

SERIE DOCUMENTOS

**BORRADORES
DE
INVESTIGACIÓN**

No. 77, septiembre de 2005

El comercio de servicios de enseñanza en el Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos de América. Las implicaciones para la educación superior en Colombia

Hernán Jaramillo S.
Marcela Anzola



UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario - 1653

JARAMILLO S., Hernán

El comercio de servicios de enseñanza en el Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos de América. Las implicaciones para la educación superior en Colombia / Hernán Jaramillo S., Marcela Anzola. — Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2006.

68 p.: cuadros, tablas – (Economía. Serie Documentos, Borradores de Investigación; 77)

ISSN: 0124-4396

Incluye bibliografía.

Economía - Colombia / Tratados comerciales – Colombia – Estados Unidos / Tratado de Libre Comercio – Colombia – Estados Unidos / Comercio internacional – Colombia / Educación – Aspectos económicos / I. Anzola, Marcela / II. Título / III. Serie.

© Centro Editorial Universidad del Rosario

© Facultad de Economía

© Hernán Jaramillo S., Marcela Anzola

Todos los derechos reservados

Primera edición: septiembre de 2005

ISSN: 0124-4396

Impresión digital: JAVEGRAFI - Colombia

EL COMERCIO DE SERVICIOS DE ENSEÑANZA EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO (TLC) CON LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

LAS IMPLICACIONES PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA

HERNÁN JARAMILLO S
hjaramil@urosario.edu.co

MARCELA ANZOLA
manzola@urosario.edu.co

RESUMEN

Desde la perspectiva del comercio internacional la prestación de servicios, en particular la de servicios públicos, ha sido un tema reciente. En el caso de la educación este tema se consideraba tradicionalmente como una actividad propia del Estado, asociada al concepto de servicio público. En la actualidad estos conceptos han cambiado y hoy se considera que la educación no sólo puede ser objeto de transacciones comerciales, como cualquier otro servicio, sino que además puede ser exportada. Para Colombia este tema cobra especial importancia de cara a las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos de América, no sólo por la especial situación de Colombia como importador neto de servicios de enseñanza, sino también por los posibles efectos que pueda tener este tratado sobre la educación en el país. El objetivo de este documento es analizar las disciplinas del comercio de servicios y su aplicación a los servicios de enseñanza superior en particular, así como las implicaciones concretas para Colombia de las negociaciones de un TLC que incluya en su ámbito de aplicación el tema de los servicios de educación.

Palabras clave: educación, educación superior, prestación de servicios, comercio de servicios.

Clasificación JEL: F13, F15, F20, F41, I21, I28

ABSTRACT

From international trade perspective, the supply of services and in particular the supply of public goods is a recent issue. The case of education services have been traditionally considered as an activity of the State, associated to the concept of public goods. Nowadays, this concept has changed, and it's considered that education can be an object of trade transactions and also be exported. For Colombia, this subject is important due the negotiations of the Free Trade Agreement with the United States of America, not only because the special situation of Colombia like net importer of educational services, but also because the possible effects of this treaty on the Colombian educational system. The goal of this paper is to analyze services trade disciplines and its application to educational services—higher education— as well as the concrete implications for Colombia of the negotiations of a Free Trade Agreement, that may includes under its scope the issue of educational services.

Palabras Clave: educación, educación superior, prestación de servicios, comercio de servicios.

JEL Classification: F13, F15, F20, F41, I21, I28

INTRODUCCIÓN

EL COMERCIO DE SERVICIOS EN EL SECTOR DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Desde la perspectiva del comercio internacional la prestación de servicios, en particular la de servicios públicos, ha sido un tema reciente. Hasta la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la suscripción del Acuerdo de Servicios, en el marco de la misma, se consideraba que los servicios, al no poder ser exportados porque su adquisición implicaba el traslado del tomador o el prestador del servicio lo que tenía fuertes implicaciones económicas, pertenecían a la categoría de los *no transables*; esto es, aquellos *bienes* que no eran susceptibles de ser exportados.

En el caso de la educación este tema era aún más sensible, si se tiene en cuenta que tradicionalmente se ha considerado como una actividad propia del Estado, asociada al concepto de *servicio público*. Esto implica que en principio debe ser prestada exclusivamente por el Estado y en caso de que tal actividad sea desarrollada por particulares deba estar sometida a estrictas regulaciones sin que pierda su carácter de servicio público. Se trata de una actividad regulada que, no obstante se mueve por fuera de las condiciones de “oferta y demanda” del mercado, no es ajena a toda actividad económica. En efecto, ocurre lo mismo con otros servicios públicos, como la salud o los servicios de telecomunicaciones, energía o agua potable, que son ofrecidos a los ciudadanos a través del mercado —regulado—, ya sea directamente por el Estado o a través de los particulares.

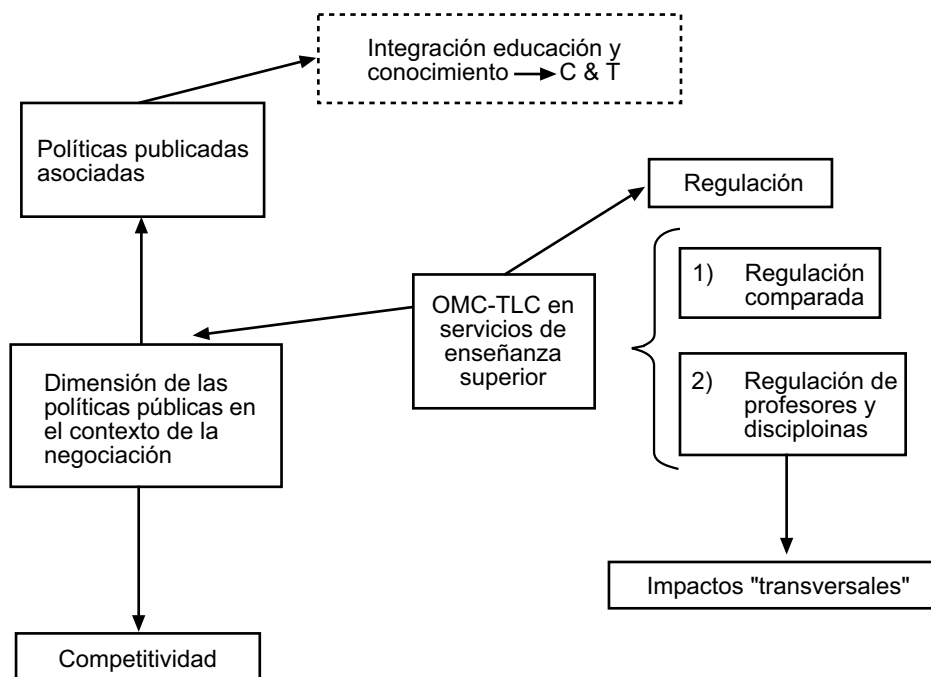
En la actualidad estos conceptos han cambiado, y hoy se considera que la educación no sólo puede ser objeto de transacciones comerciales, como cualquier otro servicio, sino que además puede ser exportada. Este cambio de enfoque ha llevado a que cada vez más el tema de los *servicios de enseñanza*, como se les denomina en el argot de la OMC, haga parte de las discusiones sobre comercio de servicios, así como de las negociaciones de los acuerdos de integración económica.

Para Colombia, este tema cobra especial importancia de cara a las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos de América (EE. UU.), no sólo por la especial situación de Colombia como importador neto de servicios de enseñanza, sino también por los posibles efectos que pueda tener este tratado sobre la educación en el país.

No obstante, para comprender las exactas dimensiones del tema es preciso analizar cuál es el esquema del comercio de servicios, cómo se aplica de manera específica para el caso de los servicios de enseñanza en particular, así como las implicaciones concretas que tiene para Colombia.

De acuerdo con esto, el análisis de las implicaciones de una negociación de “servicios de enseñanza” en el TLC Colombia-EE. UU. debe partir del conocimiento de las normas y reglas de la OMC sobre servicios, las cuales van a determinar el alcance del acuerdo. Una vez establecido el tratado es preciso revisar las experiencias internacionales sobre el tema, la regulación en ambos países, los intereses que se persiguen con el acuerdo y, finalmente, identificar los temas conexos que puedan dar lugar a impactos transversales (véase el gráfico 1).

GRÁFICO 1



En lo que concierne al marco normativo, existen tres niveles a tener en cuenta:

- Las reglas de la OMC-GATS –General Agreement of Trade and Services.
- Las reglas generales del acuerdo, principalmente el capítulo de servicios.
- Las reglas nacionales que regulan el tema.

Las dos primeras no revisten mayor dificultad, en la medida en que se trata de reglas generalmente ampliamente conocidas en la práctica de los tratados. Las últimas son más complejas, puesto que hacen parte de las políticas públicas de cada país.

En este sentido, la negociación debe tener en cuenta no sólo los intereses específicos del país en la materia, sino el estado actual de la legislación, el grado de apertura y las posibilidades de intervención y regulación, así como los instrumentos con los que se cuenta para tal efecto. Así mismo, como ya se anotó, es preciso considerar los temas conexos que puedan incidir directa o indirectamente en la prestación del servicio, que para los servicios de enseñanza serían principalmente los siguientes:

- la libre de circulación de personas (otorgamiento de visas de estudio y negocio).
- el reconocimiento y la homologación de títulos profesionales.
- las disposiciones sobre propiedad intelectual.

Finalmente, es preciso resaltar la importancia de la educación superior como elemento determinante de la competitividad de los servicios en general y, en particular, de los servicios profesionales, en los cuales la calidad de la formación es un factor determinante.

PARTE I. LOS SERVICIOS DE ENSEÑANZA EN EL CONTEXTO MULTILATERAL Y REGIONAL

1. MARCO MULTILATERAL

1.1. ASPECTOS GENERALES: GATS

Sin lugar a dudas, el GATS ha sido uno de los logros más importantes de la Ronda Uruguay. Este acuerdo, que entró en vigencia el 1 de enero de 1995, se inspiró básicamente en los mismos objetivos del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT); esto es, en la idea de crear un sistema creíble y fiable de normas comerciales internacionales; garantizar un trato justo y equitativo a todos los participantes (principio de no discriminación); impulsar la actividad económica mediante consolidaciones garantizadas y fomentar el comercio y el desarrollo a través de una liberalización progresiva.

El GATS define los servicios con base, atendiendo a las modalidades de prestación de servicios, para lo cual se han identificado cuatro modos. En efecto, el artículo I, 2, al definir la prestación de servicios, establece las siguientes modalidades para el suministro de servicios (véase tabla 1):

- a) **El suministro transfronterizo.** El servicio se suministra desde el territorio de un país miembro hacia el territorio de cualquier otro país miembro. En este caso ni el proveedor ni el consumidor cruzan las respectivas fronteras.
- b) **El consumo en el extranjero.** Se refiere a las situaciones en las que un consumidor de servicios (por ejemplo, un turista) se desplaza al territorio de otro país miembro para obtener la prestación de un servicio.
- c) **La presencia comercial.** Implica que un proveedor de servicios de un país miembro se establece en el territorio de otro país miembro, ya sea mediante la adquisición en propiedad o arrendamiento de locales (por ejemplo, filiales nacionales de compañías de seguros o cadenas hoteleras) con el fin de suministrar un servicio. En este caso la prestación del servicio está asociada con la inversión extranjera.
- d) **La presencia de personas físicas.** Consiste en el desplazamiento de personas naturales de un país miembro al territorio de otro país miembro para prestar un servicio (por ejemplo, contables, médicos o profesores). No obstante, esto no implica una autorización automática para la prestación del respectivo servicio, pues en el anexo sobre el *Movimiento de personas físicas* se especifica que los países miembros siguen siendo libres de aplicar medidas restrictivas a la entrada de personas en su territorio con carácter permanente.

TABLA 1
SERVICIOS DE ENSEÑANZA

Modo de Suministro según el GATS	Explicación	Ejemplos en educación superior
1. Suministro más allá de las fronteras	Prestación de un servicio cruzando las fronteras (no requiere el desplazamiento físico del consumidor)	• Educación a distancia • Aprendizaje electrónico • Universidades virtuales
3. Consumo en el extranjero	Prestación del servicio mediante el desplazamiento del consumidor al país del proveedor	• Estudiantes que se desplazan a otro país
4. Presencia Comercial	Prestación del servicio mediante el establecimiento del proveedor en otro país para prestar el servicio	• Sede local o campos satélite • Instituciones gemelas • Acuerdos de franquicia con instituciones locales
5. Presencia de personas naturales	Prestación del servicio mediante el traslado temporal de personas físicas a otro país	• Profesores, maestros, investigadores trabajando en el extranjero

Fuente: Knight, 2002

En principio, el GATS se aplica a las medidas adoptadas por los miembros que afecten al comercio de servicios (artículo I.1); entendiéndose por “servicios” todo servicio de cualquier sector, excepto los servicios suministrados en **ejercicio de facultades gubernamentales** (artículo I, 3, b).¹ A pesar de esta amplia definición, la aplicación de las disposiciones contempladas en el acuerdo presenta ciertas particularidades:

- En primer lugar, existen algunos sectores que por sus características excepcionales se regulan en anexos mediante normas especiales. Se trata de los servicios de transporte aéreo² y marítimo, los servicios financieros y los servicios de telecomunicaciones.
- En segundo lugar se prevé una regulación especial para el caso de que la prestación del servicio implique el movimiento de personas físicas (anexo sobre el movimiento de personas físicas proveedoras de servicios en el marco del acuerdo).
- En tercer lugar, cada miembro de la OMC debe elaborar una lista de compromisos específicos (Sistema de Listas Positivas) en la que se indiquen los servicios respecto de los cuales garantiza el acceso a los mercados y el trato nacional, así como cualquier limitación que exista al respecto (Parte III. Compromisos específicos, artículos XVI y ss). La Lista también puede utilizarse para contraer compromisos adicionales con relación, por ejemplo, a la aplicación de determinadas normas o principios de reglamentación. Los compromisos se contraen con relación a cada uno de los cuatro modos de suministro de servicios.

En la mayor parte de las listas existe una sección de compromisos sectoriales y una de compromisos horizontales. La *Sección de compromisos horizontales* contiene consignaciones aplicables a todos los sectores incluidos con posterioridad en la lista. Las limitaciones horizontales a

¹ De conformidad con este artículo (I,3,c) los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales son aquéllos que no se suministren en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios.

² El anexo sobre *Servicios de transporte aéreo* establece que el acuerdo no es aplicable a las medidas que afectan a los derechos de tráfico aéreo ni a los servicios directamente relacionados con los mismos.

menudo se refieren a un determinado modo de suministro, particularmente a la presencia comercial y la presencia de personas físicas. En la *Sección de compromisos en sectores específicos* figuran consignaciones aplicables únicamente a un sector concreto.

De conformidad con el artículo XXI los compromisos específicos pueden modificarse con arreglo a determinados procedimientos. Los países que puedan verse afectados por esas modificaciones pueden solicitar al respectivo miembro que negocie ajustes compensatorios que se registrarán por el principio de la nación más favorecida.

Además, el GATS permite que en determinadas circunstancias los países miembros tomen o mantengan medidas que impliquen un incumplimiento de sus obligaciones en el marco del acuerdo, incluidos el principio de la nación más favorecida o los compromisos específicos. El artículo correspondiente abarca, entre otras, las medidas necesarias para:

- i) Proteger la moral pública o mantener el orden público;
- ii) proteger la salud de las personas y de los animales, o para preservar los vegetales; o
- iii) asegurar la conformidad con leyes y reglamentos que no sean incompatibles con el acuerdo, como las medidas necesarias para impedir prácticas engañosas o fraudulentas.

Así mismo, en caso de graves dificultades de balanza de pagos los países miembros pueden aplicar temporalmente una restricción sobre el comercio, de manera no discriminatoria, a pesar de la existencia de compromisos específicos.

En cuanto a las obligaciones específicas el GATS prevé tanto estándares de trato de nación más favorecida como de Trato Nacional; igualmente, obligaciones de transparencia.

1.1.1. Trato de la nación más favorecida (NMF)

El artículo II del GATS dispone que cada país miembro debe otorgar inmediata e incondicionalmente a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otro miembro “un trato no menos favorable que el que conceda a los servicios similares y a los proveedores de servicios similares de cualquier otro país”. En principio, esta disposición equivale a una prohibición de acuerdos preferenciales entre grupos de países miembros en determinados sectores o de disposiciones de reciprocidad que limitan los beneficios de la adhesión a los interlocutores comerciales que otorgan un trato similar.

No obstante, mediante el inciso segundo de este artículo, se permitió a las partes excepcionar los acuerdos que se encontraran vigentes en el momento de la firma del GATS. Para el caso de los Estados que adhieran con posterioridad a esta fecha, o en caso que uno de los Estados parte requiera una exención de este tipo, se aplica lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo II. Sin embargo, esta disposición es bastante restrictiva, en la medida en que permite este tipo de concesiones sólo cuando se trata de la concesión de “(...) ventajas a países adyacentes con el fin de facilitar intercambios, limitados a las zonas fronterizas contiguas, de servicios que se produzcan y consuman localmente.” En el caso de la creación de acuerdos comerciales que incluyan disposiciones sobre la materia y otorguen preferencias a los Estados que los conformen, se aplican las disposiciones del artículo V del GATS ya analizadas en el punto 1.

1.1.2. Trato nacional (TN)

El artículo XVII del GATS contempla la obligación que cada país miembro tiene de otorgar a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otro miembro —con respecto a todas las medidas que afecten al suministro de servicios— un trato no menos favorable que el que dispense a sus propios servicios similares o a proveedores de servicios similares.³ No obstante, cabe resaltar que esta obligación se aplica sólo respecto a los sectores inscritos en su lista, con las condiciones y salvedades que en ella hubiere consignado.

Los párrafos 2 y 3 del artículo establecen los criterios para dar cumplimiento a esta obligación. Así, el párrafo segundo prevé que todo miembro podrá cumplir con la obligación antes señalada, “(...) otorgando a los servicios y proveedores de servicios de los demás miembros un trato formalmente idéntico o formalmente diferente al que dispense a sus propios servicios similares y proveedores de servicios similares”. Y de conformidad con el párrafo 3, se considera que “(...) un trato formalmente idéntico o formalmente diferente es menos favorable si modifica las condiciones de competencia en favor de los servicios o proveedores de servicios del miembro en comparación con los servicios similares o los proveedores de servicios similares de otro miembro”. Dado que los países miembros están facultados para realizar las adaptaciones que consideren necesarias en lo que respecta al alcance sectorial y al contenido sustantivo de dichos compromisos, éstos tienden a reflejar los objetivos y limitaciones de la política nacional, tanto en general como en sectores concretos. Mientras que algunos países miembros sólo han consignado un escaso número de servicios, otros han asumido disciplinas de acceso a los mercados y de trato nacional en más de 120 de un total superior a 160 servicios.

1.1.3. Transparencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo III del GATS los países miembros están obligados a publicar con prontitud y, salvo en situaciones de emergencia, a más tardar en la fecha de su entrada en vigencia todas las medidas pertinentes de aplicación general en materia de servicios, así como los acuerdos internacionales de los cuales haga parte que afecten el funcionamiento del acuerdo; además, a informar al Consejo del Comercio de Servicios⁴ sobre la expedición de nuevas leyes, reglamentos o directrices administrativas que afecten significativamente al comercio de servicios, así mismo, a responder con prontitud a todas las peticiones de información específica formuladas por los demás miembros acerca de cualquiera de sus medidas de aplicación general o acuerdos internacionales. De esta obligación se exceptúan (artículo III bis) las informaciones de carácter confidencial, cuya divulgación pueda constituir un obstáculo para el cumplimiento de las leyes o ser de otra manera contraria al interés público, o lesionar los intereses comerciales legítimos de empresas públicas o privadas.

De otra parte, el GATS, incluidos sus anexos e instrumentos conexos, establece un programa de trabajo al que normalmente se denomina “programa incorporado”. El programa refleja el

³ No se interpretará que los compromisos específicos asumidos en virtud del presente artículo obligan a los miembros a compensar desventajas competitivas intrínsecas que resulten del carácter extranjero de los servicios o proveedores de servicios pertinentes.

⁴ Consejo conformado en la OMC, se encarga del análisis de los temas relacionados con el comercio de servicios.

hecho de que no fue posible concluir todas las negociaciones relacionadas con los servicios en el marco de la Ronda Uruguay y que los miembros ya se han comprometido en virtud del artículo XIX a celebrar rondas sucesivas destinadas a lograr progresivamente un nivel de liberalización cada vez más elevado. Por otra parte, varios artículos del GATS prevén la celebración de negociaciones específicas encaminadas a definir normas y disciplinas en materia de reglamentación nacional (artículo VI), medidas de salvaguardia urgentes (artículo X), contratación pública (artículo XIII) y subvenciones (artículo XV). Estas negociaciones están en curso.

A nivel sectorial, las negociaciones sobre telecomunicaciones básicas concluyeron satisfactoriamente en febrero de 1997 y las negociaciones en la esfera de los servicios financieros en diciembre del mismo año. En esas negociaciones, los miembros lograron compromisos significativamente mejorados, con una participación más amplia.

La primera de las rondas acordadas en virtud del artículo XIX debía comenzar a más tardar cinco años después de la fecha de entrada en vigencia del acuerdo; por consiguiente, comenzó en enero de 2000. Inicialmente se centró en el programa incorporado, con miras a establecer una base sólida para la negociación de nuevos compromisos específicos. En una reunión de balance celebrada en marzo de 2001, los miembros acordaron las directrices y procedimientos para las negociaciones de la nueva ronda (*Directrices y procedimientos para las negociaciones sobre el comercio de servicios*. Documento S/L/93 de 2001) y examinaron una primera serie de propuestas sectoriales presentadas por determinados países. Los lineamientos básicos allí trazados son los siguientes:

- a) No se excluirá a priori ningún sector de servicios ni modo de suministro. Se prestará especial atención a los sectores y modos de suministro que sean de interés para las exportaciones de los países en desarrollo.
- b) Las exenciones del trato NMF estarán sujetas a negociación de acuerdo con el párrafo 6 del anexo sobre Exenciones de las obligaciones del artículo II (trato NMF). En dichas negociaciones, se otorgará una flexibilidad apropiada a los distintos países en desarrollo miembros.
- c) Las negociaciones sobre salvaguardias previstas en el artículo X finalizarán a más tardar el 15 de marzo de 2002 de acuerdo con la decisión adoptada por el Consejo del Comercio de Servicios el 1 de diciembre de 2000. Los miembros tendrán por objetivo finalizar las negociaciones previstas en el párrafo 4 del artículo VI y los artículos XIII y XV antes de la conclusión de las negociaciones sobre compromisos específicos.

Finalmente, en el Mandato de Doha se reafirmaron las directrices y procedimientos para las negociaciones sobre el comercio de servicios, adoptadas por el Consejo del Comercio de Servicios el 28 de marzo de 2001, y se dispuso que los participantes debían presentar las peticiones iniciales de compromisos específicos a más tardar el 30 de junio de 2002 y las ofertas iniciales a más tardar el 31 de marzo de 2003. Entre el 31 de marzo y el 30 de octubre de 2003, 39 miembros presentaron ofertas iniciales: Argentina, Australia, Bahrein, Bolivia, Bulgaria, Canadá, Chile, China, **Colombia**, Comunidades Europeas y sus Estados miembros, Eslovenia, Estados Unidos de América, Fiji, Guatemala, Hong Kong, China, Islandia, Israel, Japón, Liechtenstein, Macao, México, Noruega, Nueva Zelanda, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, República Checa, República de Corea, República Eslovaca, Saint Kitts y Nevis, Senegal, Singapur, Sri Lanka, Suiza, Tailandia, Taipei Chino, Turquía, Uruguay.

