

Libre comercio y autonomía universitaria, un dilema actual: el caso colombiano*

Consuelo Gutiérrez de González**

«La universidad debe ser pauta para la sociedad y no su dócil reflejo»

Alfonso Borrero S. J.

• **Resumen:** En el presente ensayo se analizan las consecuencias que para la educación superior puede implicar la globalización y, en particular, el libre comercio. Para caracterizar con mayor especificidad el fenómeno, luego de indagar por la naturaleza de la universidad –institución emblemática de la educación superior– a través de un recorrido por la historia de ésta y del planteamiento de sus misiones y funciones sustantivas, se examinan los términos en que el Acuerdo General de Comercialización de Servicios –GATS– incluye la educación dentro de su ordenamiento, planteando las posibles consecuencias que tal inclusión puede tener para la educación superior. Luego se exponen los potenciales escenarios de la educación superior colombiana relacionados con la posición política que podría asumir el país con respecto a las directrices del GATS en los tratados que sobre el tema de Educación Superior pudiese llegar a suscribir.

* En este trabajo recojo mis reflexiones sobre el tema, producto de un continuo trabajo al respecto y afianzadas en el marco del eje conceptual «Niñez y Juventud: Contexto y Políticas en América Latina y en Colombia», dirigido por el profesor Alejandro Acosta.

** Economista y Trabajadora Social, Magíster en Ciencias Económicas, docente de la Maestría en Educación de la Pontificia Universidad Javeriana, conferencista del Simposio Permanente sobre la Universidad y del Simposio Permanente sobre la Educación, integrante del grupo de investigación «Ámbito de Educación Superior», estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales. Niñez y Juventud CINDE – Universidad de Manizales. alcon@cable.net.co

Palabras clave: Educación superior, Universidad, Globalización, Libre comercio, GATS, Estado, Colombia.

Livre-comercio e autonomia universitária, um dilema atual: o caso colombiano

*· **Resumo:** No presente ensaio analiso as possíveis conseqüências produzidas pela globalização, particularmente o livre - comércio, no ensino superior. Para caracterizar com maior especificidade o fenômeno, logo após indagar pela natureza da universidade — instituição emblemática de ensino superior —, através de um recorrido pela história desta e da exposição da sua missão e funções substantivas, são examinados os termos pelos quais o Acordo Geral de Comercialização de Serviços (GATS) inclui o ensino dentro do seu ordenamento, expondo as possíveis conseqüências que tal inclusão pode ter para o ensino superior. Logo exponho os potenciais cenários do ensino superior colombiano, relacionados com a posição política que poderia assumir o país em relação às diretrizes do GATS nos tratados que sobre o tema de Ensino Superior pudesse chegar a subscrever.*

Palavras-chave: Ensino superior; universidade; globalização; livre - comércio; GATS; Estado.

Free trade and university autonomy, a present day dilemma: The Colombian case

*· **Abstract:** This paper analyzes the consequences of globalization, and particularly of free trade, on higher education. Starting with a consideration of the nature and mission of the university, through a brief survey of its history, the paper examines the terms in which the General Agreement on Trade and Services—GATS—treats education, and reflects on the consequences of this treatment for higher education. Finally, it proposes the possible scenarios for Colombian higher education in terms of the position which the country might take regarding the orientations of GATS in terms of the treaties on higher education that might eventually be subscribed.*

Keywords: Higher education, University, Globalization, Free trade, GATS, State, Colombia.

-La educación superior: misiones y funciones. –La globalización, la sociedad del conocimiento y el saber como mercancía. –El libre comercio, el GATS y la educación como servicio. –El caso colombiano: tres escenarios para el futuro. –Bibliografía.

Primera versión recibida octubre 17 de 2006; versión final aceptada mayo 24 de 2007 (Eds.)

La universidad se ha constituido desde sus orígenes y a lo largo de su historia como una institución cardinal para la sociedad, basada en el conocimiento al que asume como un motivo de primera magnitud para el desarrollo humano y social. A través de sus manifestaciones funcionales, agrupadas en la tríada docencia, investigación y extensión, responde a requerimientos fundamentales y propiamente humanos de la persona y la sociedad, así como a las exigencias del conocimiento. Con la docencia, cuyo fin es la formación, la universidad ofrece acceso a las expresiones más elaboradas de la cultura y al refinamiento de las capacidades del individuo. A la sociedad la universidad responde mediante la función de extensión: la puesta en práctica del conocimiento en la solución de problemas centrales de aquélla. Por último, fortalece al propio conocimiento mediante el ejercicio investigativo.

Por tales vías, la universidad ha devenido en agente impulsor de las sociedades modernas. Sin embargo, la dinámica misma de la modernidad en general y del capitalismo en particular lleva —en el momento presente— a la educación superior, y en especial a la universidad, a situaciones de incertidumbre que amenazan su lugar legítimo dentro de la organización social, y aún su propia esencia.

Para intentar comprender mejor este proceso con el fin último de proponer alternativas para la universidad colombiana, trataré en lo que sigue de definir la identidad sustantiva de la institución universitaria mediante un recorrido histórico en el que se identificarán las diversas formas en que han sido planteadas las misiones y las funciones de la institución. Luego de ello analizaré los aspectos distintivos del proceso conocido como globalización, haciendo énfasis en el libre comercio como aspecto fundamental de tal proceso, lo cual llevaré a cabo mediante un examen de la forma como el Acuerdo General de Comercialización de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés, derivada de *General Agreement on Trade of Services*), principal referente de las iniciativas de este tipo, asume el tema de la educación superior como objeto de negociación. Gracias a lo anterior, me será posible plantear, en una la sección conclusiva del trabajo, potenciales escenarios en los cuales la universidad colombiana puede asumir su relación con los procesos de globalización y liberalización de la

economía, con el objeto de determinar una alternativa que garantice una adecuada inserción de la academia nacional en el ámbito global, pero sin perder su esencia ni sucumbir a las presiones externas.

La educación superior: misiones y funciones

La universidad, como expresión institucional primigenia de la Educación Superior, ha construido —desde sus orígenes— una identidad característica mantenida a través de las distintas épocas y sociedades y de las versiones particulares que éstas plantearon sobre los modos de ser de la institución. «En cuanto a su naturaleza, la universidad es una institución creada por la sociedad para la educación de la persona; para la construcción y difusión de la ciencia en sus más altos niveles, y para el servicio a la sociedad» (Gutiérrez, 2004a, p.107). Esta triple tarea, traducida en las funciones de Docencia, Investigación y Extensión, constituye la fuente de sentido e identidad institucional universitaria.

La universidad, mediante el ejercicio de la docencia, integra el individuo a la cultura. O, dicho de otro modo, por vía de la educación la universidad recrea la cultura a la vez que permite a los sujetos ser agentes constructores de cultura. Uno de los forjadores de la universidad moderna, Guillermo de Humboldt (citado en Gadamer, 1975, p. 39), expresa que la formación se refiere «...a algo más elevado e interior, al modo de percibir que procede del conocimiento y del sentimiento de toda la vida espiritual y ética y se derrama armoniosamente sobre la sensibilidad y el carácter». De esta manera, la función docente de la universidad constituye un medio para el desarrollo espiritual tanto de la cultura como del individuo. Podría objetarse esta visión de la docencia por etérea y hasta romántica (cosa que en efecto es, pues romántico era Humboldt), pero la misma extrañeza que se tiende a experimentar ante esta definición es índice de cuánto se ha alejado la universidad de sus misiones fundamentales. En el caso de la formación, ha dejado de concebirla como constitución del espíritu para pasar a asumirla como mero entrenamiento en habilidades instrumentales dirigidas al mundo del trabajo. Al respecto, valdría la pena reiterar lo dicho en otra parte: «...la universidad no puede soslayar, como en ocasiones se ha pretendido, su responsabilidad de ser un espacio de construcción de sentido por parte de los sujetos y no sólo espacio para el aprendizaje de roles sociales, reduciendo de

este modo su impacto a la simple formación profesional» (Gutiérrez, 2004b, p.113).

