

# ¿POR QUÉ EL ANÁLISIS DEL GATS ES IMPORTANTE PARA LA EDUCACIÓN? TEMAS SOBRE POLÍTICAS Y PUNTOS DE VISTA DE LOS INTERESADOS<sup>1</sup>

JANE KNIGHT\*

## Resumen

**E**n poco tiempo, el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS) ha aparecido en la agenda de la educación; se trata de un acuerdo nuevo, no probado y en evolución, lo cual significa que hay tiempo para que el sector de la educación superior se informe mejor acerca de qué acciones tomar y así maximizar los beneficios y minimizar los riesgos. El GATS identifica claramente a la educación como un sector de servicio a ser liberalizado. Es oportuno e importante que se centre la mayor atención a examinar los aspectos de la política de educación superior que pueden ser afectados o que necesitan ser desarrollados debido a la existencia de acuerdos de comercio y nueva reglamentación.

Palabras clave: proveedores, franquicias, educación a distancia, acreditación, calidad, educación transfronteriza.

## Abstract

**I**n quite a short time, the General Agreement on Trade of Services (GATS) has appeared in the education agenda. It is a new not tested and evolving agreement, which means that the higher education sector still has to be better informed as to the actions to take and the way to maximize benefits and minimize risks. GATS identifies education as a service sector yet to be liberalized. It is pertinent and relevant to focus on close examination of the aspects of the higher education policy which might be affected or which might need to be developed due to the existence of trade agreements and new regulations.

Key words: suppliers, franchises, distance education, accreditation, quality, transborder education.

<sup>1</sup> Condensado de Knight, Jane. "GATS, Comercio y Educación Superior: Perspectivas 2003- ¿En dónde estamos?" Observatorio para la Educación Superior sin Fronteras. Londres, Reino Unido. 2003

\* Centro de Educación Comparativa, Internacional y de Desarrollo. Instituto de Ontario para Estudios sobre Educación, Universidad de Toronto

Traducción:  
Beatriz Rodríguez Anzures

## Introducción

Durante el año pasado, el sector educativo se ha concientizado e involucrado cada vez más en analizar el GATS (Acuerdo General sobre Comercio de Servicios). Los grupos interesados están hablando acerca de nuevas oportunidades, beneficios y riesgos potenciales y están especulando activamente sobre las posiciones de negociación de diferentes países para una liberalización incrementada de comercio de servicios a la educación. En poco tiempo, el GATS y el comercio están comenzando a aparecer en la agenda sobre educación.

Al mismo tiempo, muchos expertos en comercio y educadores observan que la movilidad internacional de estudiantes, profesores, programas de educación y capacitación ha estado sucediendo durante largo tiempo, y por lo tanto se cuestionan por qué existe tal interés en el prospecto de expandir la importación/exportación de servicios a la educación. La respuesta reside parcialmente en el hecho de que en tanto que la educación trasfronteriza es un aspecto importante de la internacionalización de la educación superior, no ha estado sujeta a normas internacionales de comercio y, hasta recientemente, no ha sido realmente descrita como intercambio comercial. El GATS, que claramente identifica a la educación como un sector de servicio a ser liberalizado, es territorio relativamente nuevo para el sector de la educación superior. Esta es la razón por la cual el debate dentro de las comunidades de educación nacional e internacional es necesario y bienvenido. Sin embargo, las discusiones deben moverse de la especulación hacia el análisis informado. La introducción del GATS sirve como catalizador para que el sector educativo se mueva más deliberadamente hacia el análisis de la manera en que las normas comerciales pueden o no influir en la política de educación superior. Y en segunda instancia, determinar si los marcos necesarios de la educación nacional, regional e internacional están establecidos para enfrentar las implicaciones de un incremento de

educación trasfronteriza, incluyendo negociaciones comerciales.

## Temas sobre políticas

El año pasado, se logró un progreso limitado al estudiar las implicaciones de nuevas políticas de comercio y reglamentaciones en la educación superior. La mayor parte de la atención se ha centrado en interpretar las reglas y artículos del acuerdo del GATS y en especular las demandas y ofertas que se han realizado. Dado que ésta es la segunda y más pública ronda de negociaciones del GATS, es entendible que se hayan dirigido mayores esfuerzos a estudiar las demandas y ofertas reales de educación, que en pensar acerca de algunos de los puntos más sobresalientes de la política. Sin embargo, es oportuno e importante que se centre mayor atención a examinar los aspectos de la política de educación superior que pueden ser afectados o que necesitan ser desarrollados debido a la existencia de acuerdos de comercio y nueva reglamentación.

