suministro a través de las fronteras	No implica un traslado del consumidor	Educación a distancia -e-learning universidades virtuales	Actualmente es un mercado pequeño, pero con gran potencial por el gran desarrollo tecnológico
Consumo en el extranjero	Implica un traslado del consumidor al país del proveedor	Estudiantes que van a estudiar a otro país	Representa la parte más importante del mercado global para servicios de educación superior
Presencia comercial	El proveedor se establece en otro país a fin de poder prestar sus servicios	-filiales -franquicias -acuerdos de asociación	Interés creciente y fuerte potencial de crecimiento, es una forma controvertida de suministro
Presencia de las personas	Personas que necesitan viajar temporalmente a otros países para prestar servicios	Profesores/investigadores que trabajan en el extranjero	Potencialmente un mercado importante dado el énfasis en la movilidad de los profesionales

Fuente: (Knight, 2002).

El comercio educativo está organizado en cinco categorías o subsectores de servicio, que corresponden a la educación primaria, secundaria, superior, de adultos y otra educación. Esta clasificación no refleja la realidad de los sistemas educativos actuales y, por lo tanto, los países pueden agregar sus propias clasificaciones.

2. OBLIGACIONES GENERALES

El GATS establece un conjunto de obligaciones generales, que son aplicables a todo el comercio de servicios. A continuación algunos elementos y reglas importantes:

Cobertura. Se aplica a todos los servicios, excepto a los servicios prestados en el ejercicio de la autoridad gubernamental y al derecho de circulación aérea. Es muy debatido el concepto de autoridad gubernamental.

Medidas. Son todas las leyes, normas y prácticas de los gobiernos que puedan afectar al sector comercial.

Obligaciones generales o incondicionales. Son cuatro: la nación más favorecida, la transparencia, el arbitraje de disputas y los monopolios.

Obligaciones condicionales. Tienen como finalidad proteger los objetivos de un país, son dos: el acceso al mercado (AM), que determina las restricciones para cada sector. El tratamiento nacional (TN), que significa dar el mismo tratamiento a proveedores extranjeros y nacionales.

3. TEMAS POLEMICOS

Existen preguntas y temas polémicos relacionados con la educación superior. Uno de los temas más controvertidos es el artículo 1.3, que define qué servicios educativos se cubren o pueden estar exentos. Según la OMC, el acuerdo aplica a todos los servicios excepto “aquellos servicios suministrados en el ejercicio de la autoridad gubernamental”, que es el servicio prestado de manera no comercial y no en competencia, términos que tienen una amplia interpretación y que pueden ser confusos en sistemas de educación superior público/privado.

El principio de liberación progresiva busca extender la cobertura del GATS a más sectores y disminuir el número de medidas que dificultan una mayor comercialización. De esta manera, los países que no están interesados en la importación o exportación de servicios educativos tendrán mayores presiones por la llegada de proveedores extranjeros a sus mercados. Otro problema que se presenta es la negociación por sectores, que implica ceder en algunos aspectos para lograr otros. En este caso, la educación superior puede ser vulnerable a los acuerdos de negociación, porque se negocia un tratado en el que la educación es apenas una parte del conjunto, y es muy posible que ante serias dificultades de llegar a acuerdos en temas tan sensibles como el agrícola, el país termine

haciendo concesiones en el campo educativo, a fin de lograr una mejor negociación para el sector agrario. Además, en algunos países surge la inquietud acerca de la educación privada, que aunque nominalmente está bajo la autoridad gubernamental, puede no estar regulada esencialmente por el gobierno. Si bien es cierto que los proveedores extranjeros pueden dar mayor acceso a la educación superior, existe también la amenaza de la dominación extranjera y de subyugar a la cultura nacional.

La calidad y la acreditación son temas muy importantes cuando se trata de importar o exportar servicios educativos. La competencia de los países en desarrollo es desigual en este aspecto, dadas las condiciones de investigación, docencia e infraestructura de nuestras instituciones frente a países desarrollados, que pueden hacer las mismas exigencias a los nuestros. La acreditación puede favorecer la movilidad de profesionales, pero debemos ser cuidadosos frente a la migración permanente y a la llamada “fuga de cerebros”. El país tiene la experiencia negativa en la preparación de profesionales en el extranjero. En muchas ocasiones, científicos cualificados en prestigiosas universidades del exterior deciden no retornar a Colombia, al no encontrar las mejores condiciones de trabajo, tanto en materia salarial como en la posibilidad de contar con una infraestructura de investigación adecuada para adelantar sus proyectos. La movilidad de profesionales, con la consecuente “fuga de cerebros”, agravaría la difícil situación de no contar con un número suficiente de científicos y doctores, lo que sitúa a Colombia en los niveles más bajos de competitividad académica.