El dominio del saber científico y la distancia crítica aunada a la responsabilidad con la comunidad, son los fundamentos de la proyección social de la universidad, la que, gracias a la reflexión racional y la investigación científica, puede estar en posición de ofrecer a la sociedad desde instrumentos técnicos para la resolución de problemas puntuales, pasando por modelos de análisis de fenómenos relevantes, hasta alternativas de desarrollo que pueden llevar a la misma sociedad a reevaluar su propia dinámica vigente. Otra vez parece que se estuviera haciendo un catálogo de buenas intenciones, o bien hablando desde principios sumamente abstractos, ideales, y por ende desligados de la 'realidad'. Si hubiese de describirse esa realidad, que no es otra cosa que el orden instaurado y legitimado de acuerdo con ciertos intereses, habría que decir que cada vez más la universidad parece asumir la posición de un proveedor de servicios más, que responde sólo a las demandas particulares de clientes específicos que, ya sean instituciones privadas o públicas, emiten estas demandas de acuerdo con sus propias lógicas e intereses, a los cuales la universidad se pliega, renunciando a su propia autonomía de criterio.

Otro tanto ocurre con la investigación: siendo el conocimiento el eje que articula la acción de la universidad, ésta no se limita a difundirlo mediante la docencia y a aplicarlo a través de la proyección, sino que también lo produce y reconstruye continuamente por medio de la investigación, que es así el corazón de la vida académica que asegura la vitalidad de la institución y el sentido de su actividad. La investigación ha respondido por tradición a los debates planteados al interior del mundo académico, movilizados por necesidades lógicas del mismo estado del saber en cada momento o ante fenómenos sociales de gran relevancia frente a los cuales la universidad, mediante la reflexión y el análisis, ha aportado alternativas de desarrollo. Lamentablemente esta función, como la de proyección social, se ve deslegitimada al ceñirse a necesidades particulares de otros actores sociales ajenos a la academia, así se trate del Estado o de organizaciones privadas que mediante la — en apariencia — benévola figura de la financiación imponen con sutileza sus criterios e intereses al interior de la actividad científica y terminan por instaurar su lógica de producción industrial, haciendo de la universidad una fábrica que produce volúmenes ingentes de resultados de investigaciones con poca o nula relevancia social y cultural, más

allá del horizonte de la demanda inmediata.

Junto con las funciones indicadas, la institución universitaria se define — como bien resalta Borrero (2002)—, por ser Universal, Científica, Corporativa y Autónoma. Estos cuatro rasgos, consolidados como definitorios a lo largo de la historia de la institución, resultan inherentes a toda auténtica universidad. En particular, las notas de autonomía y de universalidad son relevantes aquí, por ser objeto de las más directas repercusiones de los fenómenos analizados. Con respecto a la primera dice Borrero que debe entenderse como «la libertad del espíritu, en la naturaleza autónoma de la ciencia y en la libertad propia del ejercicio del saber humano» (Borrero, 2006, p.3). La autonomía garantiza entonces a la institución la posibilidad de regularse a sí misma de acuerdo con las exigencias propias del conocimiento (atendiendo además a principios de responsabilidad social), y de asumir una posición imparcial ante las demandas sociales, respondiendo a éstas según los criterios establecidos mediante el libre ejercicio intelectual. Además, la universidad es universal, de la misma manera en que lo es el conocimiento que se asume trascendente a un espacio o sociedad específicos. Esta universalidad se expresa en la apertura de la institución a propuestas externas, así como en la disposición trashumante de sus miembros, profesores, profesoras y estudiantes, quienes desde la Edad Media recorren los caminos del mundo en busca del maestro, el interlocutor o interlocutora, el espacio para la discusión y la generación de saber, más allá de las fronteras establecidas por la política o la geografía: «La difusión universitaria, que pobló con prontitud el continente europeo medieval y enriqueció la geografía humana de la universidad con estudiantes y maestros de todas las naciones, e indiferente de la procedencia gentilicia y demográfica: *universalidad geográfica*, como lo demuestra la expresión *studium generale*» (Borrero, 2002, p. 60).

Así, desde sus orígenes, la universidad ha sido por esencia universal, en cuanto a que establece relaciones abiertas con instituciones de diversos países, con el propósito de desarrollar sus funciones sustantivas de investigación, docencia y servicio. Esta incorporación de la dimensión internacional en las funciones sustantivas de las universidades se denomina internacionalización, cuyo móvil no ha sido el comercial sino el progreso académico de las instituciones.

Juntas, docencia, investigación y extensión, bajo las características de autonomía y universalidad, dan forma a la institución que hoy

conocemos como universidad y sustentan el carácter distintivo de la educación superior. No quiere decir esto que la universidad se haya mantenido al margen de la historia, conservándose del todo inalterable a lo largo del tiempo. Muy al contrario, las épocas de transición histórica, como la revolución científica del Renacimiento, la Ilustración, o el conjunto de transformaciones de todo orden acaecidas en el siglo XIX, dieron lugar a replanteamientos de la forma de ser de la universidad, según diversas concepciones en torno a la articulación de los elementos constitutivos mencionados. En particular resulta interesante y esclarecedor detenerse en la forma en que, en el siglo XIX, los Estados-Nación europeos en proceso de consolidación de su identidad cultural organizaron las instituciones de educación superior de acuerdo con un proyecto nacional específico al que correspondía un modelo de individuo y, en consecuencia, un modo de ejercicio de la actividad académica. «No sin razón los historiadores de la universidad hablan, en el siglo XIX, de modelos que, en la práctica, significan modos de ser y de quehacer universitarios, en íntima consonancia con la tradición y dirección política de los diversos pueblos» (Gutiérrez, 1983, p.58).

Así, en el caso de Francia bajo la égida imperial de Napoleón, la universidad se concibió como un aparato de reproducción de los principios que sustentaban el Imperio, garantizando mediante profesores del todo leales a éste, la formación de miembros eficaces a tal sistema político. En Inglaterra, por su parte, el individuo se concibió como el eje de la acción de la universidad, de manera que ésta «acentúa la formación intelectual de la persona que, como inteligente, produce la ciencia y como persona constituye la sociedad y a su servicio pone los beneficios de la ciencia» (Gutiérrez, 2003, p.5). Por último, el modelo alemán pone su centro en la ciencia, lo que expresa Fichte al definir la universidad como «...la puesta en práctica de su propia concepción de la Verdad institucionalmente realizada». (Borrero, citado por Gutiérrez, 2003, p.8). Vemos entonces cómo, desde diferentes tradiciones históricas, contextos socioeconómicos y posturas ideológicas, la universidad se configuró como agente central de la construcción de los Estados-Nación desde la cultura.

Es de anotar que, así como la descrita antes, la nuestra es una época de transición, por lo que ahora otra vez se encuentra en entredicho la noción de universidad, haciéndose necesaria la actualización de su identidad cuidando de respetar la esencia de ésta, pues, como plantea

Neave, el orden emergente de la globalización implica un nuevo escenario en el que la universidad se ve confrontada a replantear su articulación con los demás actores sociales, no sin correr el riesgo — generado por presiones provenientes de esos otros actores—, de desvirtuar lo que hasta ahora ha sido su esencia, e incluso desaparecer en la forma como se ha conocido hasta ahora: «Así como el ascenso del nacionalismo democrático planteó el problema de la relación que debería existir entre el Estado y la Nación, la infiltración de esta — literalmente— ‘ideología global’ plantea cuestiones semejantes sobre las relaciones entre el Estado, la Nación y el mercado y, por extensión, referentes al lugar que le corresponde a la universidad en ese marco» (Neave, 2001, p. 93). Es necesario, entonces, con el fin tanto de reconocer los riesgos como de formular posibilidades de re-creación de la universidad, indagar los aspectos distintivos de esta nueva configuración económica, política y cultural conocida como globalización. Un aspecto central, dentro de tal configuración, que fundamenta su relevancia para con la institución académica, es el papel que dentro de aquélla juega el conocimiento, lo que ha llevado a caracterizarla también como sociedad de la información o, en palabras de Castells, *economía informacional global*. Dentro de la lógica de ésta, el conocimiento, al ligarse estrechamente a la producción y al mercado, tiende a desgastar su valor de uso, acentuando por contraste su valor de cambio, corriendo el riesgo de convertirse en una mercancía más, sujeta por completo a la dinámica de la oferta y la demanda.