## El papel del gobierno

En la mayoría, si no es que en todos los países del mundo, el gobierno juega un papel crítico en la regulación, provisión de fondos y monitoreo de la impartición de la educación superior. Esto aplica en donde la educación se imparte en mayor o menor medida con fondos públicos y también en donde existe un sistema de educación superior pública/privada mixta. Es necesario preguntarse si la liberalización de comercio afectará a un sistema mixto de manera diferente que a un sistema público y si el papel del gobierno cambiará mensurablemente. Inherente a estas preguntas está la cuestión de qué servicios están ciertamente cubiertos o exentos del GATS. Hay un entendimiento implícito de que los servicios públicos estarán exentos, sin embargo, un escrutinio escrupuloso del artículo 1.3 suscita varias preguntas y preocupaciones en este sentido.

El artículo 1.3 establece que aquellos servicios provistos en el ejercicio de la autoridad gubernamental y que no están en competencia

con otros proveedores de servicios y que no sean comerciales, están exentos. Por lo tanto, si se toma la primera condición indicada: en el ejercicio de la autoridad gubernamental, se pensaría que la educación respaldada con fondos y autoridad gubernamentales no estaría cubierta por el GATS. Sin embargo, las dos condiciones adicionales suscitan preocupación. ¿Qué significa que no estén en competencia? En un sistema de educación pública/privada mixta hay una competencia implícita y explícita y por lo tanto se podría interpretar que el artículo significa en consecuencia que las instituciones públicas no podrían estar exentas. La segunda condición establece que los servicios sean provistos sobre bases no comerciales. Nuevamente, uno se pregunta qué significa esto y de nueva cuenta no existe una definición establecida. Dado que las instituciones públicas son hoy en día cada vez más dependientes de fuentes adicionales de ingresos de origen privado, incluyendo contratos de investigación o capacitación basada en cuotas, el término “no comercial” puede no aplicar a todas las instituciones públicas. En segundo término, si se cobran colegiaturas, ¿esto lo hace comercial? La opinión legal (Gottlieb y Pearson, 2001) y el consenso general en el sector de la educación superior es que hay tanta vaguedad en la definición que no se debe contar con que instituciones operadas con fondos gubernamentales o dirigidas por el gobierno estén exentas de las normas del GATS, a menos que un país lo estipule en sus compromisos.

El segundo punto se relaciona con el artículo 6.4 del GATS que trata sobre la reglamentación doméstica y la capacidad de un país para establecer calificaciones, estándares de calidad y licencias. Los artículos establecen que las calificaciones, requisitos y procedimientos, estándares técnicos y licencias no sean más onerosos de lo necesario para asegurar la calidad del servicio. El lenguaje es intencionalmente vago y no existen definiciones para términos tales como “más onerosos de lo necesario” o para “calidad de servicios”. Esto ha dejado preocu-

pado al sector de la educación superior acerca del impacto potencial de esta declaración en el aseguramiento de calidad y los procedimientos de acreditación. Asimismo, hay preocupación acerca de las implicaciones de este artículo en la reglamentación de las profesiones dada la creciente movilidad de trabajadores profesionales y capacitados en las fronteras. Este es uno de los artículos que aún está en desarrollo. Las preguntas directas a especialistas de comercio no producen respuestas concretas más allá de “aún se está desarrollando” y “se trata de una de esas situaciones en que es necesario esperar para ver qué sucede”. Sin embargo, establecen de manera enfática que ciertamente no es la intención del GATS limitar el papel del gobierno en la reglamentación del aseguramiento de calidad de la educación o las profesiones. Claramente, este artículo, una parte del cual se conoce a menudo como la “prueba de necesidad”, es digno de un estrecho monitoreo por parte del sector educativo dado que la capacidad de un país para establecer políticas de aseguramiento de calidad y acreditación para proveedores domésticos y extranjeros es primordial en el tema del papel desempeñado por el gobierno.