4. BARRERAS

El potencial de las reglas de comercio que se establece en el GATS, lleva a que los países pobres sean cada día más pobres, en lugar de cerrar la brecha entre los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo. Existe una preocupación muy grande, relacionada con la eliminación de barreras de parte de los países pobres, mientras los ricos las mantienen para ciertos productos. En

el siguiente cuadro se pueden observar las barreras por forma de suministro en el sector educativo.

Tabla No 2 Barreras de acuerdo a la forma de Suministro

Formas de Suministro	Barreras
<p>1. Suministro más allá de la frontera</p> <p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -educación a distancia -educación electrónica -universidades virtuales 	<ul style="list-style-type: none"> * restricciones inapropiadas a la transmisión electrónica de materiales de curso * evaluación de las necesidades económicas de los proveedores de estos servicios * falta de oportunidad para calificar como institución otorgante de título * exigencia de recurrir a socios locales * negación de permiso para crear y deshacer sociedades de riesgo compartido (joint ventures) * tarifas e impuestos en licencias o regalías * nuevos obstáculos, electrónicos o legales, para uso de Internet * restricciones al uso/importación de materiales educativos
<p>2. Consumo en el exterior</p> <p>Ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - estudiantes que estudian en otro país 	<ul style="list-style-type: none"> * requisitos y costos de visa * requisitos de moneda extranjera y de cambio * reconocimiento de calificaciones * exigencia de cuotas en el número de estudiantes internacionales en total * restricciones al empleo mientras se estudia
<p>3. Presencia comercial</p> <p>Ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - campos sucursales o satelites - franquicias - acuerdos de conformación de instituciones gemelas 	<ul style="list-style-type: none"> * incapacidad para obtener licencias nacionales para otorgar una calificación * límite a la inversión directa por parte de los proveedores de educación * requisitos de nacionalidad * restricciones en la contratación de docentes extranjeros * monopolios gubernamentales

Pedro Vicente Obando O. El tratado de libre comercio y su relación con la educación superior

	<ul style="list-style-type: none"> * altos subsidios para las instituciones locales * dificultad para obtener autorización para establecer instalaciones * evaluación de las necesidades económicas de los proveedores de estos servicios * exigencia de recurrir a socios locales *tratamiento tributario que discrimina a los proveedores extranjeros * reglas para la conformación de instituciones gemelas
<p>4.Presencia de las personas naturales</p> <p>Ejemplo: - docentes que viajan a un país extranjero a enseñar</p>	<ul style="list-style-type: none"> * requisitos de inmigración * requisitos de nacionalidad o residencia * evaluación de necesidades * reconocimiento de credenciales * requisitos mínimos de contratación local desproporcionadamente altos * dificultad para que el personal obtenga autorización para entrar y salir del país * cuotas en el número de personal temporal * repatriación de ganancias sujeta a tasas y/o impuestos excesivamente costosos para la conversión de divisas * reglas de empleo * restricciones al uso/importación de materiales educativos que van a ser usados por el docente/académico extranjero

Fuente: (Knight, 2002).

Estas barreras, en el intercambio educativo, tienen una gran significación en las negociaciones comerciales, por la importancia que representa la educación pública en Colombia, como la única posibilidad de educación de un amplio sector de la población. En algunos casos estos obstáculos afectan la internacionalización, especialmente por las dificultades que deben afrontar los

investigadores. En el campo tecnológico es muy difícil establecer barreras que puedan controlar los servicios electrónicos en educación a través de las fronteras.

5. RIESGOS EN EL COMERCIO DE LA EDUCACION

Los riesgos relacionados con el comercio de la educación estriban en la generación de más proveedores con ánimo de lucro, programas de calidad cuestionable, enfoques orientados por el mercado, que desdibujan el principio fundamental de la educación superior como “bien público”. La comercialización es un problema complejo, que se puede discutir a varios niveles, entre otros los siguientes:

- El papel cambiante del gobierno en la búsqueda de una mayor liberalización del comercio, tiene un impacto en temas tan sensibles como la financiación, la regulación y el monitoreo de la educación superior. Surgen nuevos procedimientos que amenazan a la educación superior; la financiación recae cada vez más en el estudiante; las instituciones deben buscar nuevas fuentes alternas de financiación a través de actividades empresariales; pérdida de la autonomía e independencia de la regulación gubernamental; llegada de nuevos proveedores privados para ofrecer programas de educación y capacitación.
- El acceso de los estudiantes a la educación superior, de por sí menguado por múltiples circunstancias, será aun más limitado, ya que el comercio mercantilizará la educación.
- Los gobiernos limitan cada vez más los recursos para la educación superior, ya sea por las limitaciones fiscales o por la falta de voluntad política. La universidad pública podría reducir sus ingresos con las obligaciones del GATS; por ejemplo, con el tratamiento de nación más favorecida -que le cubriría, en este caso, a Estados Unidos al firmar el Tratado con Colombia -, los presupuestos tendrían que repartirse en un mayor número de proveedores de educación que vengan al país.