La globalización, la sociedad del conocimiento y el saber como mercancía

El inusitado desarrollo de las tecnologías de la información durante la Guerra Fría y la posterior disposición de éstas al público en general, conjugado con la expansión de la economía capitalista y el declive de su oponente socialista en este mismo período, dieron lugar, desde mediados de los años setenta, a una nueva configuración de las relaciones a escala planetaria que ha dado en ser conocida —en general— como «globalización», aunque tanto el término como los

fenómenos a los que éste alude son objeto de debate permanente¹. Sin embargo, es posible apuntar como elementos evidentes e indiscutibles de la globalización, las transformaciones operadas en la relación con el espacio y el tiempo que implican una mutación en la experiencia del mundo y en las formas de actuar sobre éste.

La relación con el espacio se ve alterada una vez que, gracias a las tecnologías de la información y la comunicación, es posible establecer contacto con los más distantes lugares, haciéndose así vecina, en la práctica, la casi totalidad del planeta. De la misma forma, al circular los flujos de información a velocidades lumínicas, simultáneas para la percepción humana, la acción se desarrolla de manera sincrónica en diversos niveles geográficos, con lo que cambia nuestra percepción del tiempo, que se fragmenta y se reordena en series de secuencias por lo general yuxtapuestas pero con eventuales convergencias e intersecciones. En estas transformaciones se fundamenta la forma contemporánea de percibir el mundo, que «...ha pasado de abarcar zonas, territorios y regiones, a comprender redes interconectadas a varios niveles de escala geográfica; de nodos y canales, colocados en varias jerarquías como si fueran muñecas rusas» (Van Ginkel, 2006, p. xxxv).

Estas condiciones emergentes han tenido hondas repercusiones en los más diversos ámbitos de la vida humana; por ejemplo, en la cultura, con la circulación mediática de expresiones estéticas a escala planetaria —de origen tanto industrial como ‘étnico’— que manifiestan las tensiones entre los planos global y local. También la política se ha visto afectada, como lo demuestra el declive que a lo largo de las décadas recientes ha sufrido el Estado nacional como eje del poder político. Pero en el caso del problema que nos compete resulta de interés la dimensión económica de la globalización, descrita por Castells (1999) mediante el término «economía informacional global»: «Es *informacional* porque la productividad y competitividad de las unidades

¹ En torno al debate sobre el concepto de globalización y sus fenómenos asociados, resultan especialmente valiosos los aportes de Beck (¿Qué es la Globalización?, 1998; La Sociedad del Riesgo. Hacia una Nueva Modernidad, 1986); Stiglitz (El Malestar en la globalización, 2002); Berger y Huntington (Globalizaciones Múltiples, 2002); Bauman (La Globalización: Consecuencias Humanas, 1999). Esta enumeración es sucinta tanto en lo referente a los autores, como en cuanto a las obras relevantes de cada uno.

o agentes de esta economía depende fundamentalmente de su capacidad para generar, procesar y aplicar con eficiencia la información basada en el conocimiento. Es *global* porque la producción, el consumo y la circulación, así como sus componentes (capital, mano de obra, materia prima, gestión, información, tecnología, mercado), están organizados a escala global, bien de forma (sic) directa, bien mediante una red de vínculos entre los agentes económicos. Es informacional y global porque, en las nuevas condiciones históricas, la productividad se genera y la competitividad se ejerce por medio de una red global de interacción». Esta sintética descripción pone de relieve con toda claridad el papel del conocimiento, en tanto que transformable en información y tecnología, en el desarrollo del naciente sistema, hecho que ha llevado a la postulación de la noción de «capital saber».

El concepto de capital-saber se fundamenta, en primera instancia, en cierto isomorfismo entre sus dos términos componentes, tal como lo indica Calleja (1990, p.117): «El capital no es sólo un instrumento para generar otros productos; (...) en cierta manera, (también) se genera a sí mismo. (...) Por su parte, el saber no sólo es camino para el conocimiento de la realidad; (...) también genera saber. (...) La ciencia es precisamente el saber que genera saber.» Mientras hasta hace poco tiempo saber y capital se desarrollaron de manera independiente, la economía contemporánea ha logrado, basándose en el isomorfismo descrito, integrar ambos procesos: «Lo más propio de la sociedad post-industrial en la que vivimos es que en ella se ha captado, de modo más operativo que temático, esa conexión entre capital y saber (...) se ha intuido que existe un capital-saber, se ha captado que, desde la perspectiva socio-económica, capital y saber pueden llegar a formar una cierta unidad» (Calleja, 1990, p.117). Esta noción comporta que el conocimiento se alía al capital, de manera que la producción del primero lleva a la multiplicación del segundo que a su vez es invertido estratégicamente en aquella producción, para cerrar así un circuito en permanente circulación y acumulación de saber-capital-saber.

Si el conocimiento es fundamental para el impulso de la dinámica económica global, y por su parte la universidad es la institución por excelencia de la conservación, generación y difusión del conocimiento, entonces ésta, por consecuencia lógica, habrá de ocupar un lugar decisivo en el escenario de la economía del conocimiento y por ende de la globalización, como se ha argumentado en otro lugar: «Es indudable el papel protagónico de la educación superior en la

mencionada sociedad del conocimiento y en la producción de capital-saber, lo cual le exige mayores y mejores niveles de formación de la juventud para responder de manera pertinente y asertiva a las exigencias de competitividad de las naciones de cara al mundo y a la sociedad actual. Las instituciones de educación superior deben proponerse la adecuada y creativa gestión de la producción, distribución y aplicación del conocimiento» (Gutiérrez, 2005, p.6). Ahora bien, si la universidad tiene la responsabilidad actual de propiciar el desarrollo económico, tomando a éste como uno de sus objetivos contextuales, no debe centrarse con exclusividad en dicha tarea, olvidando lo que por tradición le ha sido propio.

Lamentablemente, la tendencia pareciera ser que la universidad, empujada por las fuerzas extrañas del mercado, perdiera su rumbo original y fuese hacia el vórtice de una globalización deshumanizante, arrojando por la borda todo lo que de formación espiritual y desarrollo cultural implica el conocimiento, reduciéndolo a mero insumo de la actividad económica. De la generativa noción de capital-saber se pasa entonces a la del saber como simple mercancía: «El antiguo principio de que la adquisición del saber es indisociable de la formación (*bildung*) del espíritu, e incluso, de la persona, cae y caerá todavía más en desuso. (...) El saber es y será producido para ser vendido, y es y será consumido para ser valorado en una nueva producción: en los dos casos, para ser cambiado. Deja de ser en sí mismo su propio fin, pierde su 'valor de uso'² (Lyotard, 1989, p. 16). Parece ser la actual paradoja del conocimiento y con él de la universidad, que al devenir en sustento del crecimiento económico, se vea él mismo enajenado, sometido al mandato de la oferta y la demanda, divorciado de la cultura, la sociedad y las personas sobre las cuales se ha apoyado la actividad universitaria a lo largo de la historia. De esta forma, la universidad es envuelta en un movimiento por el cual el sistema económico vigente vulnera los fundamentos de la sociedad, mostrando el rostro terrible de la globalización: «...la comunicación y el mercado afirman su hegemonía

² Según expone Adam Smith, en el Libro Primero de su obra *Investigación de la Naturaleza y Causa de la Riqueza de las Naciones* (1983), los bienes y servicios poseen dos tipos de valor: el valor de uso y el valor de cambio. El valor de uso es la utilidad de cualquier bien o servicio, y el valor de cambio es el poder proporcionado por la posesión de los bienes o servicios, de comprar otros.

en un momento de radicales modificaciones identitarias, debido a cambios políticos, religiosos y sociales —de la familia, del trabajo o de la naturaleza de las ciudades—. Todo esto configura una sociedad de fractura, de segregación y de apartheid» (López-Segrera, 2006, p. 4).

¿Son por definición excluyentes el valor de cambio y el valor de uso del conocimiento, su potencial formador del espíritu y su capacidad de producción económica? ¿Implica la vinculación del saber y de la universidad a los procesos de crecimiento económico la necesaria renuncia a su carácter históricamente fundado? ¿Debería, por fidelidad a sí misma, sustraerse de participar en las dinámicas de la economía global-informacional? Las respuestas no son evidentes y quizá no haya una para cada pregunta, sino varias y disímiles. Por eso de lo que se trata, más que de dar respuestas concluyentes, es de aportar una caracterización lo más detallada posible del problema con el fin de aclarar los principales aspectos involucrados y hacer así más certero el planteamiento de las cuestiones pertinentes y más explícitas las tomas de posición al respecto.