Una parte importante de la discusión acerca del impacto de la globalización en la aplicación del poder se ha centrado en el factor ascendente de niveles nacionales a internacionales y el factor descendente de nacional a subregional a local, mediante el cual se deja en duda y quizá disminuido el alcance del gobierno nacional. Un tema de debate en el sector público es el impacto de las normas del GATS en la capacidad de una nación para determinar y aplicar políticas/reglamentación para la educación superior. Los analistas de comercio y el personal de la Organización Mundial de Comercio (WTO) mitigan rápidamente cualquier preocupación en el sentido de que el papel del gobierno nacional cambiará en términos de los objetivos de la política y reglamentación, pero el “jurado aún delibera” sobre este aspecto hasta que haya una mayor clarificación y desarrollo de los Artículos

1.3 y 6.4.

### **Acceso a estudiantes**

Los cambios demográficos, el aprendizaje a lo largo de la vida y los cambios en las necesidades de recursos creados por la economía del conocimiento están incrementando la demanda no satisfecha de educación y capacitación superior. Quienes apoyan el comercio mantienen que el incremento de comercio internacional ayudará a los países a satisfacer esta creciente demanda de más educación. Las instituciones públicas y privadas de educación superior también reconocen esta necesidad y están cada vez más involucradas en la educación transfronteriza a través de proyectos de desarrollo, asociaciones y alianzas comerciales. Los proveedores comerciales privados que están involucrados principalmente en la docencia (lo que significa que se presta atención limitada a la investigación y servicio) están estableciendo como su objetivo nichos de mercado de estos estudiantes y respondiendo a una necesidad claramente identificada. Por lo tanto, quienes apoyan al GATS creen que el acceso incrementado del estudiante a la educación y capacitación es una de las razones principales y grandes beneficios articulados relacionados con la liberalización de comercio. Los críticos del GATS cuestionan por qué deben existir normas para regular esto cuando hasta un cierto grado este movimiento ya está ocurriendo fuera de un régimen comercial. Por lo que, en tanto que existe un acuerdo general sobre la necesidad de mayor acceso del estudiante, permanece la pregunta de si el acceso estará disponible sólo para quienes pueden pagarlo y cómo impactarán las normas comerciales a los prestadores de servicio y al acceso del estudiante.

### **Registro y autorización de proveedores extranjeros**

Muchos educadores creen que una de las consecuencias negativas del mercado impulsado por la educación lucrativa es que el número de “fábricas de diplomas”, “grados enlatados” y “fábricas de acreditación” aumentará. Esta preocupación

aplica tanto a la provisión doméstica como transfronteriza y puede exacerbarse potencialmente con la promesa de un incremento de comercio. Nuevos tipos de proveedores comerciales tales como la educación privada, los medios y las empresas de tecnología de la información, así como nuevas formas de impartición de programas como planteles filiales, franquicias y educación a distancia, introducen nuevos retos en términos de cómo regula el gobierno doméstico a los nuevos proveedores y los nuevos métodos de impartición. Existen soluciones a esta situación si un país tiene la capacidad de establecer reglamentación para registrar y autorizar a los proveedores extranjeros. Sin embargo, la realidad es que no todos los países han establecido estos procedimientos, o es posible que no tengan la capacidad de echar a andar las políticas que se han creado. Asimismo, hay aprehensión en el sentido de que algunos de los requisitos establecidos para otorgar autorización serán percibidos como barreras potenciales al comercio y por lo tanto serán objetivo de liberalización durante las futuras rondas de negociaciones del GATS.

En tanto que éstos pueden ser aún escenarios hipotéticos, es importante analizar el papel y la capacidad de los gobiernos nacionales, especialmente del mundo en desarrollo, para establecer y monitorear sistemas para registrar nuevos proveedores internacionales privados. Debe hacerse notar que el término “proveedor privado” se está utilizando debido a que, en la mayoría de los casos, parece que las instituciones públicas/proveedores se están clasificando como proveedores/compañías privadas en cuanto cruzan la frontera e imparten en un país extranjero. Esto está ocurriendo tanto por razones nacionales como extranjeras. Por supuesto, existen excepciones a esta tendencia. Algunas instituciones públicas que están estableciendo planteles filiales están intentando ser clasificadas como organizaciones no gubernamentales o fundaciones en lugar de empresas comerciales privadas, ya que existen beneficios fiscales. Cada vez más, el tema de la reglamentación y autorización de provee-

dores que imparten educación transfronteriza requiere mayor atención. La consideración de qué políticas nacionales y marcos son necesarios y factibles a la luz de la nueva reglamentación de comercio merece estudio por parte del sector educativo a nivel nacional e internacional. Esto se está convirtiendo en un tema complejo y más urgente de abordar.