- Quizá los gobiernos piensen que habiendo nuevos proveedores, el apoyo Estatal sería menor y así la educación pública se vería enormemente afectada.
- Debe existir un marco regulador coherente que proteja los derechos nacionales, tanto de las instituciones como de los estudiantes.
- Las nuevas formas de ofrecer educación a través de proveedores, hacen urgente la necesidad de homologar procedimientos para garantizar la movilidad de docentes y estudiantes, y para tener sistemas claros de reconocimientos de calificaciones y de transferencia de créditos académicos.
- El aseguramiento de la calidad y la acreditación es un tema sensible en nuestros países, que han iniciado el desarrollo de programas para mejorar el servicio educativo. Se necesita establecer sistemas de acreditación, internacionalmente aceptados, para que las desigualdades del desarrollo educativo no perjudiquen a los proveedores nacionales, frente a la llegada de la oferta internacional.
- La investigación y los derechos de propiedad intelectual están regulados por el TRIPS⁴. Este acuerdo de comercialización es independiente del GATS y se ocupa de temas como patentes, marcas registradas y derechos de autor, que son de gran importancia para las funciones básicas de la universidad en docencia, investigación y proyección social. El tema de la propiedad intelectual sigue siendo un aspecto difícil de negociar y los avances en el tema han sido muy limitados.
- La liberación del comercio puede tener un gran impacto en las actividades de internacionalización sin ánimo de lucro. Muchos programas de investigación y apoyo académico podrían verse afectados

⁴ Sigla en Inglés que significa: Aspectos del Derecho de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio.

con un enfoque puramente comercial. El intercambio estudiantil, las pasantías y otras formas de movilidad académica, que no generan ingresos, podrían ser menospreciadas, subvaloradas y tal vez eliminadas en los procesos de comercialización.

- La movilidad de profesionales, especialmente investigadores, puede llevar a un peligroso éxodo del talento humano, debido a las condiciones que puedan ofrecer los países desarrollados. Los profesionales y los investigadores pueden tener mayores facilidades logísticas para el desarrollo de su profesión y para el trabajo investigativo.
- La aculturación es un problema sensible en nuestros países, con una riqueza étnica tan grande. La homogeneización de la cultura, con programas educativos más allá de las fronteras, puede extinguir nuestros valores ancestrales.

Un análisis de las implicaciones del GATS en la educación superior se ha convertido en tema importante de académicos y de diversas organizaciones educativas, que han hecho ver algunos de los problemas que podría traer la firma de un Tratado de Libre Comercio para el sector educativo.⁵

Las implicaciones analizadas del GATS permiten sacar dos conclusiones:

1. Existe una desconfianza, sustentada en el tratamiento de la educación “como una mercancía” y agravada, porque las decisiones y los procesos se desarrollan con la exclusión del sector educativo. Si bien es cierto, hemos participado en varias rondas de discusión en el “cuarto de a

⁵ Merecen destacarse los trabajos de reconocidos académicos como Jane Knight, Carmen García Guadilla, Roberto Rodríguez Gómez, Sylvie Didou Aupetit, Carlos Marquis, Salvador Malo, etc. De igual manera, los pronunciamientos de: La III Cumbre Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas con la Carta de Porto Alegre, la declaración conjunta de universidades tanto americanas como europeas: Association of Universities and Colleges of Canadá; American Council on Education; European University Association; Council for Higher Education Accreditation; la carta de San Salvador, la declaración de la UDUAL, etc.

lado”, ha sido solamente como consultores, pero sin ninguna posibilidad de negociación.

2. Nuestros países de la comunidad andina son considerados como objetivos de ganancia económica, como consumidores, y muy difícilmente como oferentes exitosos en un mercado mundial de producción de conocimientos bastante desequilibrado, debido a los avances en ciencia y tecnología de los países desarrollados.

6. POSIBLES ESCENARIOS PARA LA EDUCACION SUPERIOR

Ante esta situación de desconfianza e incertidumbre García Guadilla (2002) presenta cuatro escenarios posibles para la educación superior en América Latina, y que resumidos serían los siguientes:

- A. Globalización con subordinación y mercado actual indefinido.** Sería la continuación de lo que hoy existe en América Latina, con consumo de educación en el extranjero (modo 2 de suministro). Además, hoy existe una avalancha de nuevos proveedores, cuya calidad aun no se conoce. Por otra parte, el sector privado ha sido el de mayor crecimiento en América Latina, con diferentes modelos: el secular de élite, el religioso y el de “absorción de demanda”. Es preciso señalar que existen instituciones privadas de excelente calidad, tanto en el modelo de élite como en el religioso, pero no se puede decir lo mismo del modelo de absorción de demanda, que es el más numeroso y que se conoce como “universidades de garaje”, que crece cada día sin los controles de calidad necesarios.
- B. Globalización con interacción y mercado regulado por acuerdos educativos.** Este escenario armoniza lo público con lo privado, bajo la premisa de que la educación es un “bien público”, sin importar quien lo ofrezca. Busca un desarrollo socialmente sustentable, con mayor equidad entre los pueblos y dentro de ellos. En este escenario la calidad y la pertinencia son inseparables. Se desarrollan sistemas

internacionales de acreditación con criterios de cooperación, que toman en cuenta las culturas y tradiciones de los países.