El libre comercio, el GATS y la educación como servicio

Uno de los aspectos en los que se hace evidente la dinámica de la globalización es el del fomento del libre comercio, expresado a su vez en la promulgación y suscripción de acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales entre Estados. Esta tendencia es también muestra y realización de las corrientes ideológicas que promueven la globalización. Para comprender entonces dicha tendencia y la manera como ésta involucra la educación superior, será necesario antes hacer un breve recorrido por los principios que la sustentan.

Fundamentos filosóficos del libre comercio

De entrada conviene precisar el concepto del libre comercio o libre cambio, que significa el intercambio mediante compra y venta de bienes y servicios, carente de barreras, tarifas, aranceles y restricciones que obstaculizan el movimiento de las mercancías entre los países. Sus fundamentos se encuentran en el principio de las ventajas comparativas, según el cual, en unas condiciones técnicas determinadas, el producto se maximizará si cada país o región se especializa en producir aquellos bienes o servicios en que posea una

ventaja comparativa máxima; es decir, que su costo de producción sea mínimo.

El libre comercio es la expresión económica del liberalismo, cuyas ideas centrales se gestan desde los siglos XVI y XVII y fueron actualizadas en el siglo XX por Friedrich Hayek³, quien en reacción a los regímenes socialistas y totalitarios recién instaurados en Europa, así como en controversia con los postulados de intervencionismo estatal de J. M. Keynes, asume en sus obras una acérrima defensa de la ideología política y económica del liberalismo, apoyado en los principios fundamentales del individualismo y la libertad. Los rasgos esenciales del individualismo son, según Hayek: «...el respeto por el hombre individual 'qua hombre', es decir, el reconocimiento de sus propias opiniones y gustos como supremos en su propia esfera, por mucho que se estreche ésta, y la creencia en que es deseable que los hombres puedan desarrollar sus propias dotes e inclinaciones individuales». En cuanto a la libertad —entendida según su acepción proveniente del siglo XVIII como «libertad frente a la coerción, libertad frente al poder arbitrario de otros hombres, supresión de los lazos que impiden al individuo toda elección y le obligan a obedecer órdenes de un superior a quien está sujeto»—, indica el mismo autor que sin libertad económica no existe libertad personal ni política.

Hayek se opone a que la competencia que le es propia al liberalismo económico sea suplantada por métodos interiores para coordinar los esfuerzos individuales, como proponía el modelo socialista. Al contrario, considera a la competencia como principio superior de organización social, porque en la mayor parte de ocasiones es el método más eficiente conocido, e incluso, porque es el único método que permite a nuestras actividades ajustarse a las de cada uno de los demás sin intervención coercitiva o arbitraria de la autoridad, evitando así el control social explícito. No obstante excluir la interferencia coercitiva generalizada en la actividad económica, el modelo liberal acepta

³ (1899– 1992) Economista austriaco, nacionalizado en Gran Bretaña. Estudió en la Universidad de Viena. Profesor de la Universidad de Viena, de la London School of Economics (1931-1950), de la Universidad de Chicago y de la de Friburgo (1950-1963). Premio Nóbel en 1974. Consultor, entre otros gobiernos, de los de R. Reagan y M. Thatcher. Es considerado el principal ideólogo del pensamiento económico liberal contemporáneo y del modelo neoliberal.

aquellas que contribuyan a su operación por lo que admite ciertas formas de intervención oficial. Es necesario que las partes que intervienen en el mercado tengan libertad para producir, comprar y vender al precio que entre ellas se acuerde y que la ley garantice el acceso a las diversas actividades económicas sin restricciones abiertas o veladas, porque de no ser así se priva a la competencia de su facultad para realizar una efectiva coordinación de los esfuerzos y acciones individuales. En consecuencia, el funcionamiento de la competencia exige una adecuada organización de instituciones como el dinero, el mercado y canales de información, además de un sistema legal apropiado para que se pueda preservar la competencia de la manera más transparente y beneficiosa posible. En este marco, la propiedad privada y la libertad de contrato forman parte de esta organización social fundada en la competencia.

Hayek no dejó de notar un vacío en la organización del liberalismo, relativo a ciertos bienes y servicios de interés público cuyo disfrute general podría verse lesionado por el sistema de competencia. En estos casos también admite la acción reguladora e incluso ejecutiva del Estado: «Allí donde, por ejemplo, es imposible hacer que el disfrute de ciertos servicios dependa del pago de un precio, la competencia no producirá estos servicios; y el sistema de los precios resulta igualmente ineficaz cuando el daño causado a otros por ciertos usos de la propiedad no puede efectivamente cargarse al poseedor de ésta. En todos estos casos hay una diferencia entre las partidas que entran en el cálculo privado y las que afectan el bienestar social; y siempre que esta diferencia se hace considerable hay que encontrar un método, que no es el de la competencia, para ofrecer los servicios en cuestión» (Hayek, 1978, p.69). Esta salvedad del modelo liberal es de particular importancia para el caso de la educación superior, pues cabe preguntarse hasta qué punto ésta, como servicio social relevante, admite la intervención de agentes privados en un marco de competencia y lucro. Como se verá más adelante, esta discusión toma un carácter aún más urgente en el panorama actual frente a los riesgos y posibilidades planteados por el GATS al sistema de educación superior en Colombia.

Hacia la consolidación del mercado global

Los mencionados planteamientos son, en apretada síntesis, las bases filosóficas e ideológicas en las que se sustenta el liberalismo económico, hoy denominado neoliberalismo y cuya expresión mundial es la apertura de las fronteras nacionales a las transacciones comerciales, proceso impulsado por las nuevas tecnologías de la comunicación. En este nuevo marco, la Organización Mundial del Comercio, máximo órgano de coordinación del intercambio internacional y de fomento del libre comercio, ha impulsado, desde su creación en 1995, la suscripción de un acuerdo sobre el libre comercio de servicios, de la misma manera que a mediados del siglo pasado se había hecho con el comercio de bienes mediante el GATT, antecedente directo del GATS.

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, dentro del espacio del mundo capitalista que presentía ya las primeras tendencias efectivas de globalización económica, tal como se hizo evidente en la célebre Conferencia de Breton Woods de 1944, el intercambio mundial de mercancías estuvo regido por un conjunto de normas comerciales y concesiones arancelarias acordadas entre varios países, llamado Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, *General Agreement on Tariffs and Trade*), firmado en 1948 y cuyo texto original se ha mantenido casi idéntico hasta ahora. A partir de entonces la Secretaría general del GATT, con sede en Ginebra, convocó a una serie de rondas de negociaciones que permitieron acuerdos plurilaterales, es decir, de participación voluntaria, que permitieron importantes reducciones arancelarias a diversos productos (Martínez, 2001).

Si bien el GATT tenía un carácter provisional y un campo de acción que excluía a los países del bloque soviético, su éxito en el fomento del comercio mundial es incontrovertible. Las continuas reducciones de los aranceles estimularon durante los decenios de 1950 y 1960 el crecimiento del comercio mundial, que alcanzó tasas muy elevadas (alrededor del 8% anual por término medio), superando muy pronto y de manera mantenida el aumento de la producción. La afluencia de nuevos miembros durante la Ronda de Uruguay, tras el derrumbe del sistema económico soviético, fue una prueba del reconocimiento de que el sistema multilateral de comercio constituía un soporte del desarrollo y un instrumento de reforma económica y comercial.

No obstante, el mismo éxito del Acuerdo, al haber logrado la

reducción de los aranceles a niveles muy bajos, en el contexto de una serie de recesiones económicas en el decenio de 1970 y en los primeros años del decenio siguiente, impulsó a los gobiernos en Europa Occidental y en América del Norte a crear nuevos tipos de barreras comerciales no arancelarias, a tratar de concertar con sus competidores acuerdos bilaterales de reparto del mercado y a emprender una carrera de subvenciones para mantener sus posiciones en el comercio de productos agropecuarios, hechos que minaron la credibilidad y la efectividad del GATT.