1.2. LOS SERVICIOS DE ENSEÑANZA EN EL GATS

Comprenden los servicios de enseñanza primaria, secundaria, pos-secundaria y de adultos, así como formación especializada, por ejemplo, para el deporte. Estos servicios están comprendidos en el ámbito de lo que se conoce como “las nuevas negociaciones sobre los servicios”, que se iniciaron en enero de 2000.

Los lineamientos básicos de los servicios de enseñanza están consignados en la *Nota documental*⁵ –Documento S/C/W/49 (restringido) con fecha 23 de septiembre de 1998– preparado por la Secretaría a petición del Consejo del Comercio de Servicios. La Nota está organizada en cuatro secciones. En la primera se define la importancia económica y estructura de mercado de los servicios de enseñanza; en la segunda se presentan algunas características básicas del comercio internacional en ese sector; en la tercera se ofrece una breve perspectiva de los compromisos contraídos en virtud del GATS y en la cuarta se enumeran algunas fuentes que podrían suministrar información adicional sobre el sector. Dada la importancia de este documento, como quiera que representa el enfoque de la OMC sobre el tema, se presentará un breve resumen del mismo.

1.2.1. Definición y clasificación

De conformidad con la Nota, los servicios de enseñanza se definen habitualmente con referencia a cuatro categorías: servicios de enseñanza primaria; servicios de enseñanza secundaria; servicios de enseñanza superior (terciaria) y servicios de enseñanza para adultos. Sin embargo, esta clasificación no es exacta, especialmente por los cambios que se presentan en la educación superior –la cual normalmente abarca a la enseñanza pos-secundaria y los niveles de diploma y licenciatura universitarios–, reflejados en las revisiones recientes de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) 1997, que ha modificado las categorías relacionadas con la enseñanza superior/terciaria para dar mayor cabida a los tipos de estudios “no universitarios”.⁶

Por otra parte, en el concepto de servicios de enseñanza, en algunos países se incluyen ciertas actividades que no son propiamente tales, como los servicios de pruebas educativas, de programas de intercambio de estudiantes y los que facilitan los “estudios en el extranjero”.

Los sistemas de clasificación industrial de uso más frecuente podrían aportar algunas aclaraciones en cuanto a la gama de actividades que se consideran servicios de enseñanza.

⁵ Las notas son documentos preparados por la Secretaría a petición del Consejo del Comercio de Servicios en el contexto del programa de intercambio de información. Tienen como finalidad proporcionar información documental para los debates sectoriales que el Consejo lleva a cabo. Estas notas recogen datos básicos y generales encaminados a estimular el debate entre los miembros acerca de los temas pertinentes, por lo cual no son de carácter exhaustivo. Su contenido y, en particular, las referencias a países específicos depende exclusivamente de la disponibilidad de información.

⁶ La Clasificación Internacional Normalizada de la Educación, aprobada por la UNESCO en 1976, se ha actualizado en fechas recientes –CINE 1997. La CINE aporta un marco conceptual básico para las estadísticas internacionales en materia de educación. En la versión revisada se han incorporado nuevos niveles de enseñanza para reflejar más adecuadamente la realidad del sector. Se han incluido, por ejemplo, dos tipos de estudios de nivel terciario/superior: los estudios *profesionales teóricos avanzados* y los *ocupacionales/prácticos*.

i) La Lista de Clasificación Sectorial de los Servicios, plasmada en el documento MTN. GNS/W/120, se elaboró durante la Ronda Uruguay para efectos de consignación en listas en el GATS. Se basaba en la Clasificación Central Provisional de Productos (CPC) de las Naciones Unidas y las actividades incluidas se definen haciendo referencia a los códigos de la CPC. Aunque los miembros de la OMC no están legalmente obligados a determinar el alcance sectorial de sus compromisos con arreglo a esa clasificación, una gran mayoría así lo ha hecho. Según el documento MTN. GNS/W/120, los servicios de enseñanza incluyen:

- A. Servicios de enseñanza primaria** (CPC 921). Comprenden los servicios de enseñanza preescolar (CPC 92110) y otros servicios de enseñanza primaria (CPC 92190). dichas categorías no abarcan los servicios de cuidados infantiles (considerados servicios sociales en la CPC 93321) ni los servicios relacionados con los programas de alfabetización para adultos, que forman parte de la subcategoría de servicios de enseñanza para adultos (CPC 92400).
- B. Servicios de enseñanza secundaria** (CPC 922). Incluyen los servicios generales de enseñanza secundaria (CPC 92210), los servicios de enseñanza secundaria superior (CPC 92220), los servicios de enseñanza secundaria técnica y profesional (CPC 92230) y los servicios de enseñanza secundaria técnica y profesional de tipo escolar para estudiantes minusválidos (CPC 92240).
- C. Servicios de enseñanza superior** (CPC 923). Contienen los servicios de enseñanza técnica y profesional pos-secundaria (CPC 92310) y otros servicios de enseñanza superior (CPC 92390). En el primer caso se trata de servicios de enseñanza técnica y profesional de nivel inferior a la graduación; en el segundo, de servicios de enseñanza destinados a la obtención de un título universitario o equivalente.
- D. Servicios de enseñanza para adultos** (CPC 924). Abarcan la enseñanza de adultos que no esté comprendida en los sistemas ordinarios de enseñanza.
- E. Otros servicios de enseñanza** (CPC 929). Incluyen todos los servicios de enseñanza no clasificados en otra parte, y excluyen los servicios de enseñanza dedicados a las actividades recreativas, por ejemplo, los que ofrecen los centros de instrucción deportiva y cinégetica, que se reúnen en los servicios deportivos y otros servicios de esparcimiento (CPC 964).

La Versión 1.0 de la Clasificación Central de Productos (CPC Rev.1), aprobada por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en febrero de 1997, mantiene una correlación plena con la CPC Provisional salvo en dos casos. En primer lugar, en las tablas de correlación pertinentes los servicios de enseñanza secundaria técnica y profesional (CPC Rev.1 9223), en su definición, ahora incluyen a los servicios de enseñanza secundaria técnica y profesional de tipo escolar para estudiantes minusválidos (CPC 9224). En segundo lugar, los servicios de enseñanza para adultos n.c.p. (CPC 924) y otros servicios de enseñanza (CPC 929) se han fusionado en “otros servicios relacionados con la enseñanza y la capacitación” (CPC Rev.1 929). Las definiciones recogidas en la CPC Rev.1 no difieren sustancialmente de las que contiene la CPC. Por ejemplo, en la subclase 9223 de la CPC Rev.1 no se hace referencia explícita a los estudiantes minusválidos; así como a los servicios de enseñanza a través de programas de radio y televisión o por correspondencia en el caso de la CPC Rev.1, 924. Además, se ha dado un carácter más descriptivo a la definición de estos últimos mediante la enumeración de algunas de las activida-

des abarcadas, como los servicios de enseñanza para instructores profesionales de deporte y los servicios de capacitación en informática.

En la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU)⁷, así como en la Nomenclatura General de las Actividades Económicas de las Comunidades Europeas (NACE),⁸ el sector de los servicios de enseñanza está estructurado con arreglo a los criterios de la CPC de las Naciones Unidas. De ese modo, una parte de la industria se identifica claramente por los niveles de educación en el seno de los sistemas ordinarios de enseñanza primaria, secundaria y universitaria, mientras que la otra está formada por la enseñanza no comprendida en los sistemas ordinarios.⁹

En el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (NAICS),¹⁰ el sector de los servicios de enseñanza está estructurado en función de los niveles y tipos de servicios de enseñanza. Parte de los grupos industriales coincide con una serie reconocida de niveles formales de enseñanza sancionados por diplomas y títulos. Esos grupos equivaldrían a los incluidos en las categorías de “sistemas ordinarios de enseñanza primaria, secundaria y universitaria” de la CPC de las Naciones Unidas. Los grupos restantes se basan en el tipo de instrucción o formación ofrecido y los niveles carecen de definición formal, incluyendo explícitamente a los “servicios no docentes” que sirven de apoyo a los procesos o sistemas de enseñanza. Como ejemplo de esas actividades cabe citar: la oferta de programas de capacitación para el aprendizaje en el trabajo; la enseñanza de lenguas extranjeras; la formación para la promoción laboral (impartida directamente a los interesados o por medio de programas de capacitación de los empleadores); las tutorías para la preparación de exámenes y los servicios de apoyo educativo –asesores pedagógicos, orientadores en materia de enseñanza y servicios de realización de pruebas, así como los programas de intercambio de estudiantes, entre otros. Se supone que esas actividades equivalen a los “servicios de enseñanza para adultos y otros servicios de enseñanza” en el contexto de la CIIU, la NACE y la CPC de las Naciones Unidas. Si bien la definición de “servicios de enseñanza para adultos y otros servicios de enseñanza” adoptada en esas clasificaciones resulta muy amplia (es decir, los servicios de enseñanza de adultos que no estén comprendidos en los sistemas ordinarios de enseñanza primaria, secundaria y universitaria, todos los demás servicios de enseñanza no definibles por nivel y la enseñanza en materias específicas no clasificada en otro lugar) no concreta la naturaleza de esas actividades o qué se entiende por “enseñanza”.¹¹ No está claro, por ejemplo, si esa categoría residual abarca sólo los “servicios de enseñan-

⁷ Clasificación Industrial Internacional Uniforme ST/ESA/STAT/SER.M/4/Rev.3.

⁸ Normas de codificación utilizadas por los Estados miembros de las Comunidades Europeas a la hora de comunicar los datos a EUROSTAT.

⁹ Los niveles implicados son los de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE), aprobada por la Conferencia Internacional de la Educación en 1975. Esa clasificación ha sido objeto de críticas, porque en su definición distingue por una parte entre enseñanza ordinaria primaria, secundaria y universitaria; por otra entre enseñanza de adultos, distinción que no se ha considerado suficientemente clara. Plantea problemas, por ejemplo, en el sector del aprendizaje.

¹⁰ Se trata de un sistema de clasificación industrial desarrollado conjuntamente por los organismos de estadística de Canadá, los Estados Unidos de América y México. Ha venido a sustituir recientemente a la Standard Industrial Classification (SIC) que se utilizaba anteriormente en los Estados Unidos de América.

¹¹ En la CINE de 1997, se define la enseñanza como aquellas actividades deliberadas y sistemáticas estructuradas para satisfacer las necesidades de aprendizaje. Se entiende que entraña todos los tipos de actividades organizadas y sostenidas de comunicación encaminadas a lograr un aprendizaje, incluidas las actividades culturales y la formación.

za” definidos como actividades docentes; lo que a su vez genera incertidumbre en cuanto a la cobertura de los denominados “servicios de apoyo a la enseñanza”.

1.2.2. Importancia económica del sector

El documento parte de un reconocimiento del papel decisivo que desempeña la enseñanza en la promoción del crecimiento económico y el desarrollo personal y social, así como en la reducción de las desigualdades. Dentro de los beneficios que conlleva la educación se resaltan los siguientes:

- i) La buena preparación de la población contribuye al proceso de desarrollo social y económico y permite participar en él. La enseñanza permite afrontar los retos planteados por los cambios tecnológicos y la integración en el comercio mundial. Gracias a su capacidad para fomentar las aptitudes técnicas y facilitar una integración adecuada en los efectivos laborales, la enseñanza resulta vital para el ajuste económico.
- ii) Existe una relación directa entre el nivel de educación y la vulnerabilidad al desempleo. Por ejemplo, en Alemania, España, Francia y el Reino Unido, se ha observado que la tasa de desempleo de las personas que abandonaron los estudios al superar el primer nivel de la enseñanza secundaria es significativamente mayor que la de quienes han tenido acceso a algún tipo de enseñanza superior.¹² De forma análoga, en muchos estudios realizados en los Estados Unidos de América se ha identificado la desigualdad en el nivel de educación y conocimientos prácticos como un factor clave en el mercado de trabajo. No se trata sólo de que se estén reestructurando los puestos de trabajo, con el consiguiente abandono de las categorías que requieren menor aptitud técnica, sino de que los ingresos reales de los trabajadores con un grado de formación más bajo han experimentado un descenso, mientras que los que disfrutaban de un nivel de enseñanza más elevado lo han mantenido o mejorado sus ingresos.¹³

En cuanto a las políticas públicas en educación se resaltan los siguientes aspectos:

- i) *La educación se considera normalmente como un bien de ‘consumo público’, suministrado en muchos casos de forma gratuita o a un precio que no refleja su costo de producción.* De esa manera, el gasto público ha seguido siendo la fuente principal de financiación de la enseñanza en la mayoría de los países. En 1994 los países de la OCDE en conjunto invirtieron un 5,9% de su PNB en educación, dedicando el 80% de esa cantidad directamente a las instituciones de enseñanza. Para la mayoría de los países de la OCDE la enseñanza representa entre el 10 y el 15% de los desembolsos totales del Estado.¹⁴ En un estudio reciente (1997) se llega a la conclusión de que el gasto en educación por estudiante en la OCDE tiende a ser superior en los países más ricos que en los países más pobres, incluso reajustando las diferencias en los niveles de ingreso nacionales.¹⁵

¹² Comisión Europea (1995). White Paper on Education and Training: Teaching and Learning, Towards the Learning Society.

¹³ U.S. Trade and Industry Outlook '98, Education and Training.

¹⁴ OCDE (1997). Education at a Glance Indicators, pp. 67-69.

¹⁵ OCDE (1997). Education Policy Analysis, p.10.

- ii) *La enseñanza puede verse también como artículo de ‘consumo privado’, con un precio fijado libremente por las instituciones que la imparten.* Los gastos del sector privado en instituciones educativas arrojan variaciones importantes entre los países de la OCDE, que oscilan entre un 2% o menos del gasto total en enseñanza en Portugal, Suecia y Turquía y más del 22% en Alemania, Corea, los Estados Unidos de América y Japón.¹⁶ Los gastos del sector privado resultan especialmente importantes en el nivel terciario de enseñanza, ya que ascienden, por ejemplo, a más de la mitad del gasto privado total en educación en Corea, los Estados Unidos de América y Japón.¹⁷
- iii) *Por lo que hace a la oferta, el elemento primordial que determina el gasto total en educación es la remuneración del personal.* La retribución de los profesores encabeza la lista, pues, en los países de la OCDE la remuneración del personal en la enseñanza primaria y secundaria representa más de las cuatro quintas partes de los gastos actuales, que oscilan entre poco menos del 65% en la República Checa y Suecia y más del 90% en Grecia, Italia, Portugal y Turquía.¹⁸ Unos modelos de enseñanza distintos pueden tener también diferentes repercusiones en el capítulo de gastos. Por ejemplo, los países con elevado volumen de gastos podrían matricular cantidades significativas de estudiantes, mientras que los países con bajo volumen de gastos podrían matizar más sus objetivos y mostrarse más selectivos.
- iv) *En lo que respecta a la demanda, los niveles globales de matriculación están determinados fundamentalmente por el tamaño de la población juvenil y las tasas de participación.* En otras palabras, cuanto mayor sea el volumen de población entre 5 y 29 años, cabe esperar que el país gaste más en educación.¹⁹

1.2.3. El servicio público de enseñanza y el comercio de servicios en general

Dada su importancia para el desarrollo humano y social, todos los países del mundo suelen considerar que la educación hasta cierto nivel –habitualmente el primario y secundario– es un derecho básico de la persona. Normalmente, la enseñanza es impartida gratuitamente por la administración pública y, en la mayoría de los países, resulta obligatoria para sus habitantes. Además, suele coexistir con cierto grado de participación privada en la oferta, que varía según los países. No obstante, las disposiciones institucionales en que se basa pueden ser muy diversas, con lo que no siempre están claros los límites entre la esfera pública y la privada. No es imposible, por ejemplo, que las instituciones docentes privadas tengan un alto componente de subvenciones y suministren servicios iguales o muy similares a los ofrecidos por el sector público. Por otra parte, ciertas instituciones privadas están capacitadas para brindar servicios en condiciones de mercado (por ejemplo, las escuelas de idiomas).

¹⁶ OCDE (1997). *Education at a Glance Indicators*, p. 54. En 1994, en la zona de la OCDE el sector privado aportó, por término medio, aproximadamente el 20% del gasto agregado en instituciones educativas. De estas cifras se han descontado las subvenciones públicas.

¹⁷ Se entiende por nivel terciario de educación un nivel de estudios definidos en términos muy amplios, canalizados a través de fórmulas establecidas de educación superior (fundamentalmente escuelas superiores, escuelas politécnicas y universidades), pero también de otras maneras –a través de nuevos tipos de instituciones, por empresas y en entornos no oficiales.

¹⁸ OCDE (1997). *Education Policy Analysis*, p.17.

¹⁹ *Ibidem*, p. 16.

Es importante resaltar que, de acuerdo con el documento, la educación básica proporcionada por el Estado cae en el ámbito de lo que en la terminología del GATS son los servicios suministrados en ejercicio de **facultades gubernamentales** (no facilitados en condiciones comerciales ni en competencia).²⁰

1.2.4. El comercio de servicios de enseñanza clasificado por modos de suministro (véase la tabla 1)

Tradicionalmente, los servicios de enseñanza se decantan preferentemente por la vía de la movilidad de los estudiantes a través de las fronteras (**consumo en el extranjero**). La competencia creciente por los estudiantes extranjeros, debida no sólo a consideraciones económicas sino también culturales, ha corrido pareja con iniciativas de las instituciones de enseñanza superior en materia de comercialización. Esas iniciativas, patrocinadas por gobiernos, universidades o empresas privadas, se centran en la divulgación de información sobre las instituciones y en la búsqueda de alumnos. Por ejemplo, las denominadas “ferias de la enseñanza” son uno de los mecanismos utilizados más frecuentemente por los gobiernos e instituciones, directamente o por conducto de organismos de comercialización de la enseñanza.²¹

Una forma más reciente de comercialización de los servicios de enseñanza radica en el establecimiento de instalaciones en el extranjero por parte de proveedores de la educación (**presencia comercial**). Por ejemplo, en un intento de potenciar la capacidad nacional en materia de enseñanza superior, así como de reducir los costos en divisas derivados de la salida de estudiantes, varios países de la región de Asia y el Pacífico están permitiendo a las universidades extranjeras crear “sucursales” o “filiales” locales.

Entre otros tipos de disposiciones institucionales que canalizan la presencia comercial cabe citar los denominados “acuerdos de hermanamiento”, relativamente frecuentes en el Asia Sudoriental. Se trata de centros docentes privados de nivel superior del país que ofrecen cursos con los que se puede obtener un título en universidades extranjeras.²² Las instituciones que han concertado acuerdos de hermanamiento adoptan la estructura del plan de estudios del ‘socio’ extranjero para convalidar las carreras en el país de origen, homologando, así mismo, los métodos de enseñanza y los criterios de examen. De esa manera, los “acuerdos de hermanamiento” han desembocado en la “franquicia” de los distintos componentes de la actividad; es decir, las carreras y los programas. Un ejemplo de ese tipo de transacción es la franquicia de cursos de arte y diseño, otorgada por el London Institute (Reino Unido) al Colej Bandar Utama en Malasia.²³

²⁰ Por enseñanza básica se entiende la primaria y la secundaria.

²¹ Rudner M (1997). International Trade in Higher Education Services in the Asia Pacific Region. *World Competition*. (21)1: 88-116.

²² Los estudios se inician en el país y se concluyen en el exterior. Rudner M (1997). International Trade in Higher Education Services in the Asia Pacific Region, *op. cit.*, pp. 88-116.

²³ *Ibidem*.

1.2.5. Obstáculos al comercio

Las restricciones de tipo directo suelen adoptar la forma de prescripciones en materia de inmigración y controles de divisas.²⁴ Además, los representantes del mundo de la enseñanza han destacado varios obstáculos indirectos. Especialmente, cabe citar las dificultades con que tropiezan los estudiantes para convalidar en su país los títulos obtenidos en el exterior, proceso que a menudo parece basarse en criterios subjetivos. En ese sentido, la conclusión de acuerdos sobre normas de formación profesional y títulos de aptitud y acreditación puede repercutir en beneficios considerables para este modo de suministro, pues así se facilita la transferibilidad de los títulos logrados en el extranjero. Por otra parte, actualmente se están observando signos por parte de las empresas de vocación internacional, en cuanto a que son conscientes de la importancia de los títulos de aptitud expedidos en el exterior, aunque no hacen demasiado hincapié en los certificados y/o reconocimientos oficiales.

En cuanto al establecimiento de una **presencia comercial**, entre los posibles obstáculos, es necesario mencionar la imposibilidad de obtener licencias nacionales (es decir, de ser reconocidos como centros de enseñanza capacitados para otorgar títulos/certificados); las medidas para limitar las inversiones directas por parte de los proveedores extranjeros de servicios de enseñanza (por ejemplo, límites máximos de participación en el capital social); las prescripciones en materia de nacionalidad; las pruebas de necesidades económicas; las restricciones impuestas a la contratación de profesores extranjeros y la existencia de monopolios estatales, sumada a las cuantiosas subvenciones a las instituciones locales. Por ejemplo, pese a autorizar en su mercado la presencia de proveedores extranjeros de servicios de enseñanza, algunos países no los reconocen legalmente como universidades, circunscribiendo la concesión de títulos universitarios a las instituciones nacionales.²⁵ En algunos casos, los estudiantes matriculados en esas instituciones no pueden disfrutar de ciertas ventajas, como tarjetas de transporte para estudiantes y asistencia financiera.

De la **presencia de personas físicas**, cabe decir lo mismo en cuanto a tipos de restricciones, en particular, las relativas a las prescripciones de inmigración, condiciones de nacionalidad, pruebas de necesidades económicas y reconocimiento de credenciales. Por ejemplo, en Grecia se exigen condiciones de nacionalidad para los profesores y miembros del consejo de dirección y Francia limita la entrada de profesores extranjeros mediante una serie de normas que estipulan la duración de la estancia, el pago de impuestos y las pruebas de necesidades económicas.²⁶

²⁴ Por ejemplo, los representantes de las universidades en los Estados Unidos de América pusieron de manifiesto su preocupación por los efectos desfavorables que las disposiciones laborales y de inmigración estadounidenses tenían sobre los estudiantes. Véase Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios: examen de las listas de compromisos presentados por los Asia/Pacific Trading Partners, USITC, Publication 3053, 1997, e Industry & Trade Summary, Education Services, USITC Publication 2920, 1995.

²⁵ Por ejemplo, el Ministerio de Educación japonés no reconoce a las filiales de las instituciones estadounidenses de enseñanza superior en su territorio. Por ello, dichos centros no han podido suministrar servicios de enseñanza a los estudiantes japoneses que aspiran a obtener un puesto en la función pública o en las empresas de Japón. Fuente: Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios: Examination of Major Trading Partners Schedules of Commitments, USITC Publication 2940, diciembre de 1995, pp. 4-3.