### **Acreditación y aseguramiento de calidad**

Si pensamos que las preguntas relacionadas con el registro y autorización eran complejas, se torna aún más complicado cuando se considera la acreditación y aseguramiento de calidad de proveedores y programas de educación importados/exportados. Los conceptos de acreditación y aseguramiento de calidad tienen diferente significado e importancia dependiendo del país, participante o parte interesada que utilice el término. La terminología relacionada con la calidad es realmente un campo minado, y la causa de gran debate y confusión a nivel internacional. Para efectos de este documento, el reconocimiento y aseguramiento de calidad se utiliza en un sentido general e incluye auditoría de calidad, evaluación, acreditación y otros procesos y elementos de revisión. Este enfoque genérico no pretende disminuir las diferencias de significado y el enfoque utilizado por diversos países. Sin embargo, una macro interpretación de reconocimiento y aseguramiento de calidad de la educación transfronteriza es necesaria para atraer la atención que este tema merece.

Debe hacerse notar que ciertamente se le ha prestado mayor importancia al aseguramiento de calidad a nivel institucional y a nivel nacional en la década pasada. Se han desarrollado nuevos mecanismos de aseguramiento de calidad y organizaciones nacionales en más de sesenta países en la última década. Asimismo, se han establecido nuevas redes regionales de calidad. La principal tarea de estos grupos ha sido el reconocimiento y aseguramiento de calidad en la impartición de educación superior doméstica, principalmente por las instituciones de educación pública y pri-

vada. Sin embargo, el incremento de la educación transfronteriza por las instituciones y nuevos proveedores comerciales privados ha introducido un nuevo reto al campo del aseguramiento de calidad. Históricamente, las agencias nacionales de aseguramiento de calidad en general no han enfocado sus esfuerzos a la evaluación de la calidad de los programas importados y exportados, con algunas excepciones notables como el Reino Unido. La cuestión que ahora está enfrentando el sector es cómo abordar el incremento en la educación transfronteriza por las instituciones públicas y privadas, y en particular por las nuevas compañías y proveedores comerciales privados, que con frecuencia no son parte de los esquemas de aseguramiento de calidad con base nacional.

Es probable que los sectores, además del educativo, estarán interesados en desarrollar estándares y procedimientos de calidad internacional para la educación. Los estándares ISO, u otros mecanismos basados en la industria tales como los Premios Baldrige son ejemplos de sistemas de calidad que podrían ser aplicados o modelados para la educación transfronteriza. El sector educativo tiene puntos de vista mezclados sobre la idoneidad de los estándares de calidad que se están estableciendo para la educación por aquellos que se encuentran fuera del sector, algunos ven mérito en esta idea y otros ven problemas. Al mismo tiempo, existen opiniones divergentes en la conveniencia y valor de cualquiera de los estándares o criterios internacionales para el aseguramiento de calidad ya que esto podría poner en riesgo la soberanía de los sistemas a nivel nacional o contribuir a la estandarización no necesariamente de normas de calidad. Esta cuestión es compleja y hay muchos participantes e interesados diferentes involucrados. Sin embargo, dadas las realidades del crecimiento de hoy en día en el número y tipos de proveedores de educación transfronteriza, así como el prospecto de incremento de comercio y nuevas normas de comercio, existe un sentido de urgencia a la cuestión de cómo asegurar la calidad de los proveedores y programas de educación importada

o exportada.