Pero el problema no se limitaba al deterioro del clima de política comercial. A comienzos del decenio de 1980, el Acuerdo General no respondía ya a las realidades del comercio mundial como lo había hecho en el decenio de 1940. En primer lugar, este comercio era mucho más complejo e importante que 40 años atrás: estaba ya en curso la «mundialización» de la economía, el comercio de servicios —no abarcado por las normas del GATT— era de gran interés para un número creciente de países, y las inversiones internacionales se habían incrementado. La expansión del comercio de servicios estaba también relacionada con nuevos incrementos del comercio mundial de mercancías. Se estimaba que las normas del GATT resultaban deficientes también en otros aspectos, por ejemplo en el sector de la agricultura, en el que los puntos débiles del sistema multilateral se habían aprovechado abundantemente, y los esfuerzos por liberalizar el comercio de productos agropecuarios habían tenido escaso éxito; incluso la estructura institucional del GATT y su sistema de solución de diferencias eran motivos de preocupación.

Estos y otros factores persuadieron a los miembros del GATT de que debía hacerse un nuevo esfuerzo por reforzar y ampliar el sistema multilateral, esfuerzo que se tradujo en la celebración de la Ronda de Uruguay y en la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) el 1 de enero de 1995, la que es, desde entonces, el ente rector del comercio internacional, encargado de velar por las normas que rigen el intercambio entre los países, según criterios de promoción del libre comercio. Es significativo que la institución de la OMC haya sido acompañada con la promulgación y suscripción por los miembros de la Ronda del GATS que no es otra cosa que un compendio de normas multilaterales referidas al comercio internacional de servicios, con el propósito central de asegurar que los flujos comerciales circulen con la mayor facilidad, previsión y libertad posibles. El GATS se

fundamenta, a su vez, en los Acuerdos de la OMC, que han sido negociados y firmados por la gran mayoría de los países que participan en el comercio mundial y ratificados por sus respectivos parlamentos. En la actualidad, 148 países han suscrito el Acuerdo, los que, progresivamente, en diferentes rondas de negociación asumen compromisos de liberalización en los diferentes sectores y modalidades. Hasta el presente, Colombia, miembro de la OMC y desde la creación de ésta suscriptor del GATS, no ha establecido compromisos sobre el sector educativo.

Si bien durante la realización de la más reciente serie de conversaciones de la OMC —la Ronda de Doha— se ha percibido un estancamiento del proceso para el desarrollo de un marco multilateral de libre comercio, los principios y conceptos que alientan el GATS han servido como criterios orientadores de tratados bilaterales establecidos entre diversos Estados alrededor del mundo, de manera que es mediante este último tipo de tratados que el libre comercio continúa su expansión.

Elementos básicos del GATS

El comercio internacional de servicios del GATS cubre los siguientes doce sectores:

1. Administrativo, incluyendo servicios profesionales y de computación.
2. Comunicaciones.
3. Construcción e ingenierías relacionadas.
4. Distribución.
5. Ambiental.
6. Financiero.
7. Salud y servicios sociales.
8. Turismo.
9. Servicios recreacionales, culturales y deportivos.
10. Transporte.
11. Otros servicios no incluidos.
12. Educativo.

En este marco, la liberación del comercio de servicios educativos se concibe como el proceso a través del cual se eliminan las barreras para

promover un mayor movimiento transfronterizo de servicios educativos. Hay que recalcar que aunque un país haya suscrito el Acuerdo General, tiene libertad de establecer los sectores de su economía que incluirá en las negociaciones y acuerdos específicos, si bien se espera que progresivamente todos los miembros incluyan todos los sectores en el marco del Acuerdo. De ahí que en el caso de la educación superior en Colombia deba iniciarse desde ya una reflexión ante la expectativa —bastante posible— de que este sector entre en futuras negociaciones.

En general, diversos sectores han planteado reticencias y críticas a la negociación de la educación en el Convenio General. La educación superior como tal no figuraba en los capítulos del GATS; pero en noviembre de 2001 los países de la OMC acordaron incorporarla, a la vez que en otros tratados multilaterales de comercio la educación comienza a aparecer como tema de regulación. La mayoría de los países de la OCDE han suscrito compromisos, aunque aún son pocos los países fuera de este ámbito que los hayan convenido. En 2002, sólo 44 países habían firmado algún compromiso de comercio educativo; únicamente 32, algún compromiso en el capítulo de educación superior; y de éstos, sólo 22 habían convenido acuerdos de tratamiento nacional asimilables a los modos de suministro considerados en el GATS. Como muestra de estos procesos de negociación se presentan en el siguiente cuadro las propuestas de tres países al respecto, que marcan el tenor de la liberalización de la educación superior.

Tabla 1. Aspectos destacables de las Propuestas de Negociación

	Australia⁽¹³⁾	Nueva Zelanda⁽¹⁴⁾	Estados Unidos⁽¹⁵⁾
Papel del Gobierno	<p>- Los gobiernos juegan un papel en la financiación, suministro y regulación de la educación superior, ya sea solos o en asociación con personas, ONGs e instituciones educativas privadas.</p> <p>- Los gobiernos deben mantener su derecho a la soberanía para determinar sus propias políticas / medidas de financiación y regulación interna.</p>	<p>- El comercio internacional de servicios educativos puede complementar y apoyar objetivos en materia de política de educación nacional (i.e. reducir los compromisos de infraestructura exigidos por los gobiernos y así liberar recursos para otros aspectos de la política educativa).</p> <p>-La reducción de barreras no equivale a una erosión de los sistemas y estándares de la educación pública básica.</p>	<p>- Se debe respetar el derecho que los gobiernos tienen a regular para alcanzar los objetivos de su política educativa interna.</p> <p>- En el sector de los servicios educativos, los gobiernos continuarán jugando un papel importante como proveedores</p> <p>- "La educación es, en gran medida, una función del gobierno y éste no busca desplazar los sistemas públicos de educación. Busca complementarlos".</p>
Razones / propósito de la liberalización del comercio	<p>- Medios para dar a los individuos de todos los países acceso a una amplia gama de opciones educativas.</p>	<p>- La educación juega un rol en el desarrollo económico y social.</p> <p>- En Nueva Zelanda, la educación ocupa el cuarto renglón en generación de exportaciones dentro del sector de servicios y el decimoquinto en generación de intercambios con el extranjero.</p>	<p>- Se ayuda a actualizar conocimientos y habilidades a través de la capacitación y la educación, a la vez que se respeta el rol de cada país en la prescripción y administración de la educación pública más apropiada para sus ciudadanos.</p>

<p>Beneficios de la liberalización del comercio</p>	<p>-Mayor acceso a la educación en términos cualitativos y cuantitativos que de otra manera no estarían disponibles en el país de origen. - Estímulo competitivo con beneficios continuos para todos los estudiantes - Fomento efectivo de la internacionalización y el flujo de estudiantes</p>	<p>- Además de generar ganancias para las instituciones privadas y estatales del sector educativo y las economías de los países miembros, beneficia a los individuos, las instituciones y la sociedad a través de: - El intercambio académico - El aumento de las relaciones interculturales - La transferencia de tecnología - Mayor acceso a los países miembros.</p>	<p>- Estos servicios constituyen un negocio internacional en crecimiento que complementa el sistema de educación pública y contribuye a la expansión de la "economía del conocimiento". - Los beneficios de este crecimiento ayudan a desarrollar una fuerza laboral más eficiente, y llevan a los países a una posición más competitiva en la economía mundial.</p>
<p>Mezcla Público / Privado</p>		<p>Sectores de servicio menos comprometidos debido a que se les reconoce como un "bien público" y al alto grado de participación del gobierno en la prestación del servicio.</p>	<p>La educación privada coexiste con la de dominio público. La educación y la capacitación privada continuarán complementando, no desplazando, los sistemas de educación pública.</p>

Fuente: Knigth, 2002.

La prestación de los diversos servicios, abarcados en los doce sectores mencionados, incluida la educación superior, puede asumir básicamente cuatro «formas de suministro» tipificadas por el acuerdo, las que se describen a continuación, ilustrándolas en el caso de la educación superior:

- **Suministro más allá de las fronteras:** Es la prestación de un servicio que traspasa las fronteras y no requiere desplazamiento físico del consumidor; en este caso se incluyen la educación a distancia, el aprendizaje electrónico y las

universidades virtuales⁴. En la actualidad este es un mercado de tamaño reducido, pero de gran potencialidad dado el incremento constante de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

- **Consumo en el extranjero:** Prestación de un servicio que requiere el desplazamiento físico del consumidor al país en donde se ofrece el servicio. Este es el caso en el cual los estudiantes y las estudiantes se desplazan de su país de origen, y representa el mercado más extenso de servicios educativos en el exterior⁵.