²⁶ *Ibidem*, pp. 4-5.

TABLA 2
POSIBLES OBSTÁCULOS EN MATERIA DE SERVICIOS DE ENSEÑANZA

Modalidad de suministro	Barreras
Suministro a través de las fronteras	• Falta de oportunidad de acreditación como institución con capacidad de otorgar títulos • Requerimiento de recurrir a un socio local • Barreras de tipo legal • Restricciones a la importación de material educativo
Consumo en el extranjero	• Requerimientos de visa • Reconocimiento de títulos extranjeros • Cuotas para estudiantes extranjeros • Restricciones al empleo durante el periodo de estudios • Reconocimiento de calificaciones en el país de estudio
Presencia comercial	• Prohibición a la provisión de servicios por parte de entidades extranjeras • Acceso denegado a una licencia para otorgar un título reconocido • Restricciones al reclutamiento de profesores extranjeros • Altos a instituciones locales
Presencia de las personas	• Requerimientos de inmigración o de residencia • Reconocimiento de calificaciones • Regulaciones de empleo

Fuente: adaptado de Knight J. Trade in Higher Education Services: The Implications of GATS, publicado por *The Observatory on borderless higher education*.

1.2.6. Iniciativas para promover los servicios de enseñanza

Existen varias iniciativas destinadas a promover la movilidad de los consumidores y proveedores de servicios de enseñanza, avaladas por los esfuerzos de los órganos pertinentes para garantizar la calidad del servicio, como, por ejemplo, programas y métodos de enseñanza.²⁷ Esas iniciativas pueden adoptar la forma de:

- *Programas de intercambio de estudiantes*, apoyados por acuerdos intergubernamentales o inter-institucionales.²⁸
- *Acuerdos bilaterales en materia de enseñanza*, concluidos a nivel gubernamental y/o no gubernamental. La mayoría de ellos están encaminados a promover los intercambios de estudiantes, además de la cooperación científica y técnica.²⁹
- *Iniciativas internacionales*, relacionadas con el reconocimiento de cursos, programas, estudios, diplomas y títulos de enseñanza terciaria.³⁰

²⁷ Por ejemplo, el acuerdo de 1989 entre los órganos de acreditación de ingeniería de Australia, Canadá, los Estados Unidos de América, Irlanda, Nueva Zelanda y el Reino Unido, con miras a reconocer la equivalencia esencial de sus respectivos mecanismos para acreditar los programas de ingeniería. Los órganos de acreditación pueden formular recomendaciones a las entidades encargadas de otorgar las licencias en su país de origen con el fin de que traten como equivalentes los programas de otros países participantes.

²⁸ Rudner M (1997). *International Trade in Higher Education Services in the Asia Pacific Region*, *op. cit.*, pp. 88-116.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Entre otras iniciativas a nivel internacional, hay que mencionar los esfuerzos de los órganos institucionales de acreditación en pro del reconocimiento de la equivalencia o comparabilidad substancial de los procesos destinados a acreditar los cursos y programas de enseñanza, etcétera.

1.2.7. Posibles impactos

Es probable que el crecimiento de los servicios de educación comercializados a nivel internacional tenga un fuerte impacto en el sistema de enseñanza superior de una serie de países y en la economía de la educación. En algunos casos, las instituciones de enseñanza superior se están viendo obligadas a buscar fuentes alternativas de financiación, a la par que se alienta a los inversionistas a abrirse camino en una nueva industria. Se ha llegado a percibir esta situación como un posible riesgo de que, en la prisa por orientarse hacia el mercado, las universidades se desvíen de su misión educativa. Por otra parte, surge la duda respecto a si la educación superior puede ser rentable para los inversionistas privados si no cuentan con subvenciones públicas. Además, si bien el acceso a la enseñanza internacional puede fomentar las capacidades institucionales y humanas de un país y promover su desarrollo, es fácil entender que también se corre el peligro de que las corrientes de personas y el contacto con nuevas ideas ejerzan un impacto desestabilizador sobre la estructura de sociedades relativamente frágiles y afecten a sensibilidades culturales.³¹

1.2.8. Posibles temas de discusión

De conformidad con la Nota, estos serían los temas de debate en la OMC:

- ¿Ven los miembros la necesidad de tener en cuenta las distinciones entre enseñanza privada/pública, obligatoria/no obligatoria, nacional/internacional y reglada/no reglada (que no otorga títulos) en la consignación en listas de los futuros compromisos en este sector?
- Posible impacto de las reformas institucionales a escala nacional en el comercio internacional de servicios de enseñanza.
- Papel de la enseñanza a distancia en el sector de la educación en los países en desarrollo y posible contribución a las reformas en materia de telecomunicaciones.
- ¿El papel considerable del gobierno en el sector de la enseñanza –como proveedor, fuente de apoyo financiero, responsable de la reglamentación y promotor– tiene repercusiones sobre el trato que recibe el sector dentro del marco del GATS?
- ¿Cuál es el impacto de la liberalización del comercio internacional en materia de enseñanza sobre la calidad y disponibilidad de los servicios de educación en los países en desarrollo?
- Dada la importancia del consumo en el extranjero para el comercio de servicios de enseñanza y la apertura gradual de los mercados de ese sector con arreglo a los modos de suministro 1 y 3 (suministro transfronterizo y presencia comercial), ¿cómo impedir que los problemas de la falta de reconocimiento de los diplomas/títulos otorgados por proveedores extranjeros anulen los beneficios que se espera obtener del acceso a los mercados? ¿Pueden hacer frente con suficientes garantías las disciplinas del GATS a esas dificultades?
- ¿Los miembros son conscientes de la necesidad de alentar a las administraciones a dedicarse más de lleno a los posibles vínculos entre la evolución de la actual normativa y las obligaciones del GATS? ¿Las entidades encargadas de la reglamentación del sector conocen con suficiencia las implicaciones del GATS?

³¹ Rudner M (1997). *International Trade in Higher Education Services in the Asia Pacific Region*, *op. cit.*, pp. 88-116.

- ¿Cómo evalúan los miembros la experiencia acumulada hasta la fecha, o a punto de firmarse, en cuanto a la notificación de los acuerdos existentes en materia de títulos de aptitud y normas educativas, en virtud de lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo VII del GATS?
- ¿En qué grado pueden favorecer las iniciativas adoptadas por la UNESCO y, posiblemente por otras instancias, en la esfera del comercio de servicios de enseñanza (enseñanza transnacional en el contexto de la UNESCO) a la futura labor de la OMC?
- ¿Hasta qué punto los compromisos actuales reflejan las condiciones de acceso reales?
- ¿Hasta qué punto reflejan restricciones que los especialistas y estudiantes pueden considerar particularmente onerosas? ¿Cuál es la importancia relativa de las normas nacionales comprendidas en el artículo VI?
- El artículo XVII del GATS trata sobre todas las medidas que modifican las “condiciones de competencia” en detrimento de los proveedores extranjeros de servicios similares. ¿Cuál es la situación de las medidas que condicionan a) el apoyo financiero a los estudiantes y b) el reconocimiento de los diplomas/certificados respecto de la nacionalidad del proveedor del servicio de enseñanza?
- ¿Los miembros sienten la necesidad de aclarar la cobertura de actividades relacionadas con los servicios de enseñanza que no tienen un carácter propiamente docente, como pueden ser los servicios de selección de centros de enseñanza superior, los asesores en educación, los servicios de orientación pedagógica, los programas de intercambio de estudiantes, los servicios de realización de pruebas de enseñanza, etcétera?

2. MARCO REGIONAL: LOS SERVICIOS DE ENSEÑANZA EN LOS ACUERDOS DE INTEGRACIÓN

2.1. LAS REGLAS DE LA OMC PARA LOS ACUERDOS DE INTEGRACIÓN: EL ARTÍCULO V DEL GATS

El objetivo del artículo V del GATS es establecer los lineamientos básicos que deben tener en cuenta los acuerdos que regulan los servicios. La mayor diferencia con el artículo XXIV del GATT es la no inclusión de una distinción entre uniones aduaneras y áreas de libre comercio. Esto se debe principalmente al hecho de que los aranceles y cuotas sobre las importaciones no juegan ningún rol en el comercio de servicios, lo que hace difícil la extensión del concepto de unión aduanera a este campo.

El artículo V parte de una autorización para la celebración de acuerdos regionales en materia de servicios, siempre y cuando éstos se encuentren destinados a facilitar el comercio entre las partes y no eleven, respecto de ningún miembro ajeno al acuerdo, el nivel global de obstáculos al comercio de servicios dentro de los respectivos sectores o subsectores con relación al nivel aplicable con anterioridad al acuerdo (núm. 4).

Adicionalmente, estos acuerdos deben cumplir con los siguientes requisitos: a) tener una cobertura sectorial sustancial³² y b) establecer la ausencia o la eliminación, en lo esencial, de toda

³² Esta condición se entiende en términos de número de sectores, volumen de comercio afectado y modos de suministro. Para cumplir esta condición, en los acuerdos no deberá establecerse la exclusión a priori de ningún modo de suministro.

discriminación entre las partes por medio de la exclusión de las medidas discriminatorias existentes y la prohibición de nuevas medidas discriminatorias o que aumenten la discriminación.

Por otra parte, el artículo prevé mayor flexibilidad respecto a las exigencias de liberación para el caso de los acuerdos que celebren los países en desarrollo, en consonancia con el nivel de desarrollo de los países de que se trate tanto en general como en los distintos sectores y subsectores. Así mismo, establece que en el caso de un acuerdo en el que únicamente participen países en desarrollo podrá concederse un trato más favorable a las personas jurídicas que sean de propiedad o estén bajo el control de personas físicas de las partes en dicho acuerdo.

Lo relativo a la cobertura del acuerdo se encuentra regulado en el párrafo 1, literal a), del artículo V del GATS, el cual prevé que un acuerdo de integración económica debe tener “una cobertura sectorial sustancial” del comercio de servicios entre las partes. Adicionalmente, el mismo artículo contempla una nota explicativa a pie de página sobre lo que debe entenderse por “cobertura sectorial sustancial”. De acuerdo con la nota, la citada expresión debe entenderse “en términos de números de sectores, volumen de comercio afectado y modos de suministro”; así mismo, que en los acuerdos de integración económica no podrá establecerse la exclusión “a priori” de ninguno de los cuatro modos de suministro.

Sin embargo, y no obstante la nota explicativa, la expresión cobertura sustancial plantea dificultades de interpretación. El Comité de Acuerdos Comerciales Regionales de la OMC, por ejemplo, ha reportado dificultades en determinar cuál debe ser el alcance del criterio de la “cobertura sectorial sustancial” y en particular sobre si puede excluirse a uno o más sectores de un acuerdo de integración económica. Otro punto que ha sido problemático es la determinación de la cobertura de los modos de suministro, especialmente en lo que toca a la movilidad de personas físicas y los aspectos relacionados con la inversión extranjera, en el sentido de los modos 3 y 4 de prestación de servicios (OMC, 2000, p. 38).

Del mismo modo, debido a la ausencia de datos estadísticos en este ámbito, así como la falta de una unidad de criterio sobre cuáles son las actividades que se incluyen dentro del comercio de servicios, en la práctica se dificulta determinar cuándo se está o no hablando de comercio sustancial.

El literal b) del párrafo 1 prevé que los acuerdos de integración económica deben establecer “la ausencia o la eliminación, en lo esencial, de toda discriminación entre las partes, en el sentido del artículo XVII” (Trato Nacional). Para tales efectos, las partes deberán comprometerse a: i) la eliminación de las medidas discriminatorias existentes y/o ii) la prohibición de nuevas medidas discriminatorias o que aumenten la discriminación, ya sea en la fecha de entrada en vigencia de ese acuerdo o sobre la base de un marco temporal razonable. De estas obligaciones se exceptúan las medidas permitidas en virtud de los artículos XI, XII, XIV y XIV bis.

La interpretación de lo que debe entenderse por “lo esencial, de toda discriminación” ha planteado algunas dificultades, especialmente en lo que respecta a lograr un equilibrio entre la posibilidad de permitir medidas discriminatorias y el deber de garantizar un trato no-discriminatorio. Este problema se hace más agudo si se tiene en cuenta que, como ya se anotó, el mismo artículo V.1.b GATS autoriza la aplicación de una serie de excepciones, que para algunos no tienen un carácter exhaustivo (OMC, 2001, pp.38 y ss.).

Las excepciones contempladas expresamente en el párrafo 1.b se relacionan con las siguientes materias:

- a) Artículo XI y Artículo XII, excepciones por balanza de pagos.
- b) Artículo XIV, excepciones generales relacionadas con medidas que tiene por objeto proteger la moral, el orden público,³³ la vida y la salud de las personas y de los animales, o para preservar los vegetales, y las necesarias para la aplicación de leyes y reglamentos que no sean incompatibles con la aplicación del GATS, así como aquéllas que a pesar de su incompatibilidad con el deber de trato nacional tengan por objeto garantizar la imposición o la recaudación equitativa o efectiva³⁴ de impuestos directos respecto de los servicios o proveedores de servicios provenientes de otros Estados parte, y las que no obstante su incompatibilidad con la cláusula de nación más favorecida (artículo II GATS) tengan como finalidad el cumplimiento de lo establecido en un acuerdo destinado a evitar la doble imposición.
- c) Artículo XIV bis, excepciones relativas a la seguridad.

La opinión que sostiene la admisibilidad de otras excepciones diferentes a las consignadas expresamente en el párrafo 1.b se sustenta en el derecho que le otorga el Preámbulo a los Estados para “(...) reglamentar el suministro de servicios en su territorio, y a establecer nuevas reglamentaciones al respecto, con el fin de realizar los objetivos de su política nacional”.

La interpretación de la expresión “y/o” en el literal b del párrafo 1 ha suscitado igualmente alguna polémica, en la medida en que para algunos está redacción permite que las partes opten por cualquiera de las dos disposiciones; lo que implicaría que ellas podrían elegir entre la posibilidad de contraer un compromiso de eliminar las medidas discriminatorias existentes o la posibilidad de consolidar el *statu quo* existente, con el compromiso de no incluir en el futuro medidas discriminatorias o que aumenten la discriminación. En ambas situaciones los efectos son diferentes.

No obstante, en el marco de las discusiones que se han llevado a cabo en el CARC de la OMC, la opinión se ha inclinado mayoritariamente hacia una interpretación integral del texto, lo que implicaría la obligatoriedad de tener en cuenta los dos criterios para efectos de lograr el objetivo de evitar “en lo esencial” toda discriminación. Así mismo, se ha subrayado la necesidad de analizar la cláusula “y/o” conjuntamente con los objetivos del apartado b) del párrafo 1 del artículo V, que establecen que “la ausencia o la eliminación”, en lo esencial, de toda discriminación debe ejercerse en el sentido expresado en el artículo XVII del GATS.³⁵

Con relación al trato de terceros, el párrafo 4 del artículo V establece que las partes en un acuerdo de integración económica deberán garantizar que el acuerdo no “elevará (...) el nivel global de obstáculos” al comercio de servicios respecto a ningún país ajeno al acuerdo, “dentro de los respectivos sectores o subsectores con relación al nivel aplicable con anterioridad al acuerdo”.

³³ La excepción de orden público únicamente podrá invocarse cuando se plantee una amenaza verdadera y suficientemente grave para uno de los intereses fundamentales de la sociedad.

³⁴ Los términos o conceptos fiscales que figuran en el apartado d) del artículo XIV y en esta nota a pie de página se determinan según las definiciones y conceptos fiscales, o las definiciones y conceptos equivalentes o similares, contenidas en la legislación nacional del Miembro que adopte la medida.

³⁵ Comunidades Europeas, WT/REG4/M/4, párrafo 19.

Si bien es cierto que esta cláusula sigue los criterios del regionalismo abierto y concuerda con la filosofía que orienta la OMC, en el caso del comercio de servicios podría ser de difícil aplicación dadas las dificultades fácticas que existen para determinar “el nivel global de obstáculos al comercio”. En efecto, no sólo las dificultades para recopilar estadísticas, ya anotadas, sino también los problemas que plantean las diferencias en la regulación doméstica de los sectores, impiden que se puedan tener criterios uniformes para una evaluación global de los servicios.

En el marco de la OMC –Comité de Acuerdos Regionales de Comercio– se ha propuesto, por ejemplo, que debería exigirse que un acuerdo de integración económica no reduzca ni el nivel ni el crecimiento del comercio en ningún sector ni subsector por debajo de los niveles históricos,³⁶ los cuales podrían evaluarse en función de los datos correspondientes a actividades económicas nacionales si no se dispone de datos sobre el comercio de servicios.³⁷ Algunos miembros han propuesto utilizar datos de fuentes, como la balanza de pagos, acciones de inversión extranjera directa e industrias nacionales de cada uno de los miembros para efectos de evaluar el nivel de los obstáculos³⁸ (OMC, 2001).

En lo relacionado con plazo para la eliminación de las medidas restrictivas contemplado en el literal b del párrafo 1, también se han planteado algunos problemas debido a que no establece un límite específico, como sí ocurre, por ejemplo, en el caso del artículo XXIV (párrafo 3 del entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994). La interpretación de lo que debe entenderse por un “marco temporal razonable” puede variar dependiendo de las necesidades particulares de cada país. No obstante, si se tiene en cuenta, desde una perspectiva integral, que al ser el respectivo capítulo de servicios parte de un acuerdo comercial, regido por normas generales, estaría sujeto también a las reglas que rigen los acuerdos provisionales y, por lo tanto, este plazo tendría un límite máximo de 10 años, igual a como ocurre para los temas de acceso a mercados. Esta posición podría apoyarse en el párrafo 2 del artículo V, en la evaluación de la compatibilidad de un acuerdo con el apartado b) del párrafo 1 del artículo V, el cual prevé que podrá tomarse también en consideración su relación con “un proceso más amplio de integración económica o liberalización del comercio” entre las partes en el acuerdo.

Otra cuestión que se plantea, de manera análoga a como acontece con la interpretación del artículo XXIV del GATT, se refiere a la posibilidad de incluir en el acuerdo el tema de las salvaguardias. El artículo V no menciona expresamente esta posibilidad, dando lugar a controversias sobre el tema.

En el marco del Comité de Acuerdos Comerciales Regionales se han expresado varias posiciones, que pueden resumirse así (OMC, 2001):

- a) Se sugirió que se agregara el artículo X a las excepciones enumeradas de modo que las medidas de salvaguardia pudieran aplicarse sobre una base NMF a las partes en un acuerdo de integración económica y a terceros países por igual, de modo que fueran acordes con el principio establecido en el párrafo 1 del artículo X, es decir que las medidas de salvaguardia deben basarse en el principio de no discriminación;³⁹ y

³⁶ Hong Kong, WT/REG/W/34, párrafo 13.

³⁷ Japón y Hong Kong, WT/REG/M/22, párrafos 18 y 27 respectivamente.

³⁸ Japón, párrafo 13 del documento no oficial al que se refiere la nota a pie de página 31.

³⁹ Corea, WT/REG/M/22, párrafo 20.

- b) que las medidas de salvaguardia no debían aplicarse entre las partes en un acuerdo de integración económica, puesto que van en desmedro de la ventaja comparativa, que es en definitiva un beneficio muy importante de los acuerdos de integración.⁴⁰

Por otra parte, el párrafo 3 del artículo V establece algunas excepciones a las reglas antes enunciadas para el caso de los acuerdos en los que participen países en desarrollo y de los acuerdos que estén conformados sólo por países en desarrollo.

2.1.1. Acuerdos en los que participan países en desarrollo

El apartado a) del párrafo 3 del artículo V otorga cierta ‘flexibilidad’ para el cumplimiento de las condiciones estipuladas en el párrafo 1 (en particular las del literal b) a los países en desarrollo que participen en un acuerdo de integración económica. Sin embargo, la aplicación de esta flexibilidad se condiciona “al nivel de desarrollo de los países de que se trate, tanto en general como en los distintos sectores y subsectores”.

Un aspecto importante es la determinación del alcance de la expresión ‘flexibilidad’, en especial si ésta se refiere al plazo para la eliminación de las medidas o a la posibilidad de mantener o imponer medidas más restrictivas en determinados sectores considerados sensibles.

2.1.2. Acuerdos conformados sólo por países en desarrollo

Por su parte, el apartado b) del párrafo 3 establece que, no obstante lo dispuesto en el párrafo 6,⁴¹ en el caso de un acuerdo de integración económica en el que únicamente participen países en desarrollo, “podrá concederse un trato más favorable a las personas jurídicas que sean propiedad o estén bajo el control de personas físicas de las partes en dicho acuerdo”.

2.2. LOS SERVICIOS DE ENSEÑANZA EN LOS ACUERDOS REGIONALES DEL HEMISFERIO OCCIDENTAL

En el ámbito hemisférico, quizá por la influencia ejercida por la OMC, los acuerdos celebrados recientemente se han caracterizado por incluir disposiciones en materia de comercio de servicios. Esta tendencia ha llevado incluso a que en el marco de Acuerdos Regionales de Comercio (ARC) ya vigentes –como la CAN– se negocie disposiciones sobre el tema de servicios.

En la actualidad puede afirmarse que casi todos los ARC incluyen con algunas variaciones este tema. Entre los acuerdos hemisféricos celebrados en la última década sobresale el capítulo de servicios incluido en el acuerdo NAFTA, que ha servido de modelo a los acuerdos celebrados posteriormente.

El NAFTA establece los derechos y obligaciones para facilitar el comercio transfronterizo de servicios entre los tres países. En primer lugar, el tratado extiende a los servicios la obligación fundamental de otorgar trato nacional. De acuerdo con esto, en primer lugar, cada país socio está obligado a otorgar a los prestadores de servicios de los otros países miembros un trato no menos favorable que el otorgado a sus propios prestadores de servicios en circunstan-

⁴⁰ Australia, WT/REG39/M/2, párrafo 11.

⁴¹ Los proveedores de servicios de cualquier otro miembro que sean personas jurídicas constituidas con arreglo a la legislación de una parte en un acuerdo del tipo a que se refiere el párrafo 1 tendrán derecho al trato concedido en virtud de tal acuerdo, con la condición de que realicen operaciones comerciales sustantivas en el territorio de las partes en ese acuerdo.

cias similares.⁴² En segundo lugar, el acuerdo prevé para los servicios la obligación del trato de nación más favorecida. Dicha obligación requiere que cada país miembro otorgue a los proveedores de servicios de los otros países un trato no menos favorable que el otorgado a prestadores de servicios de cualquier otro país en circunstancias similares. En tercer lugar, se establece que conforme al tratado un prestador de servicios de otro país miembro no estará obligado a residir o establecer en su territorio oficina alguna de representación, sucursal o cualquier otro tipo de empresa como condición para prestar un servicio. Finalmente, el acuerdo prevé la posibilidad de que cada uno de los países miembros del acuerdo establezca reservas respecto a disposiciones legales y otras medidas vigentes que no cumplan con las reglas y obligaciones arriba descritas. Cada país proporcionará una lista con las disposiciones vigentes no discriminatorias que limiten el número de prestadores de servicios o las operaciones de los prestadores de servicios en algún sector particular y cualquier país signatario puede solicitar consultas sobre estas disposiciones para negociar su liberalización o eliminación.