La credibilidad de los programas y calificaciones de la educación superior son extremadamente importantes para los estudiantes, sus empleados, el público en general y por supuesto para la comunidad académica misma. De esta forma, el aspecto de la calidad para todas las formas de educación trasfronteriza requiere tomarse muy en serio. De interés y debate actual es la cuestión de si los sistemas de acreditación y aseguramiento de calidad a nivel nacional (en donde existen) son capaces de atender los factores de complicación de la movilidad de la educación a lo largo de los países, culturas y sistemas jurisdiccionales. Un aspecto fundamental es si los países tienen la capacidad y deseo político de establecer y monitorear los sistemas de calidad para los programas de educación importados y exportados dada la diversidad de proveedores y los métodos de impartición. ¿Deben los sistemas de acreditación/calidad nacional ser complementados y ampliados por los marcos regionales o internacionales? ¿Es aconsejable y factible desarrollar sistemas de reconocimiento mutuo entre los países? ¿Sería apropiado un Código Internacional de Buenas Prácticas o lo suficientemente fuerte para monitorear la calidad? Estas son preguntas clave que debe abordar el sector educativo y por supuesto, en la exploración de estas cuestiones es imperativo que se dé ahora la debida consideración a las normas de comercio.

También es importante reconocer que existe una gran movilidad de estudiantes, profesores y programas trasfronterizos a través de iniciativas no comerciales. Algunos buenos ejemplos incluyen actividades educativas que son parte de proyectos de ayuda al desarrollo y uniones y redes académicas internacionales. Por lo tanto, el comercio internacional de servicios a la educación no es el único factor que impulsa la urgencia de abordar el reconocimiento y aseguramiento de calidad internacional. Sin embargo, es la idea y prospecto utilizar normas basadas en el comercio para regir el aseguramiento y reconocimiento de calidad de la educación trasfronteriza, que son

problemáticas para ciertos segmentos del sector educativo. En este punto, debe aclararse que el GATS u otros acuerdos bilaterales de comercio no argumentan estar estableciendo normas para el reconocimiento y aseguramiento de calidad de la educación, sino que son importantes catalizadores para que se dé una atención más urgente a los problemas actuales.

A medida que avance el debate, será de importancia estratégica reconocer los papeles y responsabilidades de todos los participantes involucrados en el aseguramiento de calidad. Esto incluye instituciones/proveedores individuales, sistemas de aseguramiento de calidad nacionales, cuerpos de acreditación no gubernamentales e independientes así como organizaciones regionales/internacionales, quienes en su conjunto contribuyen a asegurar la calidad de la educación trasfronteriza. Será importante trabajar de modo colaborador y complementario para construir un sistema que asegure la calidad e integridad de la educación trasfronteriza y mantenga la confianza de la sociedad en la educación superior. Asimismo, es oportuno que actualmente la UNESCO esté abordando esta cuestión a través del Foro Global, la OECD, varias ONGs internacionales/regionales y que se estén analizando diferentes enfoques para desarrollar marcos nacionales, regionales e internacionales (Van Damme, 2002).

### **Reconocimiento de calificaciones**

La necesidad de contar con mecanismos que reconozcan la calificación académica y profesional ganada a través de la impartición doméstica o internacional de la educación es otra consecuencia importante del aumento de actividad trasfronteriza. Incluso si el programa de educación no se mueve, el estudiante o empleado prospecto puede moverse y por lo tanto, es necesario que se reconozcan credenciales si se desea un estudio o empleo. Una vez más, este tema es pertinente a todas las formas de educación trasfronteriza, no sólo iniciativas de negociación comercial sino que parece que la existencia de acuerdos nacionales/bilaterales de comercio está impulsando



a que el sector educativo dé mayor prioridad a esta situación.