- **Presencia comercial:** El proveedor establece o tiene instalaciones comerciales en otros países para prestar el servicio. Se incluyen en esta modalidad las sedes locales o *campus* satélite, instituciones gemelas y los acuerdos de franquicia con instituciones locales. Esta forma es considerada de interés creciente y de mucho potencial para el crecimiento futuro, pero es polémica por cuanto parece imponer reglas internacionales a la inversión extranjera⁶.

- **Presencia de personas naturales:** Incluye a las personas que viajan temporalmente a prestar un servicio. Cobija a los profesores, profesoras, investigadoras e investigadores que trabajan en el extranjero⁷.

⁴ En esta modalidad de suministro son consideradas barreras específicas las siguientes: - 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.

⁵ En esta modalidad de suministro son consideradas barreras específicas las siguientes: - requerimientos de visa; - reconocimiento de títulos extranjeros; - cuotas para estudiantes extranjeros; - restricciones al empleo durante el período de estudios; - reconocimiento de calificaciones en el país de estudio.

⁶ En esta modalidad de suministro son consideradas barreras específicas las siguientes: - prohibición a la provisión de servicios por parte de entidades extranjeras; no acceso a una licencia para otorgar un título reconocido; - restricciones al reclutamiento de profesores extranjeros; - subsidios altos a instituciones locales.

⁷ En esta modalidad de suministro son consideradas barreras específicas las siguientes: - requerimientos de inmigración o de residencia; - reconocimiento de calificaciones; - regulaciones de empleo.

Si las formas del comercio de servicios educativos se refieren a las formas de circulación de dichos servicios en unos espacios y tiempos determinados, es pertinente describir la clasificación que el GATS establece de éstos, tomando como criterios los niveles educativos y la educación formal y no formal:

- **Educación primaria:** Incluye el preescolar, pero no los servicios de guardería.
- **Educación secundaria:** Abarca la educación secundaria general y secundaria técnica y vocacional, así como los servicios técnicos y profesionales para personas discapacitadas.
- **Educación superior:** Comprende servicios educativos técnicos y vocacionales de carácter postsecundario y otros servicios de educación superior conducentes al título universitario.
- **Educación para adultos:** Se refiere al acceso de personas en edad adulta a programas de educación no formal.
- **Otra educación:** Cubre todos los demás servicios educativos no clasificados en otra parte, y excluye los servicios educativos que mantienen relación con la recreación.

Es de anotar que entre los niveles mencionados, es la educación superior la de mayor interés para estos acuerdos, dada su relación con el mundo laboral y productivo y la mayor movilidad que tienen los estudiantes, las profesoras y los profesores de este nivel. También se debe esto a la mayor flexibilidad del Estado al respecto.

La suscripción de los acuerdos de liberalización implica el cumplimiento de ciertas obligaciones, las cuales son de dos tipos: de un lado, las obligaciones incondicionales, de imperativo cumplimiento por todos los países suscriptores del Acuerdo y, de otro, las obligaciones condicionales, que se refieren a los compromisos que cada nación adquiere de manera individual.

Una de las obligaciones incondicionales es la de *la nación más favorecida*. Esta obligación supone otorgar igual y consistente tratamiento a todos los socios comerciales extranjeros. Si un país permite la competencia extranjera en un sector, se debe dar igualdad de oportunidades en dicho sector a los proveedores del servicio de todos los países miembros de la OMC. Esto también aplica al tratamiento de *mutua exclusión*, que se refiere a que si un país decide

excluir a otro de la prestación de un servicio específico, se excluyen también todos los países miembros de la OMC. Se permiten las exenciones por un período de 10 años. La transparencia en las relaciones, la previsión de arbitrajes y la cautela sobre los monopolios pertenecen, asimismo, al ámbito de las obligaciones incondicionales.

Las obligaciones condicionales son:

El acceso al mercado: Alude al grado en que se les permite el acceso al mercado a los proveedores extranjeros en sectores específicos. El acceso al mercado puede estar sujeto a las restricciones que cada país determine en cada sector, de acuerdo con los seis tipos de restricciones determinadas en el GATS.

El tratamiento nacional: Indica que los países deben dar igual tratamiento para proveedores extranjeros y nacionales. Los críticos consideran que esta regla pone en riesgo la premisa de que la educación es un bien público. No obstante, los partidarios del GATS asumen que los objetivos educativos nacionales están protegidos por la obligación de liberación progresiva y por los enfoques abajo-arriba y arriba-abajo.

Liberación progresiva: Establece que en cada ronda de negociaciones se ampliará la liberación del comercio, lo que implica que se cubran más sectores y se eliminen más restricciones al comercio de servicios.

El enfoque abajo-arriba: Se refiere a que cada país determina el tipo y alcance de sus compromisos en cada sector.

El enfoque arriba-abajo: Tiene que ver con las reglas y obligaciones y con la agenda de liberación progresiva.

Implicaciones del GATS en la educación superior

El panorama expuesto genera más inquietudes que certidumbres, inquietudes tan punzantes como las enunciadas por López-Segreña (2006, p. 36): «¿Es justo que la ES [educación superior] se comercialice como una mercancía y pierda su carácter de bien público, de derecho ciudadano? ¿Quién controla la entrada de estos nuevos proveedores

—la calidad y valores de lo que ofrecen— en los sistemas nacionales de ES? ¿Cómo proteger los SES [Sistemas de educación superior] de las naciones sin impedir el libre flujo de conocimientos e informaciones? ¿Prevalecerá el criterio de la OMC de considerar la educación superior como un servicio comercial regulado por ella?» Son preguntas que admiten diversidad de respuestas, según sea la perspectiva de quien las emita; por ello resulta apropiado caracterizar las más extremas de tales perspectivas, según sus opiniones sobre estos tópicos.

Los contradictores del GATS consideran que están bajo amenaza el carácter de bien público de la educación superior, la calidad de ésta y el rol del gobierno. En la otra orilla, los defensores del Acuerdo destacan sus beneficios en términos de innovación, a través de nuevos sistemas de oferta educativa, nuevos proveedores, un mayor acceso de los estudiantes y a las estudiantes gracias a menores precios.

Se trata, en efecto, de un debate tan crucial como delicado, pues si bien la educación superior debe abrirse con amplitud al intercambio y cooperación internacional, el que esta cooperación se establezca dentro del marco de acuerdos comerciales podría llevar a la eliminación del valor de uso del conocimiento y de la educación para inscribirlos de manera central en el ámbito de su valor de cambio, tal como plantea Lyotard en la cita consignada en una sección anterior. También es de tener en cuenta el carácter de la educación como bien común y bien público,⁸ por lo que sería contradictorio considerarla como una simple

⁸ Según la Constitución pastoral *Gaudium et Spes*, del Concilio Vaticano II, n. 26, el bien común «Es el conjunto de condiciones de la vida social que hacen posible a las asociaciones y a cada uno de sus miembros el logro más pleno y más fácil de la propia perfección». El Diccionario de Política de Bobbio (1983, pp. 144-145) establece diferencias conceptuales entre bien común y bien público. Por el primero entiende «...el principio que da forma a la sociedad y el fin al que ésta debe tender, desde el punto de vista material y temporal: concierne a la felicidad natural y por consiguiente, al valor político por excelencia, aunque siempre subordinado a la moral». «El bien común es de los individuos en cuanto a que son miembros de un Estado; es un valor común que los individuos pueden perseguir sólo de manera conjunta, en la concordia». Y bien público es un bien de todos en cuanto están unidos. Son aquellos que generan ventajas indivisibles a favor de todos, por lo que el placer de un individuo no sustrae nada al placer de los demás individuos: el bien público, de hecho, no trasciende el bien privado, ya que es también del individuo.

mercancía. La educación es, además, aquello que permite la construcción de la identidad nacional, aspecto que se vería vulnerado al entrar a prestar este servicio agentes sin vinculación a la cultura local.