Los ARC más recientes del hemisferio, como ya se anotó, siguen con algunas salvedades el modelo NAFTA y han incluido disposiciones en materia de servicios, en uno o en varios capítulos, dependiendo de la especialidad y características de los temas.

Por otra parte, debe resaltarse que estos acuerdos siguen lineamientos muy similares a los contemplados en la OMC en materia de trato y contemplan los cuatro modos de prestación de servicios previstos en el GATS. Sin embargo, una característica de estos acuerdos corresponde a que, en su mayoría, salvo algunas excepciones, el acceso a mercados y las excepciones sectoriales se han apartado del sistema de lista positiva implementado en el acuerdo de la OMC y han optado por un sistema de listas negativas.

TABLA 3
PRINCIPIOS DEL COMERCIO DE SERVICIOS

Acuerdo	Trato de NMF	Trato Nacional	No requerimiento de presencia local
GATS	Sí	Sí	No
MERCOSUR	Sí	Sí	No
NAFTA	Sí	Sí	Sí
G-3	Sí	Sí	Sí
México-Bolivia	Sí	Sí	Sí
México-Costa Rica	Sí	Sí	Sí
Chile –Canadá	Sí	Sí	Sí
México-Chile	Sí	Sí	Sí
República Dominicana-MCCA	Sí	Sí	Sí
Comunidad Andina	Sí	Sí	No

* Con excepciones al trato de NMF permitidas en el Anexo del GATS y sujetas a una lista de medidas no conformes con otros acuerdos.

Fuente: OEA-CISE

⁴² Con respecto a las disposiciones de los gobiernos estatales, provinciales o locales, trato nacional significa conceder un trato no menos favorable que el trato más favorable otorgado a los prestadores de servicios del país del que formen parte.

En la práctica, las ventajas de una u otra opción dependen de una serie de factores diversos; no obstante, sería necesario analizar las razones que los países del hemisferio han tenido para abordar esta modalidad de negociación. En efecto, si en un ARC se adopta un sistema de listas negativas el acuerdo cubrirá automáticamente todos los sectores, mientras que si se trata de un sistema de listas positivas, similar al adoptado en el GATS, se precisará la elección de los sectores a cubrir en el acuerdo.

TABLA 4
MODALIDADES DE NEGOCIACIÓN

Acuerdo	Lista positiva	Lista negativa
GATS	X	
NAFTA		X
Grupo de los Tres		X
Bolivia-México		X
Costa Rica-México		X
Canadá-Chile		X
Chile-México		X
México-Nicaragua		X
MCCA-República Dominicana		X
CARICOM-República Dominicana		X
MCCA-Chile		X
México-Triángulo del Norte		X
MERCOSUR	X	
CAN		X
CARICOM	—	—

Fuente: OEA-CISE

El tema de servicios de educación, a diferencia de las telecomunicaciones o los servicios financieros, por ejemplo, no se regula en un capítulo especial; por consiguiente, se le aplican todas las disposiciones contempladas en el capítulo general.

En los ARC el tema de los servicios de enseñanza se trata específicamente en los anexos. Si se opta por un enfoque de listas positivas, este tema se considerará incluido sólo si el respectivo país incluye estos servicios en su lista. Por el contrario, caso en que se opte por un enfoque de listas negativas sólo se considerarán excluidos aquéllos que específicamente se incluyan en la respectiva lista.

El enfoque que ha prevalecido en los ARC celebrados recientemente en el hemisferio occidental es el de listas negativas. Esta ha sido, por ejemplo, la tendencia de los tratados suscritos recientemente por los Estados Unidos de América (véase tabla 4).

TABLA 5
SERVICIOS EN EL HEMISFERIO

Acuerdo	Comercio servicios	Telecomunicaciones	Servicios financieros	Transporte aéreo	Transporte terrestre
NAFTA	Capítulo 12	Capítulo 13	Capítulo 14		Anexo
Grupo de los Tres	Capítulo 10	Capítulo 11	Capítulo 12	Anexo	
Bolivia-México	Capítulo 9	Capítulo 10	Capítulo 12		
Costa Rica-México	Capítulo 9				
Canadá-Chile	Capítulo H	Capítulo I			
Chile-México	Capítulo 10	Capítulo 12		Capítulo 11	
México-Nicaragua	Capítulo 10	Capítulo 11	Capítulo 13		Anexo
MCCA-República Dominicana	Capítulo 10				
CARICOM-República Dominicana	Anexo II				
MCCA-Chile	Capítulo 11	Capítulo 13		Capítulo 12	
México-Triángulo del Norte	Capítulo 10	Capítulo 12	Capítulo 11		Anexo
MERCOSUR	Pt. Montevideo		Anexo	Anexo	Anexo
CAN	Decisión 439	Decisión 462			
CARICOM	Protocolo II			Acuerdo multilateral	

Fuente: OEA-CISE

3. SITUACIÓN ACTUAL DEL COMERCIO DE “SERVICIOS DE ENSEÑANZA”

A pesar de que en la actualidad existe un comercio de “servicios de enseñanza” el tema no ha dejado de ser polémico. En la práctica existen diversas posiciones, opuestas en algunos casos.

Por una parte existe un enfoque que rechaza toda inclusión de los “servicios de enseñanza” en las negociaciones comerciales, con el argumento de que por tratarse de un “servicio público” éste no es susceptible de ser tratado con los mismos criterios que otro tipo de bienes. Entre los principales exponentes de esta visión se encuentra la UNESCO, que en foros y documentos ha llamado la atención sobre la necesidad de excluir el tema de la educación de las discusiones del GATS.⁴³

Otra preocupación asociada a estos procesos es la relación existente entre cultura y educación. Se sostiene que el comercio de servicios de enseñanza podría socavar la identidad cultural de los pueblos, pues al ser impartida desde afuera estaría imponiendo valores foráneos. Por lo tanto se habla, igual que en el caso de la cultura, de una identidad académica, la cual se vería afectada por la internacionalización de las actividades en este campo. Sin embargo, algunos estudios empíricos realizados en el Reino Unido han evidenciado que la identidad académica no se ha visto afectada por las políticas económicas implementadas en las últimas décadas (Henkel).

Sin embargo, en la actualidad, la discusión sobre el comercio de servicios de enseñanza se ha desplazado del campo de la “naturaleza” del servicio y de su comercialización o no, para enfocarse en aspectos más críticos, como la calidad de estos servicios, especialmente de los pos-secundarios. Para Kurt Larsen y Stéphan Vincent-Lancrin (Tratados internacionales sobre servicios de enseñanza: ¿buenos o malos?), por ejemplo, el aumento en la última década de los

⁴³ Véase, por ejemplo, en http://www.unesco.org/courier/2000_02/sp/apprend/txt1.htm el artículo de Hirtt N. La OMC y el Gran Mercado de la Educación

tratados internacionales sobre **servicios de enseñanza** pos-secundaria –que se traducen en la movilidad internacional de estudiantes o profesores pero también, cada vez más, en inversiones extranjeras por parte de instituciones de enseñanza o servicios de aprendizaje virtual– exige el aseguramiento de la calidad internacional en este sector.

En la medida en que el comercio de enseñanza superior en sus muchas y diversas formas trasciende y cuestiona los marcos reglamentarios nacionales, entre los que destacan los sistemas de aseguramiento de la calidad y de acreditación nacionales, se hace importante contar con sistemas de acreditación internacional o fortalecer los sistemas de acreditación nacional para que sean reconocidos internacionalmente.⁴⁴ En la práctica, si se quiere asegurar altos niveles de educación, independientemente si la presta directamente el Estado o a través de los particulares, nacionales o extranjeros, el tema del aseguramiento de la calidad es crucial.

PARTE II. PRÁCTICA DE LOS EEUU EN MATERIA DE SERVICIOS DE ENSEÑANZA

1. IMPACTO ECONÓMICO DE LOS SERVICIOS DE ENSEÑANZA

Los Estados Unidos de América ha sido tradicionalmente el principal exportador de servicios de enseñanza, seguido por Francia, Alemania y el Reino Unido.⁴⁵ Para el período académico 2002-2003, por ejemplo, la Association of International Educators (NAFSA) estima que los estudiantes extranjeros y sus familiares contribuyeron con más de \$12,85 billones a la economía de los Estados Unidos de América.⁴⁶ En el mismo periodo se estima que la contribución neta de los estudiantes internacionales a la economía norteamericana se incrementó 7,5% respecto al año anterior, como resultado del aumento en el número de estudiantes extranjeros, los precios de las matrículas y de los gastos de manutención, en conjunto con un decrecimiento general de las ayudas gubernamentales (véase tabla 6).

TABLA 6
CONTRIBUCIÓN DE LOS ESTUDIANTES EXTRANJEROS A LA ECONOMÍA
DE LOS EE. UU. (2002-2003)

Número total de estudiantes extranjeros	586.322
	US\$
Contribución a la economía por matrículas	7.143.000.000
Contribución por mantenimiento	10.138.000.000
Contribución total	17.281.000.000
Menos los apoyos del gobierno de EE. UU.	4.908.000.000
Más los gastos de los familiares	479.000.000
Total	12.851.000.000

Fuente: Institute of International Education. Open Doors 2004, Report on International Educational Exchange.

⁴⁴ Véase al respecto, por ejemplo, Van Damme D. Tendencias y modelos de aseguramiento de la calidad en el comercio internacional de enseñanza superior.

⁴⁵ Anuario Estadístico de la UNESCO (1997).

⁴⁶ Cifras del Institute of International Education's. Open Doors 2003 report, en: <http://www.opendoors.iienetwork.org>.

Los principales mercados de exportación están en Asia, que representan el 58% de todas las exportaciones estadounidenses de servicios de enseñanza, seguido por los países de Europa y América Latina. En su mayoría los estudiantes provinieron de los siguientes diez países en orden descendente: India, China, República de Corea, Japón, Taiwan, Canadá, México, Turquía, Indonesia y Tailandia.

TABLA 7
ESTUDIANTES EXTRANJEROS EN EE. UU. PRINCIPALES PAÍSES DE ORIGEN

Ranking	Lugar de origen Total mundo	2002-2003	2003-2004	2003-2004 %	% de estudiantes extranjeros
		586.323	572.509	-2,4	Total
1	India	74.603	79.736	6,9	13,9
2	China	64.757	61.765	-4,6	10,8
3	Corea, Republica de	51.519	52.484	1,9	9,2
4	Japón	45.960	40.835	-11,2	7,1
5	Canadá	26.513	27.017	1,9	4,7
6	Taiwán	28.017	26.178	-6,6	4,6
7	México	12.801	13.329	4,1	2,3
8	Turbia	11.601	11.398	-1,7	2,0
9	Tailandia	9.982	8.937	-10,5	1,6
10	Indonesia	10.432	8.880	-14,9	1,6
11	Alemania	9.302	8.745	-6,0	1,5
12	Reino Unido	8.326	8.439	1,4	1,5
13	Brasil	8.388	7.799	-7,0	1,4
14	Colombia	7.771	7.533	-3,1	1,3
15	Kenia	7.862	7.381	-6,1	1,3
16	Hong Kong	8.076	7.353	-9,0	1,3
17	Pakistan	8.123	7.325	-9,8	1,3
18	Francia	7.223	6.818	-5,6	1,2
19	Malasia	6.595	6.483	-1,7	1,1
20	Nigeria	5.816	6.140	5,6	1,1

Fuente: Institute of International Education. Open Doors 2004, Report on International Educational Exchange.

No obstante, los Estados Unidos de América deben afrontar la creciente competencia de otros países como Australia y el Reino Unido, fundamentalmente en lo que concierne a los estudiantes asiáticos.⁴⁷ Respecto a las áreas de estudio elegidas por los estudiantes extranjeros, predominan la administración y negocios, las ingenierías, las matemáticas e informática.

⁴⁷ Por ejemplo, en 1994 en centros docentes australianos estaban matriculados cerca de 70.000 estudiantes extranjeros, lo que suponía una inyección de 2.000 millones de dólares australianos a la economía del país. En fechas más recientes, Canadá ha empezado también a competir con éxito en la matriculación de estudiantes extranjeros.

TABLA 8
ESTUDIANTES EXTRANJEROS: ÁREAS DE ESTUDIO 2003-2004

Área de estudio	2002-2003	2003-2004	% del total	Variación %
	Estudiantes extranjeros	Estudiantes extranjeros		
Administración y Negocios	114.777	109.187	19,1	-4,9
Ingeniería	96.545	95.183	16,6	-1,4
Matemáticas & Informática	71.926	67.736	11,8	-5,8
Otras	58.473	60.212	10,5	3,0
Ciencias Sociales	45.978	54.083	9,4	17,6
Ciencias Físicas y Biología	43.549	44.605	7,8	2,4
Artes aplicadas	31.018	31.817	5,6	2,6
No declarado	36.395	29.265	5,1	-19,6
Profesiones de la salud	28.120	25.693	4,5	-8,6
Humanidades	19.153	16.593	2,9	-13,4
Educación	16.004	15.888	2,8	-0,7
Inglés intensivo	17.620	14.971	2,6	-15,0
Agricultura	6.763	7.276	1,3	7,6
Total	586.323	572.509	100,0	-2,4

Fuente: Institute of International Education. Open Doors 2004, Report on International Educational Exchange.

En cuanto a la importación, según los informes de Open Doors, casi dos tercios de los estudiantes estadounidenses en el extranjero habían elegido instituciones de Europa Occidental (principalmente en centros del Reino Unido, Francia, España e Italia), seguidas por América Latina (véase tabla 9).

TABLA 9
PORCENTAJE DE ESTUDIANTES AMERICANOS EN EL EXTERIOR POR REGIÓN 1993-2003

Región	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003
África	1,9	2,2	2,3	2,6	2,7	2,8	2,8	2,9	2,9	2,8
Asia	6,5	6,4	6,4	6,1	6,0	6,0	6,2	6,0	6,8	5,6
Europa	67,4	65,5	64,8	64,5	63,7	62,7	62,4	63,1	62,6	62,9
América Latina	13,4	13,7	15,4	15,3	15,6	15,0	14,0	14,5	14,5	15,3
Medio Oriente	2,8	3,3	2,1	1,9	2,0	2,8	2,9	1,1	0,8	0,4
Norte América*	0,7	0,7	0,7	0,7	0,9	0,7	0,9	0,7	0,8	0,7
Oceanía	3,4	4,3	4,4	4,4	4,4	4,9	5,0	6,0	6,8	7,3
Múltiples regiones	3,8	3,8	4,0	4,6	4,8	5,2	5,8	5,6	4,9	5,1
Estudiantes reportados	76.302	84.403	89.242	99.448	113.959	129.770	143.590	154.168	160.920	174.629

Fuente: Institute of International Education. Open Doors 2004, Report on International Educational Exchange.

Las áreas de estudio preferidas por los estudiantes estadounidenses en el exterior son variados y predominan las Ciencias Sociales y la Administración y Negocios (véase tabla 8).

TABLA 10
ESTUDIANTES EN EL EXTERIOR: CAMPOS DE ESTUDIO 2001-2002 & 2002-2003

Campo de estudio	2001-2002	2001-2002	2002-2003	2002-2003	2002-2003
	Estudiantes	Variación %	Estudiantes	Variación %	Variación %
Ciencias Sociales	35.241	21,9	37.122	21,3	5,3
Administración y Negocios	28.322	17,6	30.874	17,7	9,0
Humanidades	22.207	13,8	23.155	13,3	4,3
Artes aplicadas	13.678	8,5	15.651	9,0	14,4
Idiomas	13.678	8,5	13.770	7,9	0,7
Ciencias físicas	12.230	7,6	12.459	7,1	1,9
Otras	8.368	5,2	11.163	6,4	33,4
Educación	6.276	3,9	7.243	4,1	15,4
No declaradas	6.115	3,8	6.048	3,5	-1,1
Ciencias de la Salud	4.828	3,0	5.392	3,1	11,7
Ingeniería	4.667	2,9	5.050	2,9	8,2
Informática y Matemáticas	3.540	2,2	4.137	2,4	16,9
Agricultura	1.770	1,1	2.563	1,5	44,8
Total	160.920	100,0	174.629	100,0	

Fuente: Institute of International Education. Open Doors 2004, Report on International Educational Exchange.

Los Estados Unidos de América cuentan con 225 instituciones y programas acreditados que operan en el exterior. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que las instituciones de esa nación que operan en el exterior representan únicamente el 3,5% de las instituciones acreditadas en el país y la mayor parte de ellas no corresponden con la definición de filiales en el sentido empleado en el comercio de servicios, porque se encuentran orientadas más al servicio de los estudiantes estadounidenses en el exterior que al de los estudiantes locales. Solamente algunas de estas instituciones cuentan con las características del comercio de servicios. Como ejemplo, pueden citarse las siete filiales de la Webster University en Europa y Asia, el campus de la Temple University en Japón o los programas en Qatar de las universidades de Cornell, Virginia Commonwealth y A&M (OECD, 2004).

No obstante, algunas instituciones estadounidenses que operan en el exterior están acreditadas en los Estados Unidos de América, pero no tienen una matriz allí. Es el caso de las universidades americanas (privadas) de El Cairo, Beirut, Dubai, Sharjah, Bulgaria, París o de la American International University en Londres (OECD, 2004).

El número de instituciones en los Estados Unidos de América que ofrecen cursos de educación a distancia y de estudiantes que toman estos cursos ha aumentado en los últimos años. En 2001 el 56% de todas las instituciones acreditadas ofrecían cursos de educación a distancia. Entre ellos el 34% son programas que otorgan un grado o certificación, local o transfronterizamente. En el mismo año, 2,9 millones de estudiantes estaban inscritos en cursos de educación a distancia (US Department of Education, 2003); no obstante, existe poca información sobre cifras de estudiantes a distancia en el extranjero. Alguna evidencia sugiere que las universidades que ofrecen maestrías en administración de negocios (MBA) están intentando expandirse hacia el exterior por esta vía. Por ejemplo, la Universidad de Phoenix, una de las universidades más grandes de los Estados Unidos de América, con un total de 140.000 estu-

diantes inscritos, cuenta con 60.000 estudiantes a distancia, de los cuales 4000 (3%) se encuentran en el exterior (OECD, 2004).

2. LAS PROPUESTAS DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA EN LA OMC –GATS

En la Ronda Uruguay, los Estados Unidos de América contrajeron importantes compromisos para mantener abierto su mercado a los proveedores extranjeros de servicios de enseñanza para adultos (con exclusión del adiestramiento de pilotos) y de ‘otros’ servicios de enseñanza. En estas dos categorías, EE. UU. no mantienen ninguna restricción al acceso a los mercados, salvo en lo que respecta al movimiento de personas físicas (“sin consolidar, excepto lo indicado en los compromisos horizontales”) y un Estado tiene una limitación sobre el número de licencias para el establecimiento de escuelas de cosmetología (realce de la belleza). Además, mantienen una restricción al trato nacional para el acceso a ciertas becas y subvenciones.⁴⁸

TABLA 11
RESERVAS DE EE. UU. EN LA OMC EN MATERIA DE SERVICIOS DE ENSEÑANZA

D. Enseñanza de adultos (excepto instrucción de vuelo)	1) Ninguna 2) Ninguna 3) El número de licencias para escuelas de cosmetología está limitado en Kentucky a 48 licencias; para la explotación de esas escuelas se permite un total de 8 licencias por distrito electoral. 4) Sin consolidar, excepto lo indicado en los compromisos horizontales	1), 2), 3), 4) Las becas y subvenciones pueden estar limitadas a nacionales de los Estados Unidos de América y/o residentes en determinados Estados, en algunos casos únicamente pueden utilizarse en determinadas instituciones estatales o jurisdicciones de los EE. UU.
E. Otros servicios de enseñanza	1) Ninguna 2) Ninguna 3) Ninguna 4) Sin consolidar, excepto lo indicado en los compromisos horizontales	2), 3), 4) Las becas y subvenciones pueden estar limitadas a nacionales de los Estados Unidos de América y/o residentes en determinados Estados, en algunos casos únicamente pueden utilizarse en determinadas instituciones estatales o jurisdicciones de los EE. UU.

Fuente: GATS/SC/90, 15 de abril de 1994.

- 1) Suministro transfronterizo.
- 2) Consumo en el extranjero.
- 3) Presencia comercial.
- 4) Presencia de personas físicas.

Adicionalmente, en el marco de la OMC, los Estados Unidos de América ha presentado dos propuestas básicas en materia de comercio de servicios de enseñanza.

⁴⁸ Consignado en la Comunicación S/C/W/55 (restringida) de 20 de octubre de 1998.

- a) Comunicación **S/C/W/55 (restricted)** de 20 de octubre de 1998, plantea la importancia que tiene para los Estados Unidos de América el comercio de servicios de enseñanza y presenta cuáles son las esferas que requieren mayor análisis por parte de los países miembros, resumidas en los siguientes puntos:
- Es preciso elaborar una definición modelo que, entre otras cosas, evite distinciones arbitrarias entre los servicios de enseñanza “superior”, “para adultos” y “otros” servicios de enseñanza; ello tiene en cuenta el hecho de que actualmente gran parte de los servicios de enseñanza y formación tienen fines de lucro y se prestan fuera del contexto de la universidad tradicional, también que tome en consideración la expansión del aprendizaje y la formación a distancia, por ejemplo, por vía electrónica.
 - A los miembros de la OMC les resultaría útil establecer el entendimiento común de que la apertura a los proveedores de servicios extranjeros conduce al crecimiento económico. A los miembros de la OMC que todavía no han contraído compromisos en este sector les convendría considerar seriamente la posibilidad de hacerlo.
 - Prácticamente, ningún miembro de la OMC aplica restricciones al consumo en el extranjero de servicios de enseñanza; ésta parece ser una esfera en la que todos podríamos avanzar juntos.
 - Deberían examinarse las razones que justifican la continua aplicación por parte de los miembros de la OMC de restricciones a la presencia comercial (limitaciones relativas al tipo de entidad jurídica; participación de capital extranjero; establecimiento de instituciones con fines de lucro; pruebas de necesidades; prescripciones en materia de acreditación y licencias, etcétera) y liberalizarse las restricciones en la mayor medida posible.
 - La prestación de servicios de enseñanza y formación a distancia por vía electrónica representa una parte creciente del comercio, y los miembros de la OMC deberían esforzarse para ese comercio prospere. La aceptación por parte los miembros de la OMC del decisivo acuerdo sobre las telecomunicaciones y de los principios reglamentarios favorables a la competencia en el ámbito de las telecomunicaciones también contribuirá a apoyar el crecimiento de este modo de suministro, a través de las transmisiones por cable y satélite, las conferencias de audio y de vídeo e Internet.
 - Es necesario seguir estudiando las cuestiones referentes a la reglamentación, como el reconocimiento de los títulos y la acreditación de las instituciones, y la manera en que estas cuestiones influyen en la capacidad de los miembros de la OMC para suministrar servicios de enseñanza.
- b) En la Comunicación S/CSS/W/23 de 18 de diciembre de 2000, los Estados Unidos de América se pronuncian sobre la enseñanza superior (terciaria), enseñanza para adultos y capacitación.