C. Globalización con subordinación y mercado regulado por acuerdos comerciales como GATS. En este escenario lo único que se presume es que la subordinación será muy grande, debido a que los acuerdos comerciales tratan a los países como si todos fueran iguales. Las mayores desventajas serían: a) invasión de instituciones externas de desconocida calidad; b) mayores dificultades en el desarrollo de los sistemas de educación superior nacionales; c) incremento de la complejidad de los sistemas nacionales de educación superior, por la coexistencia de lo interno no resuelto con lo externo desconocido.

D. Globalización con interacción y mercado regulado por acuerdos comerciales como GATS. Los países estudian los acuerdos, aprovechan las ventajas y manejan adecuadamente las desventajas. Los países deberían hacer enormes esfuerzos para que las desventajas no eliminen las posibilidades de hacer buen uso de las ventajas.

CONCLUSION

El escenario B nos posibilita aumentar y mejorar nuestros convenios educativos, sin necesidad de convenios comerciales que consideran a la educación como una mercancía. La soberanía de nuestros pueblos, la autonomía universitaria, la calidad de la educación y la preservación de nuestras culturas, no son objeto de negociación, sino por el contrario, principios inalienables que buscan políticas de equidad, indispensables para lograr el equilibrio social.

Finalmente, estas consideraciones son acerca de las consecuencias de firmar un Tratado de Libre Comercio para el sector educativo y especialmente para la educación superior. No obstante, la comunidad académica debe pronunciarse sobre el Tratado de Libre Comercio en su conjunto, con las graves implicaciones para sectores tan sensibles como la salud, la agricultura, las

comunicaciones, etc. El país no debe permitir que la presión de Estados Unidos ejerza una influencia tan grande en la firma del Tratado. Ya se escuchó de los negociadores americanos un “ultimátum” a firmar el Tratado en un plazo no mayor a ocho semanas. Los negociadores deben continuar haciendo esfuerzos para que el país no se vea sometido a una negociación que haría aun más difícil la situación que vive Colombia. Ya han pasado doce rondas de negociación, sin que los resultados sean satisfactorios y en algunos casos ni siquiera iguales a los que teníamos anteriormente; por ejemplo, en las exenciones arancelarias concedidas a través de la APTDEA⁶ y que han sido sujetas a revisión por Estados Unidos.

La unidad de los países de la comunidad andina (Colombia, Venezuela, Ecuador y Perú) es una necesidad imperiosa en este tipo de negociaciones con un país tan fuerte como Estados Unidos. Desde luego que la unidad de toda la sociedad debe estar presente en la defensa de nuestra cultura e identidad nacionales, en la preservación del medio ambiente, en la protección de nuestra riqueza en flora y en fauna, en la posibilidad de alcanzar las mejores condiciones para los sectores más sensibles y, en general, en la búsqueda de una mejor calidad de vida para todos los colombianos.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

COMUNIDAD ANDINA (2004). **Análisis del Tratado de Libre Comercio Centroamérica – Estados Unidos**. Documento Informativo. Bogotá.

GARCIA-GUADILLA, Carmen (2002). **Acuerdo General de Comercialización de Servicios (GATS) y Educación Superior en América Latina**. Universidad Central de Venezuela. Caracas.

KNIGHT, Jane (2002). **“Trade in Higher Education Services. The Implications of GATS”**. The Observatory on Borderless Higher Education. London. En línea:

<http://www.obhe.ac.uk/products/reports/publicaccesspdf/March2002.pdf>

⁶ Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas

KNIGHT, Jane (2003). **GATS, Trade and Higher Education. Perspective 2003 –Where are we now?.** The Observatory on Boerderless Higher Education. London, May. En línea:

<http://www.obhe.ac.uk/products/reports/publicaccesspdf/May2003.pdf>

OEA (2003). **Diccionario de Términos de Comercio.** Washington.

RODRIGUEZ, Roberto (2003). **ALCA y las Universidades.** Observatorio Ciudadano de Educación. México.

SANCHEZ, Marcela Y RODRIGUEZ, Oscar (2004). **Las 100 Preguntas del TLC.** Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Bogotá.