En el caso de los países en desarrollo hay otros aspectos a considerar. Como es bien sabido, el nivel y la cobertura de la educación superior de estos países se encuentran lejos de alcanzar los de los países de alto desarrollo. La capacidad de oferta educativa en los primeros es débil y la población no posee las condiciones económicas y educativas para acceder al servicio foráneo. En consecuencia, los Estados estarían en la necesidad de definir e implementar políticas públicas garantes del incremento cualitativo de la calidad y de la ampliación de cobertura y de oportunidades.

Existe además una ambigüedad en torno al carácter de la educación superior, que dentro del contexto de un acuerdo podría determinar su crisis. Según el GATS, los acuerdos aplican a todos los servicios, excluidos los prestados en el ejercicio de la autoridad gubernamental y el derecho de circulación aérea. Pero no es claro aquí el significado de autoridad gubernamental. Al respecto se presentan las siguientes posiciones: quienes están a favor del GATS sostienen que la educación suministrada y financiada por el gobierno está exenta del tratado, mientras los escépticos cuestionan la amplia interpretación de la norma y solicitan un análisis más detallado.

El caso colombiano: tres escenarios para el futuro

¿De qué manera podrá la universidad colombiana afrontar y responder a los retos planteados por el libre comercio de la educación superior? La respuesta es compleja, pues involucra a diversos actores, entre los que destacan la misma institución, el Estado —cuyas decisiones en la materia pueden ser trascendentales— y en general, a la sociedad civil, que debería asumir la defensa de una institución dedicada a su servicio. Además, ya que el fenómeno se desenvuelve dentro del complejo escenario del mundo globalizado, los factores y coyunturas posibles resultan incalculables en la práctica. Con el objeto de ofrecer puntos de partida para una discusión de más largo aliento, planteo a continuación tres escenarios posibles de la educación superior en Colombia correspondientes a orientaciones de la política pública educativa de cara al libre comercio de aquélla.

1. Incorporación de la Educación Superior dentro de los acuerdos de libre comercio e intervención de proveedores externos en el sistema colombiano

En el caso de que las instancias estatales adhiriesen a los acuerdos de libre comercio relativos a educación superior, podría pensarse, siguiendo a los defensores y defensoras del modelo liberal, que este hecho fortalecería el sistema nacional gracias a la entrada de proveedores de alta calidad que a la vez que ofrecerían una formación de primer nivel, estimularían, por vía de la competencia, el desarrollo de las instituciones locales. Asimismo, el intercambio y la movilidad académica, centrales para el crecimiento de la educación superior, se verían también estimulados al caer las barreras que los constriñen y al recibir Colombia un trato equivalente por otros miembros del acuerdo. Por último, no tendría por qué descartarse que las instituciones más consolidadas del país pudiesen aventurarse a ofrecer sus servicios en el exterior, ampliando su radio de influencia, así como sus beneficios y prestigio.

No obstante, para que este escenario fuese posible, sería necesario contar con condiciones que le fuesen favorables y que garantizaran que la entrada de proveedores externos no desarticule el sistema vigente. En particular, resulta de importancia crucial considerar aspectos como la normatividad jurídica del país, que debería ser lo bastante clara como para regular el nuevo escenario de competencia y que de no ofrecer las garantías necesarias pondría en grave riesgo todo el sistema nacional. Del estado actual de esta cuestión es un indicador significativo el hecho de que, de acuerdo con la legislación nacional y en relación con las normas del GATS —que excluyen de su dominio los servicios prestados en ejercicio de la autoridad gubernamental—, la educación no podría ser objeto de acuerdos de este tipo. En particular, la Constitución de Colombia concibe la educación como «un servicio público que tiene una función social» y la Ley 30 de 1992 precisa el significado de la educación superior entendiéndola como «un servicio público cultural inherente a la finalidad social del Estado». No obstante, esta misma Ley contempla el ofrecimiento de este servicio por entes privados, y si bien consigna que éstos «deben ser personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, fundaciones o instituciones de economía solidaria», no deja por ello de estar en entredicho la jurisdicción del Estado al respecto. Incluso, la educación superior oficial tiende a hacerse cada vez más

autosostenible, lo que la lleva a entrar en una lógica comercial. Se hace entonces necesario definir el significado real del carácter no comercial de la educación superior oficial y, cualquiera sea la postura en que se asuma la liberación del mercado de la educación superior, se impone prever los efectos directos o indirectos sobre la totalidad del sistema y delinear las pertinentes obligaciones incondicionales y condicionales.

Además de estas discusiones se hace necesario considerar la forma en que las funciones sustantivas de la universidad y sus notas características podrían verse afectadas por la liberalización comercial, atendiendo a lo cual presento a continuación un hipotético —y posible— panorama de los riesgos que sobre las funciones y las notas de autonomía y universalidad se ciernen ante el avance del libre comercio en la educación superior.

En el caso de la Docencia, podría suponerse que la formación suministrada por agentes internacionales haría énfasis en el desarrollo de habilidades profesionales de aplicabilidad global, lo que implicaría una pérdida en cuanto a la formación del espíritu individual y la cultura nacional. Aunque podría pensarse que la universalidad ganaría al permitir al estudiante contacto con profesores y profesoras, técnicas y modelos foráneos, de hecho se vería limitada en un sentido más amplio que el geográfico, al reducirse sólo a un aprendizaje de competencias profesionales específicas. Otro tanto le ocurriría a la autonomía, pues la enseñanza se avendría a responder a demandas y estándares planteados, no desde la misma academia, sino desde la lógica y necesidades del mercado profesional.

La Investigación podría convertirse en un servicio comercial más, y la universidad perdería autonomía ante los contratantes que les solicitarían estos servicios. Además, al concentrarse en aquellos proyectos de rentabilidad más evidente por cuantiosa e inmediata, esta función correría el riesgo de apartarse de temas y problemas que aunque menos productivos en lo monetario y en el corto plazo, son de gran importancia social. Además, la universalidad de la investigación se vería también vulnerada al resaltarse el valor de cambio del conocimiento, convirtiendo los productos de la ciencia en una especie de propiedad privada ajena a la humanidad en general.

Debido a la situación de las dos funciones anteriores, la Proyección Social sería también menoscabada. Además, al entrar como otro agente económico del mercado, la universidad perdería su privilegiada

posición autónoma para interpelar creativamente a la sociedad, limitándose, al igual que en el caso de la investigación, a responder a las demandas puntuales de servicios que le plantearían otros agentes económicos.

Otro aspecto a considerar en este escenario es el de la competitividad propia del sistema colombiano que, sin la protección de las normas estatales, podría sucumbir ante una agresiva arremetida extranjera. Así, la implantación exitosa de este escenario debe partir de un concienzudo y concertado análisis de todos los aspectos que configuran el sistema de educación superior colombiano y que serán los que en últimas determinen su fortalecimiento o su declive en caso de entrar en abierta competencia con proveedores internacionales.

2. No incorporación de la Educación Superior en el Acuerdo

Es posible también que el Estado colombiano mantenga la educación superior al margen de las negociaciones del libre comercio. En este caso no se vería, en apariencia, mayor amenaza a la estabilidad del sistema; mas tal estabilidad, dentro del panorama del mundo globalizado en expansión, podría significar un aislamiento de la universidad para con los rumbos de la sociedad en su conjunto, lo que en últimas desvirtuaría su esencia. En efecto, como ya se mencionó, es la universalidad una de las notas distintivas de la universidad, la cual puede apuntalarse en las tendencias globalizadoras para desplegar con mayor propiedad sus posibilidades.