En esta Comunicación reconoce de manera expresa que la enseñanza es en gran medida una función del gobierno, pero que la mayoría de los países permiten que la enseñanza privada coexista con la enseñanza pública. Por consiguiente, la propuesta considera que la enseñanza y la capacitación privadas seguirán complementando los sistemas de enseñanza pública, sin eli-

minarlos.

El objetivo de la propuesta es ayudar a establecer condiciones favorables a los proveedores de servicios de enseñanza superior, enseñanza para adultos y capacitación, mediante la reducción de los obstáculos que se oponen a la transmisión de esos servicios más allá de las fronteras nacionales por medios electrónicos o materiales o al establecimiento y explotación de instalaciones (escuelas, clases u oficinas) para proporcionar servicios a los estudiantes en su país o en el extranjero. Esto sería aplicable a los países que permiten la enseñanza privada y no a los que mantienen sistemas de enseñanza exclusivamente públicos.

El documento propone lo siguiente:

- i) Ampliar el ámbito de aplicación del acuerdo para incluir dos tipos de servicios asociados a la enseñanza dentro del concepto general: a) los servicios de capacitación y b) los servicios de pruebas educativas. Los servicios de capacitación están particularmente relacionados con la enseñanza superior, la enseñanza para adultos y otros servicios de enseñanza, mientras que los servicios de pruebas educativas lo están, generalmente, con todos los tipos de enseñanza.
 - Los servicios de capacitación son muy similares a los servicios de enseñanza, pero por lo general son menos teóricos y están más relacionados con el trabajo que los cursos académicos; a menudo requieren el manejo práctico de instrumentos, equipo y determinados aparatos.
 - Los servicios de pruebas educativas son una parte fundamental y básica del proceso de aprendizaje y se utilizan para la evaluación de los estudiantes y del material utilizado en los cursos. Esos servicios incluyen el diseño y realización de pruebas, así como la evaluación de los resultados de las pruebas.
- ii) Debatar varios aspectos de un régimen abierto en el sector de la enseñanza y la capacitación. Esto entrañaría que los países examinaran la posibilidad de aplicar las disciplinas vigentes del GATS de acceso a los mercados y trato nacional, así como disciplinas adicionales del GATS en que se abordarían cuestiones de reglamentación específicas de ese sector; entre ellas, la transparencia y la administración no discriminatoria. De modo compatible con esas disciplinas, los gobiernos se reservarían el derecho de reglamentación para lograr los objetivos de la política nacional; sin embargo, la presente propuesta reconoce que en este sector los gobiernos siguen desempeñando una función importante como proveedores de servicios.
- iii) Que los miembros de la OMC que todavía no hayan contraído compromisos sobre los servicios de enseñanza superior, enseñanza para adultos y capacitación formulen sus compromisos sobre la base de la lista de obstáculos que se expone a continuación. Se invita a los miembros a que indiquen en sus listas “sin limitaciones” respecto al acceso a los mercados y el trato nacional, como lo han hecho ya algunos de ellos. Además, el documento propone que todos los miembros examinen la posibilidad de contraer compromisos adicionales respecto a la reglamentación de este sector. Los Estados Unidos de América han contraído compromisos acerca de la enseñanza para adultos y de otra índole, y está dispuesto a examinar la posibilidad de adquirir otros adicionales respecto a la enseñanza superior y la capacitación.

Finalmente, enumera cuáles son los obstáculos presentes en este sector:

- Prohibición de los servicios de enseñanza superior, enseñanza para adultos y capacitación ofrecidos por entidades extranjeras.
- Falta de oportunidades para que los proveedores extranjeros de servicios de enseñanza superior, enseñanza para adultos y capacitación obtengan autorización para establecer instalaciones en el territorio del país miembro.
- Falta de oportunidades para que los proveedores extranjeros de servicios de enseñanza superior, enseñanza para adultos y capacitación puedan ser considerados instituciones que otorgan títulos.
- Restricciones inapropiadas a la transmisión por medios electrónicos de los materiales de los cursos.
- Prueba de necesidades económicas impuesta a los proveedores de esos servicios.
- Medidas que prescriben la existencia de un socio local.
- Denegación del permiso a los proveedores del sector privado de servicios de enseñanza superior, enseñanza para adultos y capacitación para crear de modo voluntario empresas conjuntas con socios locales o no locales, o abandonarlas.
- Casos en que se prescribe la aprobación gubernamental, pero tal proceso sufre retrasos excepcionalmente largos y cuando se deniega la aprobación, no se exponen las razones ni se proporciona información sobre qué debe hacerse para obtener la aprobación en el futuro.
- Trato fiscal discriminatorio de los proveedores extranjeros.
- Trato menos favorable a los socios extranjeros en una empresa conjunta que a los socios locales.
- Trato menos favorable a las franquicias que a otras formas de organización empresarial.
- Leyes y reglamentaciones nacionales poco claras y aplicadas con parcialidad.
- Falta de información clara y transparente sobre las subvenciones otorgadas a la enseñanza superior, la enseñanza para adultos y la capacitación.
- Las prescripciones mínimas sobre contratación local son excesivamente estrictas, lo cual determina que las operaciones no sean rentables.
- El personal especializado necesario con carácter temporal (incluso directivos, especialistas en informática, conferenciantes) tiene dificultad para obtener autorización para entrar en el país y salir de él.
- La repatriación de las utilidades está sujeta a derechos excesivamente altos y/o impuestos respecto a las operaciones de cambio.
- Se imponen derechos e impuestos excesivos a los pagos hechos por concepto de licencias o regalías.

3. LA PRÁCTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA EN LOS TLC

En el ámbito del hemisferio occidental los Estados Unidos de América han suscrito tres TLC, en los cuales ha registrado una medida aplicable tanto a la prestación de servicios transfronterizos como a la inversión extranjera. De acuerdo con esta disposición

Estados Unidos se reserva el derecho de adoptar o mantener cualquier medida con respecto a la aplicación y ejecución de leyes públicas y la prestación de servicios de readaptación social, así como de los siguientes servicios, en la medida que sean servicios sociales que se establezcan o se mantengan por razones de interés público: pensiones, seguro de desempleo, servicios de seguridad social, bienestar social, **educación pública, capacitación pública**, salud, y atención infantil (negritas fuera de texto).

TABLA 12

RESERVAS DE EE. UU. EN MATERIA DE SERVICIOS DE ENSEÑANZA EN EL NAFTA

Sector	Servicios sociales
Subsector	
Clasificación Industrial	
Tipo de reserva	Trato Nacional (Artículos 1102; 1202) Presencia local (Artículo 1205) Altos ejecutivos y consejos de administración (Artículo 1107)
Descripción	Servicios transfronterizos e inversión Estados Unidos se reserva el derecho de adoptar o mantener cualquier medida con respecto a la aplicación y ejecución de leyes públicas y la prestación de servicios de readaptación social, así como de los siguientes servicios, en la medida que sean servicios sociales que se establezcan o se mantengan por razones de interés público: pensiones, seguro de desempleo, servicios de seguridad social, bienestar social, educación pública, capacitación pública, salud, y atención infantil
Medidas vigentes	

TABLA 13

RESERVAS DE EE. UU. EN MATERIA DE SERVICIOS DE ENSEÑANZA TLC CHILE-ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Anexo II	
Sector	Servicios sociales
Obligaciones afectadas:	Trato Nacional (Artículo 10.2; 11.2) Trato de nación más favorecida (Artículos 10.3; 11.3) Presencia local (Artículo 11.5) Requisitos de desempeño (Artículo 10.5) Altos ejecutivos y directorios (Artículo 10.6)
Descripción	Inversión y comercio transfronterizo de servicios Estados Unidos se reserva el derecho de adoptar o mantener cualquier medida con respecto a la ejecución de leyes de orden público y al suministro de servicios de readaptación social, así como de los siguientes servicios, en la medida que sean servicios sociales que se establezcan o se mantengan por razones de interés público: pensiones, seguro de desempleo, servicios de seguridad social, bienestar social, <i>educación pública, capacitación pública</i> , salud y atención infantil

TABLA 14
RESERVAS DE EE.UU. EN MATERIA DE SERVICIOS DE ENSEÑANZA
TLC CAFTA-ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Anexo II, Lista de Estados Unidos de América UU- EE.UU	
Sector	Servicios sociales
Obligaciones afectadas	Trato Nacional (Artículos 10.3; 11.2) Trato de nación más favorecida (Artículos 10.4; 11.3) Presencia local (Artículo 11.5) Requisitos de desempeño (Artículo 10.9) Altos ejecutivos y juntas directivas (Artículo 10.10) Acceso al mercado (Artículo 11.4)
Descripción	Comercio transfronterizo de servicios e inversión Estados Unidos se reserva el derecho de adoptar o mantener cualquier medida con respecto a la ejecución de leyes de orden público y al suministro de servicios de readaptación social, así como de los siguientes servicios, en la medida que sean servicios sociales que se establezcan o se mantengan por razones de interés público: pensiones, seguro de desempleo, servicios de seguridad social, bienestar social, educación pública, capacitación pública, salud y atención infantil

Estados Unidos se reserva el derecho de adoptar o mantener cualquier medida con respecto a la ejecución de leyes de orden público y al suministro de servicios de readaptación social, así como de los siguientes servicios, en la medida que sean servicios sociales que se establezcan o se mantengan por razones de interés público: pensiones, seguro de desempleo, servicios de seguridad social, bienestar social, educación pública, capacitación pública, salud y atención infantil.

4. RÉGIMEN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA SOBRE LOS SERVICIOS DE ENSEÑANZA

La educación superior en los Estados Unidos de América está reglamentada en el *Higher Education Act* de 1965, modificado en 1998, así como en la legislación federal respectiva. De acuerdo con éste (SEC 101), se define como institución de educación superior una institución localizada en cualquier Estado de la Unión que a) admita como estudiantes regulares sólo a personas que tengan un certificado de graduación de una escuela que provea educación secundaria o de cualquier otra equivalente; b) se encuentra legalmente autorizada por el respectivo Estado para proveer un programa de educación superior; c) ofrece un programa para el cual la institución otorga un grado de *bachelor* (título universitario) o un programa con una duración mínima de dos años, aceptable para obtener un título universitario; d) tiene el carácter de institución pública o de entidad sin ánimo de lucro; e) se encuentra acreditada o en etapa de acreditación por una agencia de acreditación reconocida.

Conforme con la misma ley, también se reconocen como instituciones de educación superior las escuelas que ofrezcan programas de entrenamiento con una duración menor a un año en una ocupación reconocida y que llene los requisitos antes descritos, así como a las instituciones privadas sin ánimo de lucro que admitan como estudiantes regulares a personas que sobrepasen la edad en la que se obliga a asistir a la escuela en el Estado en el cual se encuentra localizada la respectiva institución (enseñanza de adultos).

Las entidades autorizadas para otorgar títulos pueden ser de tres tipos:⁴⁹ *colleges*, universidades e institutos, aunque todos están dentro del mismo rango. La diferencia estriba en que los primeros por lo general son más pequeños que las universidades y usualmente sólo ofrecen títulos de pregrado, mientras que las segundas ofrecen títulos de posgrado. Por su parte, los institutos son entidades especializadas en determinados programas, como tecnología o arte y diseño.

En los colleges y las universidades se encuentran las “escuelas”, como las escuelas de artes y ciencias o de negocios. Cada una de ellas es responsable de los programas ofrecidos por el respectivo college o universidad en su área de estudio.

Además de las entidades mencionadas están los *Community Colleges* y los *Technical and Vocational Colleges*. Los primeros son instituciones que ofrecen programas de grado de dos años, mantienen estrechas relaciones con las escuelas de secundaria, las comunidades y empleadores. Pueden ser de carácter público o privado y comúnmente se conocen como *junior colleges* o *colleges de dos años*. Los segundos son instituciones especializadas en preparar a los estudiantes para que entren directamente al mundo laboral; ofrecen certificados de programas de corto plazo que acreditan un entrenamiento en la teoría que fundamenta una tecnología, así como en la práctica para aplicar esa tecnología.

En los Estados Unidos de América, las instituciones tradicionales de enseñanza superior están acreditadas por organizaciones no gubernamentales regionales que se encargan de temas específicos. Este país no tiene ministerios de Educación federales o alguna autoridad central que ejerza control sobre las instituciones de educación pos-secundaria. Los Estados federales asumen varios grados de control sobre la educación, pero, en general, a las instituciones de educación superior se les permite operar con considerable independencia y autonomía.

Para efectos de asegurar un nivel básico de calidad, en los Estados Unidos de América surgió la práctica de la acreditación como un medio para llevar a cabo una evaluación de pares, no gubernamental, de las instituciones y programas de educación superior. Las asociaciones privadas de educación, tanto en el ámbito nacional como regional, han adoptado criterios que los programas educativos deben cumplir; así mismo, han desarrollado procedimientos evaluativos de las instituciones y los programas para determinar si están operando o no con los niveles básicos de calidad. Estas agencias existen en los Estados Unidos de América desde hace más de cincuenta años, adscritas a organizaciones nacionales, como, por ejemplo, el Council on Postsecondary Accreditation (COPA), creado en 1974⁵⁰ y existió hasta diciembre de 1993. Era una organización no gubernamental cuyo propósito era impulsar y facilitar el rol de las agencias de acreditación en la promoción y aseguramiento de la calidad y diversidad de la educación pos-secundaria americana. A través de su Comité de Reconocimiento, COPA reconocía, coordinaba y revisaba periódicamente el trabajo de las agencias de acreditación que eran miembros de ella.

⁴⁹ <http://educationusa.state.gov>

⁵⁰ COPA fue creada mediante la fusión de dos organizaciones: la Comisión Nacional de Acreditación, fundada en 1949, como la primera organización nacional para desarrollar criterios y reconocer las agencias de acreditación, y la Federación de la Comisión de Acreditación Regional de Educación Superior.

Luego de la disolución de COPA en 1993, en 1994 se estableció una nueva entidad: la Commission on Recognition of Postsecondary Accreditation (CORPA). Esta institución debía continuar el reconocimiento de las agencias de acreditación hasta que se estableciera una nueva organización nacional de acreditación. En la actualidad, dicha función corresponde al Council on Higher Education Accreditation (CHEA), creado en 1997.

Otros tipos de instituciones, como los proveedores con fines de lucro de servicios de gestión o formación técnica para adultos, son muy poco reguladas y atienden la demanda del mercado, pero están sujetas a leyes de protección de los consumidores.

TABLA 15
**ÓRGANOS DE ACREDITACIÓN INSTITUCIONAL RECONOCIDOS
POR EL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA**

Accrediting Association of Bible Colleges
Accrediting Bureau of Health Education Schools
Accrediting Commission for Career Schools/Colleges of Technology
Accrediting Council for Independent Colleges and Schools
Association of Advanced Rabbinical and Talmudic Schools
Council on Occupational Education
Distance Education and Training Council
Middle States Association of Colleges and Schools
New England Association of Schools and Colleges
North Central Association of Colleges and Schools
Southern Association of Colleges and Schools
The Association of Theological Schools in the United States and Canada
The Northwest Association of Schools and Colleges
Transnational Association of Christian Colleges and Schools
Western Association of Schools and Colleges

La acreditación puede ser de dos tipos: de carácter general, que cubre toda una institución, o de carácter especializado, que se aplica a los programas, secciones o escuelas que son parte de una institución. La unidad de acreditación puede ser tan grande como una universidad o tan pequeña como un currículo en una disciplina. Algunas agencias especializadas acreditan programas educativos dentro de ámbitos no educativos, por ejemplo, los hospitales.

Las características del proceso de acreditación involucran varias etapas, que pueden resumirse del siguiente modo:⁵¹

1. Los Estados son los responsables de otorgar la licencia para que las instituciones de educación superior puedan expedir grados académicos.
2. La acreditación le otorga a la universidad el carácter oficial, que le permite acceder a recursos federales.
3. La acreditación de las instituciones es otorgada por las asociaciones regionales.

⁵¹ Al respecto véase: Allen J (1992). Sistema de acreditación institucional en los Estados Unidos. *Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior. Experiencias en distintos países*. Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SEP), México, pp.102-105.

La acreditación de las carreras profesionales está a cargo de los colegios profesionales incluidos en la lista que establece el Departamento de Educación a través del Registro Federal. Dichos colegios tienen la capacidad para habilitar el ejercicio profesional, pues los egresados de un programa no acreditado no pueden obtener habilitación para el ejercicio profesional.

En muchos casos el egresado de una carrera universitaria debe rendir un examen para obtener su licencia profesional que lo habilite para el ejercicio de la profesión. Para esto, debe ser graduado de un programa acreditado por un colegio profesional. En el caso de los ingenieros y de los profesores no se exige un examen nacional, pero el aspirante debe ser graduado de un programa debidamente acreditado por el colegio profesional.

En el caso de la carrera de medicina se requiere la acreditación del Liaison Committee on Medical Education (LCME).⁵² Esta acreditación es requerida por las escuelas de medicina para poder recibir donaciones o contribuciones federales para educación médica o participar en el programa federal de préstamos. Los graduados de dichas escuelas acreditadas, tanto en Canadá como en los Estados Unidos de América, están habilitados para rendir el examen de habilitación o de licencia (USMLE). Adicionalmente, los colegios profesionales no acreditan carreras de universidades que no hayan obtenido su acreditación y la mantengan.

En términos generales, puede afirmarse que el otorgamiento de licencias para ejercer una profesión está relacionado con la acreditación de la institución que confirió el respectivo título. A pesar de que los títulos otorgados por las universidades de un Estado, siempre que cuenten con la correspondiente acreditación, son válidos en otro, el Estado receptor del profesional puede eventualmente imponer el cumplimiento de los requisitos que para el ejercicio profesional rijan en él, así como la obligación de someterse a las leyes del Estado que demandan el ejercicio de las profesiones.

En lo que respecta a la regulación de las agencias de acreditación, la Ley de Educación Superior, de 1992, (Public Law 102-325) estableció el National Advisory Committee on Institutional Quality and Integrity (NACIQI), integrado por 15 personas designadas por la Secretaría de Educación por un término de tres años. Dentro de sus funciones más importantes se cuentan las siguientes: asesorar a la Secretaría respecto al establecimiento y sanción de los estándares de las agencias de acreditación o de las asociaciones bajo la subparte 2 de la parte H, Título IV de la Enmienda a la Educación Superior; asesorar a la Secretaría respecto del reconocimiento de una agencia específica de acreditación o asociación, o de una agencia específica de Estado (State approval agency); asesorar a la Secretaría respecto a la preparación y publicación de la lista de las agencias nacionales de acreditación y de las asociaciones reconocidas; desarrollar y recomendar a la Secretaría “estándares” y criterios para categorías específicas de instituciones técnicas vocacionales e instituciones de educación superior para las cuales no hubiera agencias de acreditación, asociaciones o agencias de Estado reconocidas, con el fin de establecer si dichas instituciones poseen las calidades necesarias para ser elegidas (elegibilidad); asesorar a la Secretaría con respecto al proceso de “elegibilidad” y certificación para instituciones de educación superior y emitir recomendaciones para implementar dicho proceso.

⁵² Se trata de un comité establecido en 1942 mediante un acuerdo entre los Estados Unidos de América y Canadá para regular la acreditación de programas de educación médica en el grado de Medical Doctor (MD degree).

PARTE III. LA PRÁCTICA COLOMBIANA EN MATERIA DE SERVICIOS DE ENSEÑANZA

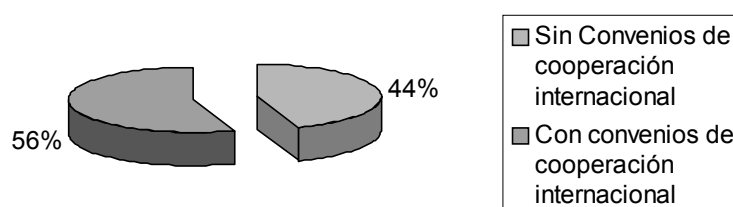
1. LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ENSEÑANZA SUPERIOR EN COLOMBIA

A diferencia de lo que ocurre en los Estados Unidos, Colombia es un país importador de servicios de enseñanza superior, especialmente de programas de posgrado –doctorados y maestrías. La importación de estos servicios incluso hace parte de las políticas del Estado. En efecto, ante la necesidad de contar con recursos humanos altamente capacitados, y dada la escasa oferta de programas de formación avanzada, el gobierno nacional, a través de diversas iniciativas lideradas por el Icetex, Colciencias y Colfuturo, ofrece diferentes modalidades de becas y apoyos para que los estudiantes colombianos realicen estudios de posgrado en el exterior.

Sin embargo, esto no ha venido acompañado de una internacionalización de los servicios de enseñanza superior en Colombia, a pesar de que las leyes actuales no sólo lo permiten, sino que, incluso, lo promocionan y obligan. En la práctica, sólo algunas entidades cuentan con una cultura de internacionalización desde hace varias décadas; otras, apenas recientemente han emprendido algunos esfuerzos, por lo general bastante tímidos.

La modalidad de internacionalización más común es la de celebración de convenios con universidades e instituciones extranjeras. De una muestra de 72 universidades colombianas,⁵³ tanto privadas como públicas, con domicilio en distintos lugares del país, se encontró que la mayor parte de ellas cuentan con convenios internacionales (véase gráfico 2).

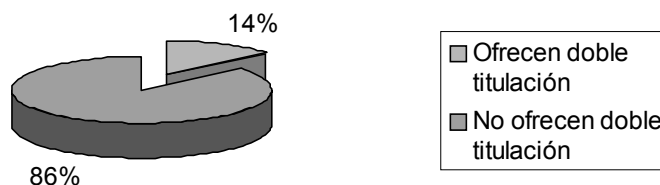
GRÁFICO 2
UNIVERSIDADES EN COLOMBIA CON CONVENIOS INTERNACIONALES



Otra forma cada vez más común es la celebración de convenios con doble titulación. De la muestra de universidades tomada, 10 de ellas cuentan con convenios de doble titulación (véase gráfico 3).

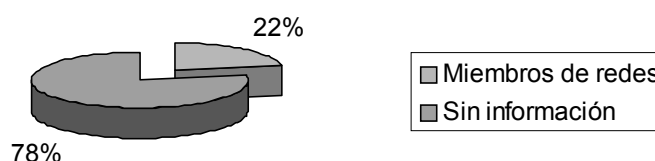
⁵³ De un total de 112 universidades a 2004. En el caso de dos universidades se han incluido en una sola categoría la sede principal y sus seccionales: la Universidad de San Buenaventura y la Universidad Libre.

GRÁFICO 3
UNIVERSIDADES EN COLOMBIA QUE OFRECEN DOBLE TITULACIÓN
CON UNIVERSIDADES EXTRANJERAS



En cuanto a la participación en redes internacionales, el porcentaje de universidades de la muestra que participan en redes académicas y de investigación, nacionales e internacionales, es, sin embargo, bajo (véase gráfico 4).

GRÁFICO 4
UNIVERSIDADES EN COLOMBIA QUE PERTENECEN A REDES NACIONALES
O INTERNACIONALES



Al analizar el tema de la internacionalización de servicios desde la perspectiva de los cuatro modos de prestación de servicios, el panorama es el siguiente.