La UNESCO ha reconocido durante largo tiempo la necesidad de un sistema internacional para facilitar y asegurar el reconocimiento de las calificaciones académicas y profesionales. Las convenciones regionales de la UNESCO sobre Reconocimiento de Calificación se establecieron hace más de veinticinco años y han sido ratificadas por más de 100 Estados Miembro en África, Asia y el Pacífico, los Estados Arabes, Europa y Latinoamérica. Estos son instrumentos únicos legalmente obligatorios que tratan sobre el reconocimiento trasfronterizo mutuo de calificaciones. Existe una conciencia general limitada de estos instrumentos excepto por la Convención Regional Europea que en 1997 fue actualizada conjuntamente por la UNESCO y el Consejo de Europa mediante la Convención de Lisboa. En el 2001, las mismas dos organizaciones establecieron un Código de Buenas Prácticas para la Educación Transnacional que ahora es una parte reconocida de la Convención de Lisboa. Actualmente, existe una discusión acerca de cómo se pueden utilizar estas convenciones de la UNESCO como instrumentos para complementar los acuerdos de comercio y asegurar a los estudiantes, empleadores y al público que existen sistemas creados para reconocer calificaciones académicas y profesionales. Dado el crecimiento de la movilidad académica, el incremento de movilidad de la fuerza de trabajo y el hecho de que el GATS está alentando una mayor movilidad profesional, existe una clara y urgente necesidad de que este aspecto sea abordado. Asimismo, se están formulando preguntas acerca de si estas convenciones de la UNESCO también podrían utilizarse para ayudar a considerar también los temas de aseguramiento de calidad y acreditación. Esta idea ciertamente incitará el creciente interés en el tema y de forma optimista quizá se dará a estos aspectos la atención que merecen.

### **Fondos**

El hecho de que la tasa de crecimiento de los fondos públicos no se esté equiparando con los

acelerados niveles de la inversión privada en la educación superior es una tendencia discernible en muchos países desarrollados y en vías de desarrollo (Levy 2003). Esta tendencia, aunada al penetrante clima de una responsabilidad más estricta de soporte público, está creando un ambiente más receptivo para los proveedores privados y comerciales de educación superior. Como ya se ha hecho notar, la impartición privada de la educación en nichos de mercado está incrementándose. Estos tres factores están contribuyendo a una expectativa de que habrá más inversión privada en la educación en el futuro. Cuando las fuerzas para un aumento de la liberalización de comercio se sumen a este escenario, existe una expectativa de que los proveedores privados y comerciales serán muy activos en los mercados internacionales de educación. De acuerdo con el Índice de Educación Global, recientemente desarrollado por el Observatorio sobre educación superior sin fronteras (Garrett, 2003) existen actualmente más de 50 compañías que cotizan en la bolsa de valores, las cuales proveen programas de educación y capacitación o servicios para apoyar la educación y muchos lo están realizando a escala internacional. Este número no incluye a aquellas compañías que no cotizan públicamente.

El temor más grande entre muchos líderes de la educación es que mientras que la inversión privada en la educación se incrementa, el soporte público caerá aún más marcadamente. En este punto esto es sólo especulación, sin embargo, se espera que esto podría ser también una tendencia discernible a corto plazo. El papel que juega el comercio en este escenario es el siguiente. En los países sin la capacidad o deseo político de invertir en la infraestructura física de la educación superior, esto puede comenzar a recaer más y más en inversionistas y proveedores extranjeros. En consecuencia, las normas de comercio tendrán una gran influencia en los términos y uso de la inversión privada y de ese modo, la política para la educación. Una revisión de las barreras al comercio de servicios a la educación muestra

que las medidas relacionadas con la presencia comercial/inversión extranjera (modo 3) de hecho están en la mira para ser retiradas. Por supuesto, una enorme premisa en este escenario es que los proveedores de educación privada y comercial serán capaces de hacer que valga la pena, económicamente hablando, impartir a nivel internacional, y si éste no es el caso, entonces surgirán nuevas preguntas.

### **Internacionalización de relaciones académicas**

En la última sección, se puso énfasis en los proveedores de educación privada y comercial que tienen una fuerte orientación a la prestación lucrativa de servicios. Existen muchas instituciones públicas y privadas no lucrativas que tienen un profundo interés en la dimensión internacional de la educación que va más allá de la impartición de educación a lo largo de las fronteras jurisdiccionales nacionales. Las instituciones de educación superior están expandiendo activamente la dimensión internacional de sus funciones de investigación, docencia y servicio. Esto es una necesidad, dada la creciente interdependencia entre las naciones de abordar cuestiones globales tales como el cambio de clima, crimen, terrorismo y salud a través de la investigación colaboradora y actividad académica. Los aspectos internacionales e interculturales del programa de estudios y proceso de enseñanza aprendizaje son importantes por su contribución a la calidad y pertinencia de la educación superior. Uno de los fundamentos principales a nivel institucional para la internacionalización es la preparación de alumnos egresados, para que estén preparados internacionalmente e interculturalmente capacitados para vivir y trabajar en comunidades más diversas culturalmente hablando en su país de origen y en el extranjero (Knight, 1999). Una pregunta importante de formular es cómo un incremento del énfasis en el comercio internacional de la educación y nueva reglamentación de comercio afectará la naturaleza y la prioridad asignada a los fundamentos académicos, sociales,

culturales y políticos de las actividades educativas internacionales no comerciales.