No se trata, pues, de mantenerse refractario ante procesos históricos irreversibles y que además ofrecen oportunidades de desarrollo. Lo indicado es, más bien, proveerse de lo necesario para entrar en la aventura que nos proponen las circunstancias presentes, invitándonos a construir nuestro propio futuro. Al respecto vale la pena recuperar las iluminadoras palabras de Castells: «No hay otro remedio que navegar en las encrespadas aguas globales... Por eso es esencial, para esa navegación ineludible y potencialmente creadora, contar con una brújula y un ancla. La brújula: la educación, información, conocimiento, tanto a nivel individual como colectivo. El ancla: nuestras identidades. Saber quiénes somos y de dónde venimos para no perdernos a donde vamos» (Citado por Tünnermann, 2004, pp.137-138). Por más amenazante que resulte el panorama de la globalización, su mismo carácter global nos obliga a internarnos en sus vericuetos,

afrontar sus riesgos y explorar sus posibilidades también pródigas. Que tal expedición, sin retorno posible, resulte auspiciosa o nefasta, dependerá de lo bien apercibido que se emprenda. Tan necesario como integrarse en los aspectos comercial, político o cultural del escenario global, lo es dotarse de los elementos de competitividad basados en el conocimiento para desenvolverse en condiciones no tan desventajosas en ese turbulento entorno, lo que, como resalta Tünnermann (2004, p. 142), «...requiere conocimiento, tecnología, manejo de información, destrezas; significa elevar la calidad de los recursos humanos al más alto nivel posible y formar la ‘inteligencia científica’ de nuestros países (...) Hoy en día no sólo compiten los aparatos económicos y las empresas, sino también las condiciones sociales, los sistemas educativos y las políticas de desarrollo científico y tecnológico». Asimismo, es necesario asegurar los fundamentos de la propia identidad, los que en medio de la movilidad, el intercambio, la simultaneidad —propios del entorno global—, tienden a desvanecerse, llevándose consigo la posibilidad de una genuina relación con el medio, que sólo puede realizarse bajo la forma de una dialéctica entre lo local y lo global como se propone en el tercer escenario.

3. Incorporación autónoma

Como síntesis dialéctica de las dos posiciones contrapuestas ya descritas, puede concebirse una entrada de la universidad colombiana en el sistema global de intercambio de servicios educativos, pero de manera tal que se garantizase la conservación de su esencia en cuanto a la formación integral de la persona, el fortalecimiento de la cultura nacional y la interlocución crítica y propositiva ante la sociedad. Este deseable escenario requeriría concertación de los diferentes actores, con la propia universidad asumiendo la vocería del proceso y articulando las necesidades del gobierno y la comunidad para la negociación de los diferentes aspectos del tratado, de acuerdo con lo anotado en el epígrafe de este texto. Tal sería así una incorporación planeada, participativa y descentrada del aspecto económico; esto último por cuanto la misma universidad, en defensa de sí misma y a través de ella —de la sociedad en su conjunto—, debe hacer contrapeso a una concepción meramente económica de la globalización y la apertura, asumiendo estos procesos en calidad de oportunidades para la actualización de su propia misión. Como aporte a esta posibilidad,

se plantean los conceptos de *glocalización* (Robertson) y de *capacidades humanas* (Sen) como elementos que permitirían una fundamentación conceptual de esta forma de plantear otra apertura de la educación colombiana al mundo.

El concepto de *glocalización*, formulado por Roland Robertson, ayuda a afirmar la posibilidad de las personas e instituciones a configurar, desde su ámbito local, las formas que en éste asumen las dinámicas de la globalización, pues, a fin de cuentas, ésta no tendría entidad alguna si no se articulara a su vez en espacios específicos: «Aparentemente lo muy grande, lo exterior, lo que sobreviene al final y sofoca todo lo demás, es asible en lo pequeño, *in situ*, en la propia vida y en los símbolos culturales, todo lo cual lleva el sello de lo 'glocal'» (Robertson, citado por Bauman, 2004). Para el problema aquí planteado, la *glocalización* de la educación superior implicaría la posibilidad de entrar en una dinámica mundial de desarrollo de ésta, pero sin perder los caracteres específicos que identifican nuestra academia y que justifican su lugar en la sociedad colombiana.

También es necesario, para gestionar otra forma de ingreso a un orden global de educación superior, reconsiderar la forma en la que se concibe aquello que es el fin de la formación. Para ello el concepto de *capacidades humanas* de Amartya Sen es especialmente fértil, pues sin olvidar el potencial de dinamización económica que tiene el conocimiento junto con otras cualidades conjugadas en la noción de *capital humano*, hace énfasis en que la educación superior, como los demás servicios de interés general, deben tender a ampliar las capacidades del individuo «para llevar el tipo de vida que considera valiosa, e incrementar sus reales posibilidades de elección» (Sen, 1998, p.69). Entonces, el concepto de *capital humano* supone las consecuencias indirectas de las habilidades humanas, mientras el de *capacidad humana* señala, a la vez, las consecuencias indirectas y directas de las habilidades de la persona. Las consecuencias directas son, por tanto, las favorables al sujeto poseedor de las habilidades.

La construcción de una política pública dirigida hacia la configuración de un escenario como el descrito, permitiría a la universidad mantener su carácter autónomo y de auténtica universalidad. Esta sería la forma en que la universidad colombiana podría seguir siendo y llegar a ser con más propiedad, pauta para una sociedad local y global a la vez próspera, justa y humana y no sólo el dócil reflejo de fuerzas deshumanizantes y extrañas.

Bibliografía

- Bauman, Z. (2004). *La sociedad sitiada*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- ____ (1999). *La globalización: consecuencias humanas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Beck, U. (1998). *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós.
- Berger, P. & Huntington, S. (2002). *Globalización múltiples*. Buenos Aires: Paidós.
- Bobbio, N., Matteucci, N. & Pasquino, G. (1983). *Diccionario de política*. México, DF: Siglo XXI Editores, J.a.
- Borrero, A. (2002). *Idea de la universidad en sus orígenes*. Conferencia II, Simposio Permanente sobre la Universidad. Bogotá.
- ____ (2006). *La autonomía universitaria hoy*. Conferencia XXXII, Simposio Permanente sobre la universidad. Bogotá.
- Calleja, T. (1990). *La Universidad como Empresa: Una Revolución Pendiente*. Madrid: Rialp.
- Castells, M. (1999). *La era de la información. Vol. II El poder de la identidad*. México: Siglo Veintiuno.
- Concilio Vaticano II (1965). *Constitución Pastoral Gaudium et Spes*. [En red]. Disponible en: http://www.vatican.net/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_sp.html
- Gadamer, G. (1975). *Verdad y método*. Salamanca: Sígueme.
- Gutiérrez, A. (1983). *La Universidad en la Historia*. VIII Seminario de Directivos, Pontificia Universidad Javeriana. (Mimeo). Bogotá.
- Gutiérrez de Gonzalez, C. (2003). *Los modos de ser universidad y su comprensión del concepto de formación*. Documento de trabajo. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Maestría en Educación.
- ____ (2004a). *La educación, el empleo y el desarrollo en Colombia*. Conferencia XXXIV A Simposio Permanente sobre la Universidad. Bogotá.
- ____ (2004b). *La construcción de identidad: Sentido de la Universidad*. Tendencias & Retos. Revista de la Facultad de Trabajo Social Universidad de la Salle, 9, pp.103-118.
- ____ (2005). *La inversión y la gestión financiera en educación superior. El caso colombiano*. Simposio Permanente sobre la Universidad. Bogotá.

- Hayek, F. A. (1978). *Camino de servidumbre*. Tercera reimpresión. Madrid: Alianza.
- Knigh, J. (2002). *Servicios de Educación Superior: implicaciones del GATS*. Canadá: The Observatory on Borderless Higher Education.
- López-Segrera, F. (2006). *América Latina y el Caribe: Globalización y Educación Superior*. [En red]. Disponible en: http://www.riseu.unam.mx/documentos/acervo_documental/txtid0037.pdf
- Lyotard, J. F. (1989). *La condición post moderna*. Madrid: Cátedra.
- Martínez, J. (2001). *Organismos económicos internacionales en la economía de mercado, virtudes e inconvenientes. Edición del 11 de septiembre de 2005*. [En red]. Disponible en: <http://www.eumed.net/coursecon/16-5.htm>
- Neave, G. (2001). *Educación superior: historia y política*. Barcelona: Gedisa.
- Sen, A. (1998). *Capital Humano y Capacidad Humana*. Cuadernos de Economía Universidad Nacional de Colombia, Vol. XVII, No. 29.
- Smith, A. (1983). *Investigación de la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*. Bogotá: Orbis.
- Stiglitz, J. E. (2002). *El malestar en la globalización*. Bogotá: Taurus.
- Tünnermann, C. (2004). Autonomía universitaria en un mundo globalizado. En: *Autonomía Universitaria, Memorias del Foro internacional*. Bogotá: Ascun.
- Van Ginkel, H. (2006). Responsabilidades, retos, oportunidades y gobierno; replantearse las universidades del siglo XXI. En *La Educación superior en el mundo, 2006*. Barcelona: Guni-Mundi-Prensa.