1.1. COMERCIO TRANSFRONTERIZO (MODO 1)

Básicamente se trata de la educación a distancia, especialmente vía Internet. No existen cifras sobre el impacto en Colombia de este tipo de educación y la reglamentación es escasa. Recientemente (septiembre de 2004), el Ministerio de Educación expidió una circular (circular 21) a través de la cual se reglamenta la *Convalidación de títulos de programas adelantados bajo la metodología a distancia*.

De acuerdo con la circular 21/2004 para que un título de educación superior otorgado por una institución de educación superior extranjera en programas a distancia sea válido en Colombia debe someterse al trámite de convalidación establecido en la Resolución 1567 del 3 de junio de 2004, con los requisitos que en ésta se exigen, como la presentación del título debidamente legalizado por el país de origen de la institución que lo otorga, el certificado de calificaciones en original debidamente legalizado, entre otros.

En lo que concierne a la exportación de servicios, algunas universidades ofrecen programas a distancia y la Universidad Abierta y Distancia ofrece programas en Colombia, Venezuela, Ecuador, España, Italia y los Estados Unidos de América; además, tiene una sede en Miami (de la cual se hará referencia más adelante).

1.2. CONSUMO EN EL EXTRANJERO (MODO 2)

Este modo de prestación de servicios es el más común en Colombia, especialmente desde la perspectiva de la importación de servicios.

Como ya se anotó, dadas las necesidades de contar con recursos humanos altamente calificados, el gobierno colombiano ofrece becas y apoyos para que los estudiantes puedan acceder a programas en el exterior, a través de los programas de Colciencias, Colfuturo y el Icetex.

Los programas del Icetex son los más antiguos. La función básica de este instituto en la materia es canalizar la oferta de las becas de cooperación internacional en desarrollo de los convenios que Colombia ha suscrito con diferentes gobiernos y organismos multilaterales. Las becas internacionales son ayudas financieras no reembolsables destinadas a cubrir total o parcialmente los costos de formación y capacitación técnica o profesional en el exterior. De acuerdo con las estadísticas del Icetex, a través del programa de becas, 22.372 profesionales colombianos se han formado en centros universitarios de América, Asia, Europa y Oceanía. Por otra parte, ha otorgado becas a 4.869 extranjeros.

Colfuturo es una institución sin ánimo de lucro, constituida con aportes y donaciones de empresas de los sectores privado y público. Su objetivo principal es promover, financiar, dirigir y participar en la formación y capacitación de profesionales colombianos fuera del país, utilizando como criterio básico de selección la excelencia académica del candidato y del programa que va a cursar. A la fecha, con este programa se ha capacitado un total de 1.318 personas, de las cuales 81,26% han cursado estudios de maestría; 14,9% doctorados y 3,84% estudios de especialización (véase tabla 16).

TABLA 16
TIPOS DE PROGRAMA

Programa	Año													Total
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
Maestría	31	37	32	34	68	141	120	88	63	89	114	143	111	1.071
Doctorado	8	9	15	13	6	20	14	11	8	18	23	27	25	197
Especialización	7	6	4	1	10	8	3	4	4	2	1	0	0	50
Total	46	52	51	48	84	169	137	103	75	109	138	170	136	1.318

Fuente: Colfuturo

Las áreas de estudio más comunes en este programa han sido la Administración, Ingeniería, Derecho y Ciencias Políticas y Ciencias Sociales (véase tabla 17).

TABLA 17
ÁREA DE ESTUDIO

Programa	Año													Total
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
Administración	5	11	17	13	18	66	43	34	22	29	28	38	24	348
Ingeniería	9	8	7	7	11	26	17	20	7	12	27	30	28	209
Derecho y Ciencias Políticas	3	0	3	3	13	21	19	7	14	23	22	23	20	172
Ciencias Sociales	2	6	4	4	12	16	15	9	3	6	17	21	13	128
Ciencias de la Salud	9	4	6	5	12	10	7	6	3	9	8	6	4	89
Arquitectura	2	5	1	3	4	5	7	12	7	4	10	14	10	84
Economía	7	9	5	2	3	3	9	3	2	5	7	9	12	76
Artes	4	2	2	3	4	6	6	3	7	4	6	11	6	64
Agropecuarias	2	2	1	3	2	8	9	4	1	7	6	5	8	58
Ciencias Básicas	3	5	5	2	2	4	2	2	3	6	5	11	6	56
Educación	0	0	0	3	3	4	3	3	5	4	2	2	5	34
Total	46	52	51	48	84	169	137	103	75	109	138	170	136	1.318

Fuente: Colfuturo

En este programa, los países de destino han sido principalmente los Estados Unidos de América (50, 84%) y el Reino Unido (24,2 %) (véase tabla 18).

TABLA 18
PAÍS DE DESTINO

Programa	Año													Total
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
EE. UU.	29	31	30	30	54	90	69	58	38	45	64	72	60	670
Reino Unido	10	7	15	8	18	40	40	27	21	36	22	48	27	319
Canadá	5	3	0	1	3	7	6	4	9	5	8	7	4	62
España		1	1	5	2	13	6	6	2	7	8	6	7	64
Francia	1	5	3		3	7	5	3	2	4	4	8	5	50
Holanda					1	3	3	2	1	4	14	11	4	43
Australia					2	1	1		2		3	3	1	13
Alemania		1		1	1					1	4	4	20	32
México				1		2	3	1		2		2	1	12
Bélgica		1	1	1		1	1	2				1		8
Escocia											3	5	2	10
Suecia		1				1				1	2	1	1	7
Brasil						2				1	2			5
Italia			1			1				1	1		1	5
Suiza		1									1	2	1	5
Chile				1		1								2
Rusia							1				1			2
Austria		1												1
Costa Rica							1							1
Dinamarca										1				1
Finlandia	1													1
Japón							1							1

Continuación tabla 18

Programa	Año													
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Nueva Zelanda										1				1
Singapur											1			1
Cuba													1	1
Irlanda													1	1
Total	46	52	51	48	84	169	137	103	75	109	138	170	136	1.318

Fuente: Colfuturo

Por su parte, Colciencias se ha enfocado básicamente en los programas de doctorado. El apoyo a la formación doctoral se inició en la década de los noventa y ha tenido una dinámica constante, en tres fases:⁵⁴

- BID II: 1992-1994.
- BID III: 1995-2002.
- Programa Doctorados Nacionales, en el marco del Proyecto ACCES (Banco Mundial).

De 898 créditos asignados entre 1992 y 2003, 616 fueron otorgados para estudios en el exterior (véase tabla 19).

TABLA 19
ASIGNACIÓN DE CRÉDITOS POR PROGRAMA

Año	Modalidad			Total
	Doctorado	Maestría	D.E.A	
1992	55	1		56
1993	67	4	1	92
1994	52		1	53
1995	125	3		128
1996	119	15		134
1997	143	42		185
1998				
1999				
2000	6	2		8
2001	7	3		10
2002	131	11		142
2003	85	5		90
Total	810	86	2	898

Fuente: Guerra M (2004). Dinámica y perspectiva de la formación doctoral en Colombia.

La distribución por áreas de conocimiento de los créditos condonables otorgados por Colciencias muestra una prevalencia por las Ciencias del Mar, seguida de las Ciencias Sociales y Humanas y el Desarrollo Tecnológico, Industria y Calidad (véase tabla 20).

⁵⁴ Guerra M (2004). Dinámica y perspectiva de la formación doctoral en Colombia. [Presentación]. Colciencias.

TABLA 20
DISTRIBUCIÓN POR ÁREAS DE CONOCIMIENTO DE LOS CRÉDITOS CONDONABLES

Programa de Colciencias	Total exterior		Total mixto		Nacionales		Total
	Doctorado	Maestría	Doctorado	Maestría	Doctorado	Maestría	
Biotecnología	20		5		1		26
Ciencia y Tecnología Agropecuaria	31	3	3		13		50
Ciencia y Tecnología de la Salud	61	3	8		25		97
Ciencia y Tecnología del Mar	14	2	4				
Ciencias Básicas	130	12	20		123		285
Ciencias del Medio Ambiente y el Hábitat	31	17	8	1	1		58
Ciencias Sociales y Humanas	59	16	13	1	17	1	106
Desarrollo Tecnológico Industrial y Calidad	43	14	2		44		103
Electrónica, Telecomunicaciones e Informática	37	8	5				50
Estudios Científicos de la Educación	8	2			4		14
Investigaciones en Energía y Minería	27	2	5		1		35
Sistemas de Información	1						1
Total	462	79	73		229		843

Fuente: Guerra M (2004). Dinámica y perspectiva de la formación doctoral en Colombia.

Adicionalmente, deben mencionarse algunos programas que ofrecen becas y apoyos en conjunto con los anteriormente nombrados o de manera independiente. Éstos son, principalmente: la Fullbright Commission, el British Council, la Alliance Française, el DAAD (Alemania) y la Agencia Española de Cooperación Internacional.

En lo que concierne a la exportación de servicios de enseñanza, se encuentra regulada principalmente en el Decreto 860 de 2003, el cual establece que cualquier nacional o extranjero que desee adelantar programas de posgrado debe acreditar ante la institución de educación superior el equivalente del título de bachiller obtenido en el exterior convalidado y el examen de Estado presentado por el aspirante en el país donde culminó sus estudios de educación secundaria, equivalente al examen de Estado colombiano.

Según un reporte del Departamento de Migraciones del DAS, el número de estudiantes extranjeros que ha ingresado al país con visa regular es 1.178, en su mayoría provenientes de Sudamérica. Así mismo, señalan que, mientras en 2000 llegaron 487 estudiantes foráneos, en 2001 esta cifra ascendió a 731, de los cuales 418 provenían de Venezuela y 154 de Perú (Acosta, 2004).

1.3. PRESENCIA COMERCIAL (MODO 3)

A pesar de que la práctica de exportación de servicios por el modo 3 es menos común, en Colombia existen algunas experiencias, de las cuales cabe destacar la de la UNAD, ya mencionada.

La UNAD, además de ofrecer programas a distancia, estableció una sede en la Florida⁵⁵ en 2004 cuyo propósito es ofrecer programas de maestría y licenciaturas a la comunidad hispana en los Estados Unidos de América.⁵⁶

En lo que concierne al establecimiento de instituciones extranjeras en Colombia, la ley prevé que deben ser personas jurídicas de utilidad común sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, fundaciones o instituciones de economía solidaria (Ley 30 de 1992, artículo 98). Adicionalmente, el Decreto 916 de 2001 establece, en su artículo 17, que sólo pueden desarrollar programas de maestría y doctorado en Colombia las instituciones de educación superior colombianas legalmente reconocidas como tales, de conformidad con la Ley 30 de 1992 –lo que constituye una exigencia de presencia local. Sin embargo, dichas instituciones pueden celebrar convenios con instituciones extranjeras para obtener apoyo académico y ofrecer en colaboración programas de maestría y doctorado en el país. Estos programas deben cumplir con los requisitos establecidos en el **Decreto 916 de 2001** y la institución nacional no podrá ser un mero administrador del programa. El título será otorgado por la institución colombiana, sin perjuicio de que en él se indiquen los convenios que hayan servido de soporte al programa y el nombre de la institución extranjera. Para autorizar los programas ofrecidos en convenio con instituciones extranjeras, la Comisión Nacional de Doctorados y Maestrías evaluará la contribución efectiva que dicho convenio implique para el programa en términos de calidad. Así mismo, se deberá evaluar el valor agregado que para el programa y los distintos niveles de la educación colombiana permite el convenio.

Por otra parte, de conformidad con la circular 21 de 2004 –Ministerio de Educación– las únicas entidades autorizadas para otorgar títulos de educación superior en Colombia son las instituciones de educación superior legalmente reconocidas conforme a lo dispuesto en la misma ley (Ley 30 de 1992, artículo 24). Esta circular señala que, de acuerdo con el artículo 28 del Decreto 2566 de 2003, las instituciones de educación superior legalmente reconocidas por el Estado colombiano pueden ofrecer programas en convenio con instituciones de educación superior extranjeras y que en el título que otorga la institución de educación superior colombiana podrá expresarse que el programa se ofreció y desarrolló en convenio con la institución extranjera. En cualquier evento, se entenderá que la institución titular del programa es la colombiana.

De esta forma, las instituciones de educación superior extranjeras tienen dos opciones para ofrecer programas presenciales de educación superior en nuestro país:

1. Con el reconocimiento expreso como institución de educación superior, de acuerdo con las normas vigentes.
2. Con la suscripción de un convenio con una institución de educación superior colombiana, previa obtención del registro calificado para el respectivo programa.

Así, los títulos otorgados en desarrollo de programas ofrecidos de manera presencial en

⁵⁵ Non-profit Corporation 501(c) (3). License Number 2900. January 26, 2004. Commission for Independent Education, Florida Department of Education.

⁵⁶ UNAD Florida ofrece licenciaturas en Administración de Empresas, Comunicación Social, Psicología e Ingeniería de Sistemas (Ciencias de la Computación).

territorio colombiano por instituciones de educación superior extranjeras que no se hayan ajustado a lo indicado en los dos numerales precedentes, carecen o carecerán de validez y, por lo tanto, no son ni pueden ser objeto de convalidación.

Finalmente, la circular precisa que las instituciones de educación superior colombianas que suscriban convenios con instituciones extranjeras o presten sus instalaciones para desarrollar programas sin el cumplimiento de los requisitos exigidos en nuestro país, sin perjuicio de las demás acciones legales a las que pueda haber lugar, serán objeto de las investigaciones y sanciones administrativas previstas en la normatividad vigente.

En la práctica, no existen universidades extranjeras en Colombia que se hayan constituido como personas jurídicas. No obstante, algunas instituciones tienen su sede en Colombia, como ocurre con el Instituto Tecnológico de Monterrey de México, la Universidad de Quilmes de Argentina, la Universidad de Cataluña de España, la Universidad San Pablo Ceu de España, el Instituto de Empresa de Madrid, entre otras. Se trata de oficinas comerciales que venden sus servicios en el exterior.

1.4. PRESENCIA DE PERSONAS FÍSICAS (MODO 4)

En este caso se trata del traslado de profesores para que dicten un curso específico. Dentro de esta modalidad se encuentran, por ejemplo, el esquema del profesor visitante para dictar cursos específicos en los programas nacionales o de los cursos de verano. A pesar de que estas prácticas son bastante comunes no existe una información sistematizada sobre el tema.

2. LA PRÁCTICA EN LOS ACUERDOS DE COMERCIO

Para Colombia el punto de partida en la consideración de los servicios de enseñanza dentro de las materias del comercio internacional lo constituye el GATS. No obstante, y a diferencia de lo que ocurre en otras materias, en este ámbito no se han hecho compromisos específicos. Sin embargo, en lo concerniente a los acuerdos regionales la práctica ha sido diferente. Así, en el G3 y en la Comunidad Andina se han adquirido compromisos específicos en lo que atañe al trato nacional y a la obligación de no discriminación.

2.1. GRUPO DE LOS TRES

El TLC celebrado entre Colombia, México y Venezuela (G3) contempla las disposiciones relativas a los servicios de enseñanza de manera general en el Capítulo X, concerniente al comercio de servicios, y el Capítulo XVII, sobre inversiones extranjeras. El Capítulo de Servicios reglamenta los cuatro modos de prestación de servicios; en el de Inversión, el tercer modo de prestación de servicios, pero sólo en lo que respecta a la inversión.

La técnica que sigue el acuerdo para regular la materia es consolidar las normas existentes en el momento de la suscripción del acuerdo, comprometiendo a los países miembros a no hacer reformas futuras que violen los compromisos de trato nacional o de no exigir presencia local para la prestación del servicio, a menos que el respectivo país haya expresado su reserva al respecto.

Para el caso específico de los servicios de enseñanza, Colombia se comprometió a consolidar las medidas existentes en el momento de la suscripción del acuerdo (1995), sin reservarse la posibilidad de implementar medidas más restrictivas en el futuro.

2.2. COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES

El comercio de servicios está regulado en el marco de la Comunidad Andina, en la Decisión 439 de 11 de junio de 1998, expedida por la Comisión de la Comunidad. Esta Decisión tiene por objeto establecer un conjunto de principios y normas que conduzca a la liberación del comercio a través de la eliminación de las medidas restrictivas, con miras a la creación del Mercado Común Andino de Servicios, y al fortalecimiento y diversificación de la oferta de servicios y la armonización de las políticas nacionales sectoriales en aquellos aspectos que así lo requieran.

La decisión se aplica al comercio de servicios entre los países miembros, en todos los sectores de servicios y en los cuatro modos de suministro, con excepción de los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales, la adquisición de servicios por parte de organismos gubernamentales o de entidades públicas de los países miembros y los servicios de transporte aéreo regulados en normas especiales.

Así mismo, también establece el compromiso de consolidación del *status quo*, que impide a los países miembros incrementar el grado de disconformidad entre las medidas vigentes al 18 de junio de 1998 (fecha de entrada en vigencia la Decisión 439) y los compromisos de acceso al mercado y trato nacional. Estas medidas están consignadas en la Decisión 510 de 2001, mediante la cual se adoptó un **“inventario de medidas restrictivas del comercio de servicios”**, las cuales deben ser eliminadas de manera gradual y progresiva mediante la celebración de rondas anuales hasta concluir el proceso en 2005. Además, estas medidas deben sujetarse a los principios de **acceso a mercado** (artículo 6), **trato nacional** (artículo 8), **trato de nación más favorecida** (artículo 7) y **transparencia** (artículo 9).

Adicionalmente, la Decisión 439 reconoce la posibilidad de adoptar medidas orientadas a proteger la moral o preservar el orden público, proteger la vida y la salud de las personas, los animales y los vegetales, etcétera. Tales medidas deben aplicarse de manera proporcionada en función del objetivo que persigan; no podrán tener fines proteccionistas en favor de servicios o prestadores de servicios nacionales ni aplicarse de forma tal que constituyan un obstáculo innecesario al comercio subregional de servicios, ni un medio de discriminación en contra de servicios o prestadores de servicios de la Comunidad Andina con relación al trato otorgado a otros países miembros o no de la Comunidad Andina.

En la práctica, Colombia tiene inscritas y exceptuadas de la obligación de acceso a mercados dos disposiciones en materia de servicios de enseñanza: el artículo 98 y el artículo 22 de la Ley 30 de 1992 (véase tabla 21).

TABLA 21
LISTA DE RESERVAS EN LA DECISIÓN 439

40 5. Servicios de enseñanza	Servicios de enseñanza superior Servicios de enseñanza de adultos Otros servicios de enseñanza Ley 30 de 1992 Decreto 1478 de 1994, artículos 2-3 Artículo 98. “Las Instituciones privadas de Educación Superior deben ser personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, fundaciones o instituciones de economía solidaria”
41 5. Servicios de enseñanza	Servicios de enseñanza superior Servicios de enseñanza de adultos Otros servicios de enseñanza Ley 30 de Educación Superior, de diciembre de 1992 Artículos 7; 58-59; 96 C.P. artículo 68 Decreto 1953 de 1994, artículo 7 Artículo 22: “El Ministro de Educación Nacional, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Educación Superior (Cesu), podrá aprobar el funcionamiento de nuevas instituciones de Educación Superior y determinará el campo o campos de acción en que se puedan desempeñar, su carácter académico y de conformidad con la presente Ley”

3. SISTEMA EDUCATIVO COLOMBIANO

El sistema educativo colombiano está regulado en la Ley 115 de 1994. Comprende la educación formal que se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular por ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas y conducente a grados y títulos (Ley 115 de 1994, artículo 10), así como la educación no-formal que se imparte sin sujeción a períodos de secuencia regulada y no conduce a grados ni a títulos.

La **educación formal** se organiza en tres niveles:

- a) El **preescolar**, que comprenderá mínimo un grado obligatorio. La educación preescolar corresponde a la ofrecida al niño para su desarrollo integral en los aspectos biológico, cognoscitivo, sicomotriz, socioafectivo y espiritual, a través de experiencias pedagógicas y recreativas de socialización.
- b) La **educación básica**, con una duración de nueve (9) grados, que se desarrollará en dos ciclos: la educación básica primaria de cinco (5) grados y la educación básica secundaria de cuatro (4) grados. La educación básica obligatoria corresponde a la identificada en el artículo 356 de la Constitución Política como educación primaria y secundaria.
- c) La **educación media**, con una duración de dos (2) grados, Que constituye la culminación, consolidación y avance en el logro de los niveles anteriores y comprende dos grados, el décimo (10) y el undécimo (11). Tiene el carácter de **académica** o **técnica**. A su término se obtiene el título de bachiller que habilita al educando para ingresar a la educación superior en cualquiera de sus niveles y carreras.

El nivel de educación media es seguido por el nivel de **educación superior**, el cual se encuentra regulado en la Ley 30 de 1992. Este último nivel se clasifica así:

- a) Instituciones técnicas profesionales;
- b) instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, y
- c) universidades.

Por su parte, la **Educación no formal** es la que se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar en aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y grados establecidos para la educación formal.

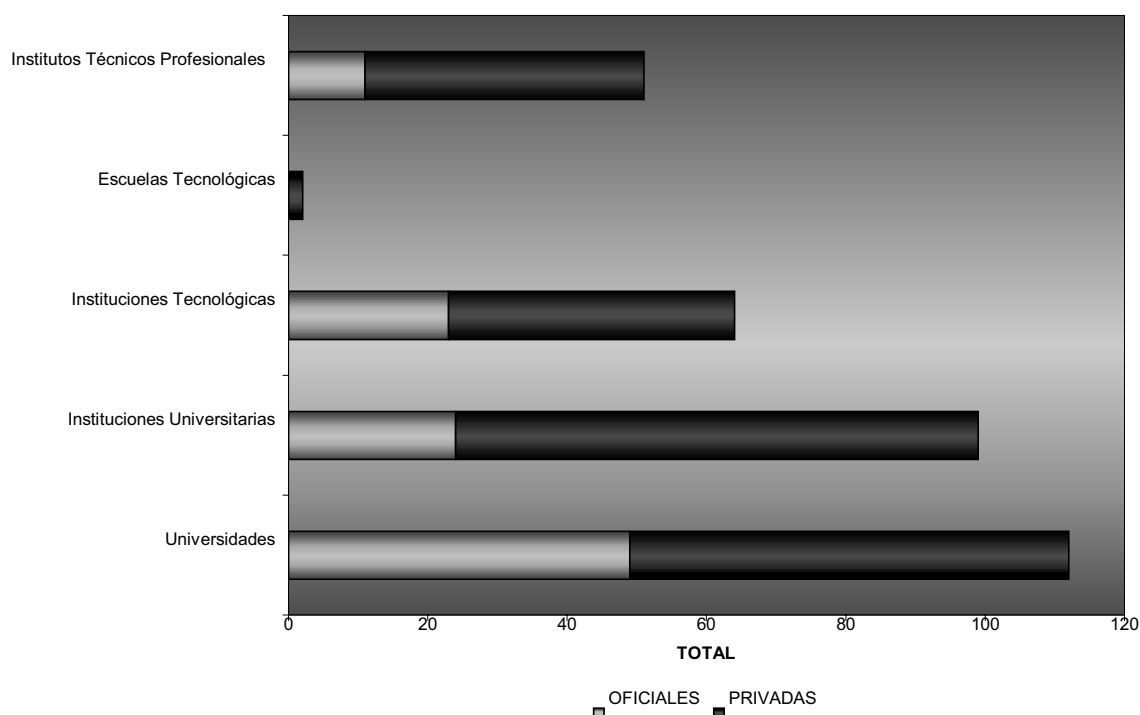
La prestación del servicio de educación puede ser proporcionado directamente por el Estado o por particulares que llenen los requisitos exigidos por la ley. De conformidad con la Ley 30 de 1992 (artículo 97) los particulares que pretendan fundar una institución de educación superior deben acreditar ante el Cesu la capacidad de cumplir la función que ellas corresponde y que la enseñanza estará a cargo de personas con reconocida idoneidad ética, académica, científica y pedagógica. Así mismo, la ley establece que las instituciones privadas de educación superior deben ser personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, fundaciones o instituciones de economía solidaria (artículo 98). En la actualidad, en Colombia existen 328 instituciones de educación superior, distribuidas en cinco categorías básicas (véase tabla 22 y gráfico 5).

TABLA 22
INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Carácter académico 2004	Oficiales	Privadas	Total
Universidades	49	63	112
Instituciones universitarias	24	75	99
Instituciones tecnológicas	23	41	64
Escuelas tecnológicas	0	2	2
Institutos técnicos profesionales	11	40	51
Total	107	221	328

Fuente: Ministerio de Educación Nacional

GRAFICO 5
INSITUACIONES SEGÚN CARÁCTER ADMINISTRATIVO



Respecto al aseguramiento de la calidad de los programas, el Ministerio de Educación Nacional y el ICFES definieron tres programas entrelazados: estándares mínimos de calidad (EMC) para pregrado y posgrado, incentivos a la acreditación de excelencia y exámenes de calidad.

Para los programas de pregrado el gobierno inició la expedición de los EMC en las carreras de alto impacto social. En el caso de los programas de posgrado también contempla los EMC obligatorios para todos los programas de maestría y doctorado en el país, reglamentados en el Decreto 916 de 2001 que unifica, complementa y profundiza los estándares de calidad para todas las maestrías y doctorados que existan y que se pretendan crear en Colombia.

La Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Conaces) es la institución encargada de asegurar que los programas que se ofrecen en la educación superior (técnico profesionales, tecnológicos, universitarios, especializaciones, maestrías y doctorados) cumplan con las condiciones mínimas de calidad para su funcionamiento. Esta Comisión fue creada mediante el Decreto 2230 de 2003 y está integrada por 33 personas con las más altas calidades académicas. La selección de los miembros de Conaces estuvo a cargo del Consejo Nacional de Educación Superior (Cesu).

Conaces está integrada por una sala general, seis salas por áreas del conocimiento, una especial de maestrías y doctorados y otra de instituciones. En la sala general tienen presencia el Ministerio de Educación Nacional, el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), el Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales

“Francisco José de Caldas” (Colciencias), el Cesu, el CNA y un representante de cada sala por área del conocimiento. Entre sus funciones está proponer políticas para el aseguramiento de la calidad de la educación superior, articular el funcionamiento de las salas y unificar conceptos emitidos por las mismas.

Las salas por áreas del conocimiento se organizan en ingenierías, arquitectura, matemáticas y ciencias físicas; ciencias de la salud; ciencias biológicas, agronomía, veterinaria y afines; ciencias de la educación; ciencias económicas y administrativas; humanidades, ciencias sociales y artes. Estas salas tienen la responsabilidad de evaluar y emitir conceptos sobre las condiciones mínimas de calidad de los programas académicos de educación superior con el apoyo de pares académicos y asesorar al Ministro de Educación Nacional en materia de condiciones mínimas de calidad y de competencias laborales.

A su vez, los coordinadores de las salas por áreas del conocimiento conforman la sala de doctorados y maestrías, a la cual le corresponde evaluar los programas en este nivel con el apoyo de pares académicos y proponer al Ministerio de Educación políticas y criterios para fomentarlos. La sala de instituciones está integrada por tres consejeros, elegidos por el Cesu, quienes emiten conceptos sobre la creación y redefinición de instituciones, cambio de carácter académico y reconocimiento como universidad.

El eje fundamental de esta normatividad es el fomento a la investigación de alto nivel. Se trata de garantizar que todos los programas ofrecidos cuenten con condiciones mínimas de infraestructura, medios educativos, docentes idóneos, organización administrativa, autoevaluación institucional y externa, y en especial, con grupos consolidados de investigación, políticas, programas y proyectos al respecto.

En el proceso de acreditación existe la posibilidad de acreditar instituciones de educación superior y programas ofrecidos por las mismas. La acreditación garantiza que dichas instituciones y programas son de alta calidad. Actualmente se han acreditado cuatro instituciones de educación superior y 13 instituciones más se encuentran en proceso de acreditación institucional.

TABLA 23
INSTITUCIONES ACREDITADAS

Universidad	Ciudad	Acto de acreditación y vigencia
1. Pontificia Universidad Javeriana	Bogotá	Resolución 1320 de junio 12 de 2003 Vigencia: 8 años
2. Universidad del Norte	Barranquilla	Resolución 2085 de 5 de septiembre de 2003 Vigencia: 7 años
3. Universidad Escuela de Administración y Finanzas y Tecnologías (Eafit)	Medellín	Resolución 2086 de 5 de septiembre de 2003 Vigencia: 6 años
4. Universidad de Antioquia	Medellín	Resolución 2087 de 5 de Septiembre de 2003 Vigencia: 9 años

Fuente: Consejo Nacional de Acreditación.

En lo que concierne a los programas, hasta diciembre de 2004 existían 243 programas acreditados. La gran mayoría de dichos programas se concentra en el área de Ingeniería, Arquitectura, Urbanismo y afines; seguidas por Ciencias de la Salud y por el área de Economía,

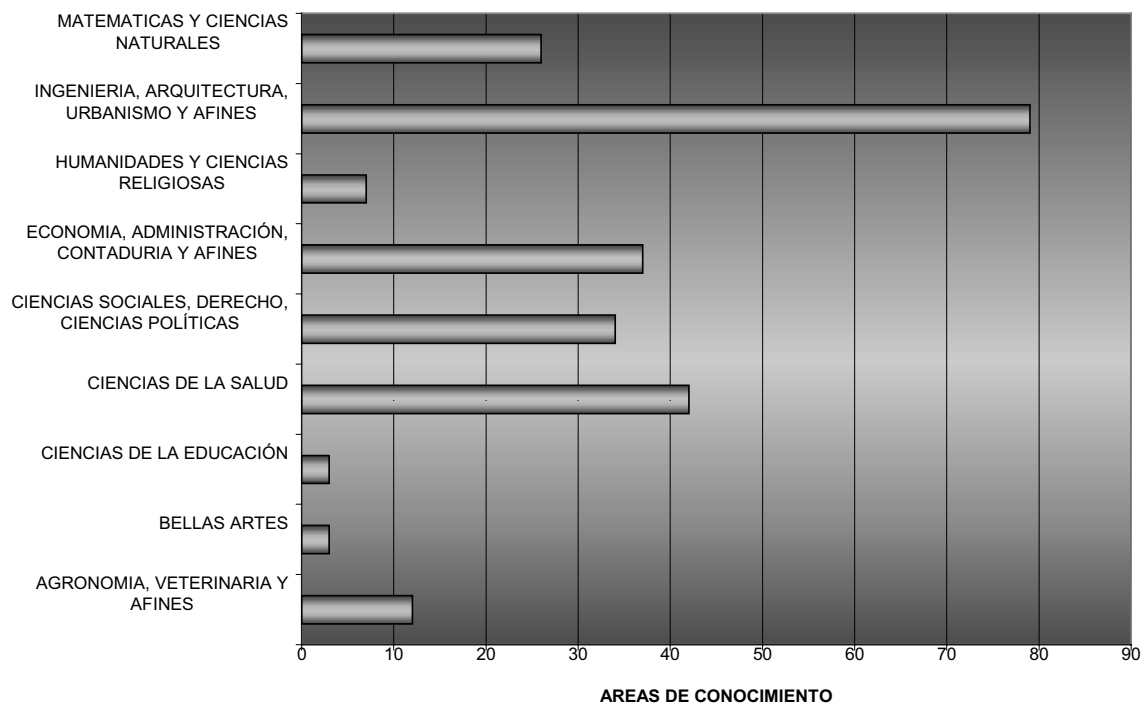
Administración, Contaduría y afines. Por su parte, Bellas Artes y Ciencias de la Educación son las áreas con menos programas acreditados (véase tabla 23, Gráfico 6).

TABLA 23
PROGRAMAS ACREDITADOS POR ÁREAS DEL CONOCIMIENTO

Área	Total de Programas
Agronomía, Veterinaria y afines	12
Bellas Artes	3
Ciencias de la Educación	3
Ciencias de la Salud	42
Ciencias Sociales, Derecho, Ciencias Políticas	34
Economía, Administración, Contaduría y afines	37
Humanidades y Ciencias Religiosas	7
Ingeniería, Arquitectura, Urbanismo y afines	79
Matemáticas y Ciencias Naturales	26
Total	243

Fuente: Consejo Nacional de Acreditación. Estadísticas.

GRÁFICO 6
PROGRAMAS ACREDITADOS



Adicionalmente, el Ministerio de Educación Nacional ha determinado, mediante resoluciones, las características específicas de calidad para programas de educación superior, que incluyen aspectos propios de cada una de las áreas del conocimiento que, por su especificidad, no están contemplados en el Decreto 2566 de 2003, los cuales, a su vez, contienen requisitos para la creación y el funcionamiento de programas.

A partir de la fecha de publicación de dichas resoluciones se cuenta con dos años de plazo para ajustar los programas a lo contemplado en el Decreto 2566 de 2003 y en la resolución específica. Aquellos programas en funcionamiento para los cuales aún no se han definido condiciones específicas de calidad, si lo desean pueden acogerse al Decreto 2566 y solicitar su registro calificado. Todo nuevo programa debe acogerse al decreto mencionado, sin importar si existen o no condiciones específicas.

Estas condiciones no se refieren a una estructura curricular o plan de estudios, sino a competencias y conocimientos considerados esenciales en la formación de cada uno de los profesionales o egresados. Su elaboración se llevó a cabo con la participación directa de académicos en cada una de las áreas. Entre las funciones de Conaces está verificar permanentemente la vigencia y validez de estos criterios.

Las siguientes son las últimas resoluciones de características específicas de calidad:

- Resolución 2767 de 13 de noviembre de 2003: programas de pregrado en Administración.
- Resolución 2768 de 13 de noviembre de 2003: programas de pregrado en Derecho.
- Resolución 2769 de 13 de noviembre de 2003: programas de pregrado en Ciencias Exactas y Naturales.
- Resolución 2770 de 13 de noviembre de 2003: programas de pregrado en Arquitectura.
- Resolución 2772 de 13 de noviembre de 2003: programas de pregrado en Ciencias de la Salud.
- Resolución 2773 de 13 de noviembre de 2003: programas de formación profesional de pregrado en Ingeniería.
- Resolución 2774 de 13 de noviembre de 2003: programas de formación profesional de pregrado en Economía.
- Resolución 3456 de 30 de diciembre de 2003: programas de formación profesional en Artes.
- Resolución 3457 de 30 de diciembre de 2003: programas de Comunicación e Información.
- Resolución 3458 de 30 de diciembre de 2003: programas de Agronomía, Veterinaria y afines.
- Resolución 3459 de 30 de diciembre de 2003: programas de Contaduría Pública.
- Resolución 3460 de 30 de diciembre de 2003: programas de formación en Humanidades.
- Resolución 3461 de 30 de diciembre de 2003: programas de formación en Psicología.
- Resolución 3462 de 30 de diciembre de 2003: programas de formación hasta el nivel profesional por ciclos propedéuticos en las áreas de Ingeniería, Tecnología de la Información y Administración.

- Resolución 3463 de 30 de diciembre de 2003: programas de formación profesional en áreas de diseño.
- Resolución 1036 de 22 de abril de 2004: programas de pregrado y especialización en Educación.

PARTE IV TEMAS CONEXOS Y TRANSVERSALES

1. TEMAS CONEXOS

1.1. LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS

El “movimiento de personas físicas” se refiere a la entrada y estancia temporal de personas con el fin de tomar (modo 2) o suministrar un servicio (modo 4) y no a las personas que soliciten la ciudadanía o que busquen empleo o residencia en un país con carácter permanente (inmigración).

Este tema hace parte de lo que técnicamente se conoce como *facilitación de negocios*. Para el caso de servicios de enseñanza la garantía de visas de estudio, o para entrar al país a realizar pasantías, asistir a congresos o realizar visitas de carácter científico, equivaldría y tienen los mismos efectos que una visa de negocios. En el caso de que no se garantice el permiso de entrada, cualquier beneficio que se otorgue quedaría sin valor.

1.1.1. OMC

Este tema se ha tratado en el marco de las negociaciones multilaterales de servicios, especialmente en lo que toca al modo 4 de prestación de servicios. Así, en la Ronda Uruguay los compromisos consignados en las listas relacionadas con el cuarto modo de suministro consideraron dos categorías: en primer lugar, el personal trasladado dentro de la empresa, considerado “personal esencial”; por ejemplo, el personal directivo y técnico vinculado a la presencia en el país de acogida; en segundo lugar, las personas en visita de negocios, cuya estancia es de corta duración y que, por lo general, no perciben remuneración en el país anfitrión.

Posteriormente, junto con las negociaciones del GATS se incluyó un anexo sobre el movimiento de personas físicas que define el ámbito de aplicación de los compromisos contraídos con respecto al cuarto modo de suministro, el cual forma parte del GATS. A continuación se presenta el mencionado anexo.

Anexo sobre el movimiento de personas físicas proveedoras de servicios en el marco del acuerdo

1. El presente anexo se aplica a las medidas que afecten a personas físicas que sean proveedoras de servicios de un miembro, y a personas físicas de un miembro que estén empleadas por un proveedor de servicios de un miembro, en relación con el suministro de un servicio.
2. El acuerdo no será aplicable a las medidas que afecten a personas físicas que traten de acceder al mercado de trabajo de un miembro ni a las medidas en materia de ciudadanía, residencia o empleo con carácter permanente.
3. De conformidad con las partes III y IV del acuerdo, los miembros podrán negociar compromisos específicos aplicables al movimiento de todas las categorías de personas físicas proveedoras de servicios en el marco del Acuerdo. Se permitirá que las personas físicas abarcadas por un compromiso específico suministren el servicio de que se trate de conformidad con los términos de ese compromiso.
4. El acuerdo no impedirá que un miembro aplique medidas para regular la entrada o la estancia temporal de personas físicas en su territorio, incluidas las medidas necesarias para proteger la integridad de sus fronteras y garantizar el movimiento ordenado de personas físicas a través de las mismas, siempre que esas medidas no se apliquen de manera que anule o menoscabe las ventajas resultantes para un Miembro de los términos de un compromiso específico.

Dada la importancia de este tema, en mayo de 1994, de conformidad con la decisión adoptada por los ministros en Marrakech, se estableció el Grupo de Negociación sobre el Movimiento de Personas Físicas con el fin de negociar mayores niveles de compromisos.

Las negociaciones bilaterales sobre esta cuestión fueron supervisadas por el Grupo de Negociación, que concluyó sus trabajos el 28 de julio de 1995. Seis Miembros –Australia, Canadá, la Comunidad Europea y sus Estados miembros, India, Noruega y Suiza– contrajeron mayores niveles de compromisos con respecto al movimiento de personas físicas. Las mejoras atañen principalmente a las oportunidades de acceso concedidas a otras categorías de proveedores de servicios, en general profesionales extranjeros independientes en una serie de sectores, o a la ampliación del período de estancia autorizado. En la actualidad, el movimiento de personas físicas está sometido a examen en el marco de las nuevas negociaciones sobre servicios, que se iniciaron en enero de 2000.

1.1.2. Acuerdos regionales de comercio

Los acuerdos regionales han optado por establecer, en un capítulo especial, lo relativo a la entrada temporal de negocios, que se aplica a todo el acuerdo (por ejemplo, el NAFTA, capítulo XVI; el TLC Chile-USA, capítulo 14, y el G-3, Capítulo XIII).

Las disposiciones contempladas en estos capítulos tienen por objeto facilitar la entrada temporal de las personas de negocios, con base en el principio de reciprocidad y mediante el establecimiento de criterios y procedimientos transparentes para dicha entrada. No obstante, tienen en cuenta la necesidad de garantizar la seguridad de las fronteras y de proteger la fuerza de trabajo nacional y el empleo permanente en sus respectivos territorios. De acuerdo con esto, de manera expresa excluyen las medidas relativas a la nacionalidad, ciudadanía, residencia permanente o empleo en forma permanente (inmigración).

1.1.3. Las visas de estudio

Desde la perspectiva del comercio de servicios de enseñanza la existencia de visas puede verse como una restricción en los casos de los modos 3 y 4 de prestación servicios, pues, desde el punto de vista del modo 2, afecta al exportador al impedir la importación del servicio, y en el modo 1 no aplica.

Tanto en Colombia como en los Estados Unidos de América existen normas específicas para las visas de estudio, aplicadas específicamente a los estudiantes. En los demás casos se aplican las reglas generales para visas de negocio o trabajo.

i) Régimen de visas de estudio en Colombia

En Colombia, el otorgamiento de visa de estudio se rige por el Decreto 4000 de 2004 (capítulo V). De conformidad con esta norma (artículo 39) la visa temporal estudiante podrá ser otorgada al extranjero que pretenda:

1. Cursar estudios en establecimientos educativos públicos o privados, reconocidos por el Gobierno Nacional, con una intensidad horaria mínima de diez (10) horas semanales o en virtud de programas de intercambio estudiantil.

2. Realizar dentro del programa de estudios una práctica laboral o pasantía como requisito académico, en cuyo caso se podrá autorizar como ocupación la de practicante.
3. Participar en programas de intercambio de estudiantes auspiciados por entidades reconocidas por el Estado.

Esta visa tiene vigencia de un (1) año, renovables por el mismo término hasta la culminación de los estudios.

ii) Régimen de visas de estudio en los Estados Unidos

Para el caso de las visas de estudio en los Estados Unidos coexisten tres tipos:

• Visa de estudiante F-1

La clasificación de visa de estudiante F-1 es para los estudios de tiempo completo. Para solicitar la visa F-1 el futuro estudiante debe recibir un Certificado de Elegibilidad para el Estatus de Estudiante no Inmigrante (F-1), formulario I-20 A-B. Este formulario debe ser emitido por una escuela o sistema de escuelas que haya sido autorizado por el Instituto de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos (INS) para patrocinar estudiantes internacionales. La mayoría de *colleges* y universidades, y algunos sistemas de escuelas públicas, cuentan con dicha autorización.

Una vez que el futuro estudiante ha cumplido los requisitos de admisión solicitados por la universidad o *college* de su elección, deberá comprobar que posee los recursos financieros adecuados para cubrir los costos de manutención y de la escuela. Las oportunidades de empleo para los estudiantes internacionales son limitadas. Una prueba de soporte financiero suficiente puede ser enviada en el formulario I-34 Declaración de Soporte Financiero, por un familiar cercano u otra persona que desee proporcionarlo. En algunos casos, los estudiantes de posgrado pueden recibir ofertas de beca o de posiciones como asistentes de docencia o de investigación, pero éstas sólo pueden cubrir parte de los gastos de la escuela.

Los estudiantes internacionales que deseen buscar empleo adicional después de graduarse pueden considerar el estatus H-1B, para empleo profesional temporal en una “ocupación especial”. Esta visa requiere una oferta de trabajo con una mínima calificación, por lo menos de un título de licenciatura, y el estudiante debe poseer la evidencia apropiada de dicho título. Tras recientes cambios en las regulaciones federales, el estatus de estudiante F-1 ya no está disponible para asistir a escuelas públicas de primaria o programas educativos públicos para adultos. Los estudiantes con estatus F-1 sólo pueden atender una escuela pública de secundaria por un período no superior a un año.

No se permite a los estudiantes F-1 transferirse de una escuela privada a una pública, y cualquier estudiante F-1 que viole su estatus bajo esta regulación no podrá ser admitido en los Estados Unidos de América por un período de cinco años.

• Estudiantes de intercambio (J-1)

Los estudiantes internacionales patrocinados para estudios en los Estados Unidos de América por su gobierno, una universidad extranjera, una organización internacional, o substancialmente por fondos de otra fuente que no sean los personales o familiares, pueden ser admitidos como estudiantes de intercambio J-1. Los estudiantes J-1 deben mantener un programa de estudios

completo en la universidad en la cual tienen autorización para asistir. La falla en este requerimiento consiste en una violación del estatus que puede provocar la deportación del estudiante.

Los estudiantes J-1 tienen opciones limitadas de empleo. El patrocinador del programa debe autorizar por escrito cualquier empleo dentro del campus durante el período de estudios. Al finalizar el programa, los estudiantes J-1 pueden recibir hasta 18 meses de práctica académica para obtener experiencia en su área de estudio, con la posibilidad de 18 meses adicionales para investigación posdoctoral.

Los cónyuges e hijos dependientes del estudiante de intercambio J-1 son admitidos bajo el estatus J-2 y pueden solicitar autorización de empleo mientras estén en el país. La duración de la autorización de empleo está limitada a la duración de la estadía del estudiante de intercambio. Los ingresos obtenidos por el dependiente J-2 deben ser principalmente para su soporte y no pueden ser usados para el soporte del J-1.

- **Estudiantes M-1**

Los estudiantes que cursen programas de entrenamiento técnico o vocacional son admitidos bajo el estatus de estudiante M-1. Los procedimientos de admisión son similares a los de los estudiantes F-1. Las escuelas que ofrecen programas de entrenamiento técnico o vocacional deben estar autorizadas por el Servicio de Inmigración para patrocinar estudiantes M-1, y la escuela se encarga de emitir el formulario I-20M. El futuro estudiante debe llevar este formulario, junto con la documentación de soporte financiero adecuado y evidencia de su intención de ser un no-inmigrante, a la Embajada o Consulado de los Estados Unidos de América para solicitar la visa.

El estudiante admitido bajo el estatus M-1 podrá permanecer el tiempo necesario para completar el curso de estudios específico, más 30 días adicionales para salir de los Estados Unidos de América, o por un año, o el tiempo más corto entre los dos plazos. Para mantener válido el estatus M-1 el estudiante debe matricular mínimo 12 horas crédito de instrucción por semana, o su equivalente, en una escuela de negocios o vocacional pos-secundaria (con excepción de los programas de idiomas), donde recibirá un título reconocido de Asociado u otro. Para aquellos estudiantes M-1 que han elegido un currículo vocacional o no académico (con excepción de los programas de idiomas) la matrícula de tiempo completo debe incluir por lo menos 18 horas semanales; 20 si la actividad principal es trabajo de taller o de laboratorio.

1.2. RECONOCIMIENTO DE TÍTULOS PROFESIONALES

La homologación de títulos profesionales es un elemento fundamental para la prestación del servicio, especialmente de los servicios profesionales, debido a que está directamente asociada con la demostración de la idoneidad para el ejercicio de la actividad, por lo general, con base en las normas y estándares locales.

1.2.1. OMC

En el marco de la OMC el reconocimiento de títulos profesionales se ha analizado en estrecha relación con el tema de movilidad de personas, especialmente en el caso del modo cuatro de prestación de servicios, al considerar este elemento entre las medidas que afectan el movimiento temporal de trabajadores.

De acuerdo con el Documento S/C/W/75, de 8 de diciembre de 1998 (restringido), se considera que los sistemas de tramitación de licencias y de calificación, a pesar de que pueden constituir dificultades adicionales para la entrada, no son un obstáculo *per se*, pues, en numerosos sectores de los servicios, los gobiernos procuran, por motivos de interés público, que el proveedor nacional posea educación y formación suficientes antes de que obtengan autorización para suministrar servicios.⁵⁷

De acuerdo con la práctica de la OMC (S/C/W/43 y 50), si con la concesión de licencias se persigue aplicar restricciones que afectan el acceso a los mercados y al trato nacional, habría que consignar esas restricciones en las listas de restricciones; pero si los sistemas de concesión de licencias son incompatibles con el artículo VI del GATT, por ejemplo, por ser innecesariamente gravosos, habría que modificarlos. Su consignación en las listas no los eximiría del cumplimiento de las disciplinas pertinentes

1.2.2. Acuerdos regionales

En los acuerdos regionales, por lo general, el tema de reconocimiento de títulos se restringe a normas especiales, que pueden estar enmarcadas en el capítulo de servicios o en un anexo. Sin embargo, no existe una obligación expresa de reconocer los respectivos títulos. En el caso del NAFTA, por ejemplo, en el Anexo 1210.5: Servicios profesionales, Sección A - Disposiciones generales, se establece lo siguiente:

Trámite de solicitudes para el otorgamiento de licencias y certificados	
1.	Cada una de las partes se asegurará de que sus autoridades competentes, en un plazo razonable a partir de la presentación de una solicitud de licencias o certificados por un nacional de otra parte: - si la solicitud está completa, resuelvan sobre ella y notifiquen al solicitante la resolución; o - si está incompleta, informen al solicitante, sin demora injustificada, sobre la situación que guarda la solicitud y la información adicional que se requiera conforme a su legislación interna
Elaboración de normas profesionales	
1.	Las partes alentarán a los organismos pertinentes en sus respectivos territorios a elaborar normas y criterios mutuamente aceptables para el otorgamiento de licencias y certificados a los prestadores de servicios profesionales, así como a presentar a la Comisión recomendaciones sobre su reconocimiento mutuo
2.	Las normas y criterios a que se refiere el párrafo 2 podrán elaborarse con relación a los siguientes aspectos: - educación: acreditación de escuelas o de programas académicos; - exámenes: exámenes de calificación para la obtención de licencias, inclusive métodos alternativos de evaluación, tales como exámenes orales y entrevistas; experiencia: duración y naturaleza de la experiencia requerida para obtener una licencia; - conducta y ética: normas de conducta profesional y la naturaleza de las medidas disciplinarias en caso de que los prestadores de servicios profesionales las contravengan; - desarrollo profesional y renovación de la certificación: educación continua y los requisitos correspondientes para conservar el certificado profesional; - ámbito de acción: extensión y límites de las actividades autorizadas; - conocimiento local: requisitos sobre el conocimiento de aspectos tales como las leyes y reglamentos, el idioma, la geografía o el clima locales; y - protección al consumidor: requisitos alternativos al de residencia, tales como fianzas, seguros sobre responsabilidad profesional y fondos de reembolso al cliente para asegurar la protección de los consumidores
3.	Al recibir una recomendación mencionada en el párrafo 2, la Comisión la revisará en un plazo razonable para decidir si es congruente con las disposiciones de este Tratado. Con fundamento en la revisión que lleve a cabo la Comisión, cada parte alentarán a sus respectivas autoridades competentes, a poner en práctica esa recomendación, en los casos que correspondan, dentro de un plazo mutuamente acordado
Otorgamiento de licencias temporales	
Cuando las partes lo convengan, cada una de ellas alentarán a los organismos pertinentes en sus respectivos territorios a elaborar procedimientos para la expedición de licencias temporales a los prestadores de servicios profesionales de otra parte	

⁵⁷ Como se indica en la Nota documental sobre los servicios sociales y de salud (S/C/W/50), cabe utilizar los requisitos de autorización profesional por razones menos de política pública que de carácter más general, incluido el objetivo de proteger a los profesionales autorizados de los que aspiran a serlo.

En un caso más reciente, el TLC Chile-USA, en el Anexo 14.3, Entrada temporal de personas de negocios, sección D – Profesionales, se prevé que:

2. Sin perjuicio de los requisitos educacionales establecidos en la definición de “profesional” del artículo 14.9, las partes otorgarán entrada temporal a las personas de negocios que tengan intenciones de llevar a cabo actividades de negocios como profesionales en el ámbito de alguna de las profesiones enumeradas en el Apéndice 14.3(D)(2), siempre que la persona de negocios posea los títulos indicados en el Apéndice y cumpla con los requisitos establecidos en el párrafo 1 de esta Sección.

El apéndice establece, a su vez lo siguiente:

APÉNDICE 14.3(D)(2)

Profesión	Requisitos académicos mínimos y títulos alternativos
Liquidador de siniestros debidos a desastres	Bachillerato o grado de licenciatura o título profesional y haber completado exitosamente la capacitación en las áreas relacionadas con la liquidación de seguros correspondiente a demandas de reparación de daños causados por desastres; o tres años de experiencia en liquidación de siniestros y haber completado exitosamente la capacitación en las áreas pertinentes de liquidación de demandas por daños ocasionados por desastres
Consultor en administración	Bachillerato o grado de licenciatura o título profesional. Si el grado es en una disciplina no relacionada con el área objeto de la consultoría, entonces se requerirá contar con experiencia profesional equivalente, establecida mediante una declaración o un título profesional que atestigüe tres años de experiencia en un área de especialidad relacionada con la consultoría en administración
Administrador agrícola	Bachillerato o grado de licenciatura, o título profesional, o un certificado de educación pos-secundaria que requiera tres años de estudio en la especialidad y tres años de experiencia en la especialidad
Fisioterapeuta	Bachillerato o grado de licenciatura, o título profesional, o certificado de educación pos-secundaria que requiera tres años de estudio en la especialidad o tres años de experiencia en la especialidad

2. TEMAS TRANSVERSALES

2.1. COMPETITIVIDAD

Un punto importante para tener en cuenta es que la suscripción de un TLC, si bien crea las condiciones normativas para mejorar los niveles de comercio e integración, su sola suscripción no garantiza el crecimiento del comercio y la economía de los países parte. Las ganancias que se obtendrán con el TLC estarán vinculadas directamente con el grado de competitividad del respectivo país.

En un mercado altamente tecnificado y sofisticado como el norteamericano, la colocación exitosa de los productos y los servicios colombianos dependerá en buena medida del grado de innovación y calidad de los mismos. En el caso de la inversión extranjera esta relación se hace evidente, especialmente cuando existe una política orientada hacia la atracción de capitales en sectores intensivos en conocimientos y tecnología de punta, lo cuales requerirán de recursos humanos *in situ* altamente calificados.

En este contexto, la educación superior ocupa un lugar importante, en la medida en que es un factor determinante para la formación del recurso humano calificado, el cual a su vez es la base no sólo para el éxito del comercio, tanto de servicios como de bienes, sino también para la implementación de políticas en materia de inversión extranjera, donde prevalezca la transferencia de tecnología.

Para el país, esta situación implica no sólo la necesidad de contar con programas de alta calidad, sino también asegurar tanto el retorno de los recursos que se están formando en el exterior, como mantener contacto permanente y directo con aquéllos que se encuentran en el exterior.

En últimas, se trata de implementar, o mantener, y consolidar las políticas existentes en los siguientes temas.

2.1.1. Acreditación de instituciones y programas

Como ya se ha anotado, la acreditación se ha convertido en el tema central de las discusiones en materia de integración. Desde la perspectiva del comercio se considera que la única forma de asegurar la protección del consumidor —en este caso del estudiante— se da a través del aseguramiento de la calidad de los programas que se ofrecen. Adicionalmente, se considera que la prestación de servicios —especialmente de servicios profesionales— exige que los títulos que garantizan la idoneidad para la prestación de un servicio se hubieren otorgado con base en parámetros similares, lo cual sólo se asegura estandarizando los parámetros de calificación de los programas respectivos.

La necesidad de asegurar no sólo altos estándares de calidad, sino también de armonizar los criterios con que ésta se determina, ha llevado, por ejemplo, a que en el ámbito de la OECD-UNESCO se esté discutiendo un proyecto para establecer criterios generales sobre acreditación, aseguramiento de la calidad y reconocimiento de calificaciones.

En el caso de Colombia, este punto adquiere primordial importancia de cara al TLC con los Estados Unidos de América, en la medida en que de la calidad de la educación dependerá la posibilidad de prestar servicios en los Estados Unidos, no sólo en el ámbito de los servicios de enseñanza, sino también en los demás sectores.

2.1.2. Políticas para incentivar el retorno de los estudiantes que se encuentran cursando estudios en el exterior

La necesidad de contar con recursos humanos calificados, condujo a que en Colombia se crearan una serie de programas de apoyo y becas para realizar estudios en el exterior. Sin embargo, esto debe ir acompañado de políticas que incentiven el retorno de los estudiantes.

Los programas de Colciencias y Colfuturo, por ejemplo, incentivan el retorno de los estudiantes mediante la condonación total o en parte de los apoyos financieros otorgados para realizar los respectivos estudios. Sin embargo, existen otros mecanismos que podrían implementarse en el futuro, como la creación de programas de incentivos para las empresas en que decidan vincular jóvenes que se han formado en el exterior, en el marco de los programas de Colciencias o Colfuturo, por ejemplo.

2.1.3. Vinculación de nacionales en el exterior a través de redes

Una estrategia adicional que puede implementarse para elevar la competitividad del país es vincular el capital humano en el exterior.

Tradicionalmente se consideraba que la migración de nacionales altamente calificados constituía una pérdida para el país (*brain drain*). Hoy este criterio ha cambiado. Se considera que la *diáspora* —como se conoce actualmente este fenómeno— puede contribuir a facilitar la participación de Colombia en las redes de conocimiento. Un claro ejemplo en Colombia lo constituye la Red Caldas.⁵⁸

2.2. PROPIEDAD INTELECTUAL

A pesar de que la propiedad intelectual hace parte de las disciplinas específicas de un TLC se ha considerado importante hacer una mención especial acerca de ella en los temas transversales, especialmente por su estrecha relación con el tópico de la educación superior.

Es importante tener en cuenta que las instituciones de educación superior, principalmente aquellas orientadas hacia la investigación, deben ser las principales garantes de la propiedad intelectual, no sólo desde la perspectiva del respeto a los derechos de propiedad intelectual, sino también porque sus posibilidades de desarrollar procesos de investigación, especialmente cuando éstos hacen parte de proyectos desarrollados en colaboración con el sector privado, dependen en gran medida de los estándares de protección a la propiedad intelectual existentes.

Desde otra perspectiva, es preciso tener en cuenta que el desarrollo de la investigación, especialmente en los países en desarrollo, depende en gran medida del acceso a determinados conocimientos provenientes de los países desarrollados que pueden estar protegidos por derechos de propiedad intelectual. Si bien es cierto que este tema no es objeto de negociación en un acuerdo comercial, puede incidir directamente en temas relacionados con él; razón por la cual es importante prever en el acuerdo mecanismos de cooperación que abran los canales para acceder a tales conocimientos.

PARTE V. ASPECTOS PARA TENER EN CUENTA EN LA NEGOCIACIÓN DEL TLC

1. TEMAS ESPECÍFICOS DE NEGOCIACIÓN

De conformidad con lo expuesto en el capítulo de servicios y en el de inversiones extranjeras del Tratado de Libre Comercio a celebrarse con los Estados Unidos, se deberán registrar dentro de las medidas disconformes las siguientes disposiciones:

⁵⁸ Véase al respecto: Chaparro F, Jaramillo H, Quintero V (2005). Role of *Diáspora* in facilitating Participation in *Global Knowledge Networks*: Lessons of Red Caldas in Colombia. Report prepared for the *Knowledge for Development Program* of the World Bank.

a. **Ley 30 de 1992**

Artículo 98: “Las instituciones privadas de educación superior deben ser personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, fundaciones o instituciones de economía solidaria”.

b. **Ley 30 de 1992**

Artículo 22: el Ministro de Educación Nacional, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Educación Superior (Cesu), podrá aprobar el funcionamiento de nuevas instituciones de educación superior y determinará el campo o campos de acción en que se puedan desempeñar, su carácter académico y de conformidad con la presente Ley.

c. **Decreto 916 de 2001**

Artículo 17: sólo pueden desarrollar programas de maestría y doctorado en Colombia las instituciones de educación superior colombianas legalmente reconocidas como tales, de conformidad con la Ley 30 de 1992. Sin embargo, estas instituciones podrán celebrar convenios con instituciones extranjeras para obtener apoyo académico y ofrecer, en colaboración, programas de maestría y doctorado en el país. Estos programas deberán cumplir con los requisitos establecidos en el presente decreto y la institución nacional no podrá ser un mero administrador del programa.

El título será otorgado por la institución colombiana, sin perjuicio de que en él se indiquen los convenios que hayan servido de soporte al programa y el nombre de la institución extranjera.

Parágrafo. En la autorización de programas ofrecidos en convenio con instituciones extranjeras, la Comisión Nacional de Doctorados y Maestrías (actualmente el Conaces) evaluará la contribución efectiva que dicho convenio implique para el programa en términos de calidad. Así mismo, se deberá evaluar el valor agregado que para el programa y los distintos niveles de la educación colombiana comporta el convenio.

1.1. JUSTIFICACIÓN

Si se parte de una cláusula de acceso a mercados como la dispuesta en el TLC Chile-EE.UU. (ver anexo), se encuentra lo siguiente:

1) **Artículo 98, Ley 30 de 1992:** este artículo estaría contraviniendo la prohibición de restringir o prescribir los tipos específicos de persona jurídica o de empresa conjunta por medio de los cuales un proveedor de servicios puede suministrar un servicio.

2) **Artículo 22, Ley 30 de 1992:** las razones para considerar este artículo como una medida disconforme son:

a) La aprobación que expide el Ministerio, previo concepto favorable del Conaces, puede estar condicionada a la evaluación de diversos factores que pueden traducirse en medidas restrictivas en los términos del Capítulo de Servicios del TLC. Esto se evidencia en la posibilidad que tienen las autoridades de determinar el campo o campos de acción en el que se pueden desempeñar las respectivas entidades y su carácter académico; facultades que pueden ser ejercidas en forma discrecional, atendiendo a las necesidades del sector.

Del análisis de la disposición tradicional de acceso a mercados,⁵⁹ contenida en los TLC suscritos por los Estados Unidos de América y que seguramente será similar en el caso del TLC Colombia-EE.UU., se evidencia que como medidas restrictivas a la obligación de acceso a mercados se consideran aquéllas que impongan limitaciones

- (i) al número de proveedores de servicios, ya sea en forma de contingentes numéricos, monopolios o proveedores exclusivos de servicios o mediante la exigencia de una prueba de necesidades económicas;
 - (ii) al valor total de los activos o transacciones de servicios en forma de contingentes numéricos o mediante la exigencia de una prueba de necesidades económicas;
 - (iii) al número total de operaciones de servicios o a la cuantía total de la producción de servicios, expresadas en unidades numéricas designadas, en forma de contingentes o mediante la exigencia de una prueba de necesidades económicas;
 - (iv) al número total de personas naturales que pueden emplearse en un determinado sector de servicios o que un proveedor de servicios pueda emplear y que sean necesarias para el suministro de un servicio específico y estén directamente relacionadas con él, en forma de contingentes numéricos o mediante la exigencia de una prueba de necesidades económicas; o
- (b) restrinjan o prescriban los tipos específicos de persona jurídica o de empresa conjunta por medio de los cuales un proveedor de servicios puede suministrar un servicio.

Si bien es cierto que en la actualidad es posible que no se estén aplicando medidas de este tipo, es factible que en el futuro se requieran. Debe recordarse que se trata de un sector sensible, altamente regulado y susceptible de cambios por su naturaleza.

En caso de que no se liste la medida y que la aprobación sea rechazada o condicionada por razones que coincidan con algunas de las medias consideradas como restricciones para los efectos del TLC, se constituirá una violación del acuerdo. Por lo tanto, en la práctica, no inscribir esta medida implica cerrar la posibilidad de regular en el futuro la entrada al mercado de ciertas entidades que por diversas razones (cualitativas o cuantitativas) pueden considerarse como nocivas para el país. Adicionalmente, si no se incluye la norma en las medidas disconformes, no podrá modificarse —o si se modifica no aplicará a los Estados Unidos de América ni a terceros países que se encuentren en posibilidad de invocar la cláusula de nación más favorecida.

b) El artículo 22 de la Ley 30 de 1992 se ha listado en otros acuerdos celebrados por Colombia. Sobresale, de manera importante, la Decisión de Servicios —anexos— de la Comunidad Andina de Naciones. No registrar la disposición en el TLC Colombia-EE.UU. podría generar problemas de nación más favorecida, dando lugar a una aplicación del TLC a terceros países que se encuentren en condiciones de invocar esta cláusula, como ya se anotó en el punto 1.

Por otra parte, no listar la norma implica no sólo un cambio de la política en la materia, sino también dejar la puerta abierta a conflictos con terceros países. Finalmente, un punto importante para tener en cuenta es las razones por las cuales esta norma se listó en otros acuerdos, especialmente en la Decisión Andina, para contrastarlas con la situación actual.

- 3) **Artículo 17, Decreto 916 de 2001:** este artículo estaría contraviniendo la prohibición de restringir o prescribir los tipos específicos de persona jurídica o de empresa conjunta por medio de los cuales un proveedor de servicios puede suministrar un servicio.

2. TEMAS DE AGENDA INTERNA

En lo que concierne a la agenda interna se deben desarrollar los siguientes aspectos:

- a. Hacer más estrictos los sistemas de aseguramiento de la calidad de la enseñanza superior, de acreditación de las instituciones y programas y de reconocimiento de títulos.
- b. Lograr el reconocimiento del CNA en los Estados Unidos de América como entidad de acreditación.
- c. Fortalecer los esquemas de apoyo para la formación en el exterior –especialmente en el área de doctorados– asegurando el retorno de los estudiantes.
- d. Fortalecer las redes internacionales de conocimiento.
- e. Fortalecer las normas de propiedad intelectual.

se debería pedir la colaboración y asesoría de los Estados Unidos en estos temas a través de programas de *Trade Capacity Building*.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta de Valencia, Z (2004). Proceso de internacionalización de los servicios de enseñanza en Colombia. *Archivos de Economía*. Departamento Nacional de Planeación. Documento 266, 30 de agosto.
- Allen J (1992). Sistema de acreditación institucional en los Estados Unidos en Evaluación, promoción de la calidad y financiamiento de la educación superior experiencias en distintos países. Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SEP). México, pp. 102-105.
- Comisión Europea (1995). White Paper on Education and Training: Teaching and Learning, Towards the Learning Society.
- Chaparro F, Jaramillo H, Quintero V (2005). Role of *Díaspóra* in facilitating Participation in *Global Knowledge Networks*: Lessons of Red Caldas in Colombia. Report prepared for the *Knowledge for Development Program* of the World Bank.
- Henkel M. ¿Se Está Transformando la Identidad Académica? El Caso del Reino Unido
- Hirtt N. La OMC y el Gran Mercado de la Educación. Disponible en:
http://www.unesco.org/courier/2000_02/sp/apprend/txt1.htm
- Knight J (2002). Trade in Higher Education Services: The Implications of GATS. The Observatory on Borderless Higher Education, London, United Kingdom.
- OMC (1998). Servicios de Enseñanza. [Nota documental de la Secretaría]. S/C/W/49, 23 de septiembre.
- OMC. (1998). Comunicación de los Estados Unidos. [Servicios de enseñanza]. S/C/W/55, 20 de octubre.
- OMC (1998). Presencia de Personas Físicas (Modo 4), [Nota documental de la Secretaría]. S/C/W/75, 8 de diciembre.

OMC (2000). Comunicación de Los Estados Unidos. Enseñanza superior (terciaria), enseñanza para adultos y capacitación S/CSS/W/23 18 de diciembre.

OCDE (1997). Education at a Glance Indicators, pp. 54; 67-69.

OCDE (1997). Education Policy Analysis, pp. 10; 17.

Rudner M (1997): International Trade in Higher Education Services in the Asia Pacific Region. *World Competition*. 21(1): pp. 88-116.

U.S. Trade and Industry Outlook '98, Education and Training.

Van Damme, D (2000). Tendencias y modelos de aseguramiento de la calidad en el comercio internacional de enseñanza superior.

ANEXO I

CLÁUSULA DE ACCESO A MERCADOS DEL TLC CHILE-ESTADOS UNIDOS

ARTÍCULO 11.4: ACCESO A LOS MERCADOS

Ninguna parte podrá, sobre la base de una subdivisión regional o de la totalidad de su territorio, adoptar o mantener medidas que:

- (a) impongan limitaciones:
 - (i) al número de proveedores de servicios, ya sea en forma de contingentes numéricos, monopolios o proveedores exclusivos de servicios o mediante la exigencia de una prueba de necesidades económicas;
 - (ii) al valor total de los activos o transacciones de servicios en forma de contingentes numéricos o mediante la exigencia de una prueba de necesidades económicas;
 - (iii) al número total de operaciones de servicios o a la cuantía total de la producción de servicios, expresadas en unidades numéricas designadas, en forma de contingentes o mediante la exigencia de una prueba de necesidades económicas; o
 - (iv) al número total de personas naturales que pueden emplearse en un determinado sector de servicios o que un proveedor de servicios pueda emplear y que sean necesarias para el suministro de un servicio específico y estén directamente relacionadas con él, en forma de contingentes numéricos o mediante la exigencia de una prueba de necesidades económicas; o
- (b) restrinjan o prescriban los tipos específicos de persona jurídica o de empresa conjunta por medio de los cuales un proveedor de servicios puede suministrar un servicio.

CLÁUSULA DE MEDIDAS DISCONFORMES DEL TLC CHILE-ESTADOS UNIDOS

ARTÍCULO 11.6: MEDIDAS DISCONFORMES.

1. Los artículos 11.2, 11.3, 11.4 y 11.5 no se aplican a:

- (a) cualquier medida disconforme existente que sea mantenida por:
 - (i) el gobierno de nivel central de una parte, tal como se estipula en su Lista del Anexo I;
 - (ii) un gobierno de nivel regional de una parte, tal como se estipula en su Lista del Anexo I; o
 - (iii) un gobierno de nivel local de una parte;
- (b) la continuación o pronta renovación de cualquier medida disconforme a que se refiere el subpárrafo (a); o
- (c) la modificación de cualquier medida disconforme a que se refiere el subpárrafo (a) siempre que dicha modificación no disminuya el grado de conformidad de la medida, tal y como estaba en vigor inmediatamente antes de la modificación, con los artículos 11.2, 11.3, 11.4 y 11.5.