### **Diversidad cultural y aculturación**

La influencia del comercio y la nueva reglamentación de comercio en el reconocimiento y promoción de la cultura indígena y de diversas culturas es un tema que suscita fuertes posiciones y sentimientos. Una parte cree que las nuevas tecnologías ICT y movimiento de la gente, ideas y cultura a lo largo de las fronteras está presentando nuevas oportunidades para promover una cultura a otros países del mundo y oportunidades adicionales de fusión e hibridación de cultura. Su posición se basa en la suposición de que este flujo de cultura en las fronteras no es de ninguna manera nuevo, es sólo la velocidad acelerada que ha cambiado. Otros argumentan que estas mismas fuerzas están erosionando las identidades culturales nacionales y en lugar de formar nuevas formas de cultura a través de la hibridación, las culturas se están homogeneizando (en muchos casos su significado se interpreta como occidentalizando). Dado que la educación se ha visto tradicionalmente como un vehículo de aculturación, estos argumentos se esgrimen en términos del contenido de los programas de estudio y el proceso de enseñanza aprendizaje de los programas exportados/importados. Ambas perspectivas tienen fuerza en sus argumentos pero la pregunta real es si los acuerdos de comercio tendrán algún impacto. Esta es aún una pregunta sin respuesta: ¿El hecho de que las exportaciones comerciales se basan con frecuencia en una capacidad excedida sugiere que los esfuerzos se realizan, o no se realizan, para individualizar programas a las necesidades locales y para hacer programas culturalmente sensibles? Esto también merece ulterior investigación antes de sacar conclusiones.

¿Los programas de educación negociados comercialmente serán más o menos imperialistas, culturalmente hablando, o más o menos diversificados que los programas o programas de estudio que cruzan las fronteras como parte de



los proyectos de desarrollo o programas de intercambio académico? Aún no hay una respuesta clara a esto. Muchos desearían argumentar que los proveedores privados de lucro no querrán invertir tiempo y recursos para asegurar que los cursos respeten las tradiciones culturales e incluyan contenido local pertinente. Dado que los proveedores privados están impulsados por el mercado, es posible que exista una demanda de estudiantes y empleadores para lo que se percibe como el tipo moderno (léase occidental) de educación. La cuestión del impacto del comercio (así como impartición transfronteriza no comercial) de la educación en la diversidad cultural requiere de importante estudio.

### **Papel y valores de la educación superior**

En el corazón del debate para muchos educadores yace la pregunta de qué impacto tendrá un incremento de comercio y nuevas políticas de comercio en el propósito, papel y valores de la educación superior. El debate sobre el GATS, hasta ahora, se ha enfocado más a los aspectos técnicos, legales y económicos del movimiento de estudiantes, programas y proveedores/instituciones a lo largo de las fronteras. Sin embargo, el surgimiento de nuevos proveedores privados y comerciales, la clasificación de la educación como un producto y el prospecto de nuevos marcos de política de comercio son catalizadores para estimular una reflexión seria sobre el papel y patrocinio de las instituciones públicas de educación superior en la sociedad. La tríada de enseñanza aprendizaje, investigación y servicio a la sociedad ha guiado tradicionalmente la evolución de las universidades. ¿La combinación de estos papeles es aún válida o pueden separarse y ser suministrados por diferentes proveedores? Los valores tales como libertad académica y autonomía institucional que tradicionalmente han sido defendidos por la educación privada están siendo estrechamente examinados. ¿Aún se considera a la educación un bien público en el sentido de contribución al desarrollo de la sociedad, o es percibido como un bien privado para el consu-

mo por individuos? Algunos creen que estos valores tradicionales son aún más relevantes e importantes en el ambiente actual, otros sugieren que existe la necesidad de un cambio de estos valores tradicionales a la luz de la globalización. Y aún otros argumentan que si la educación superior va a cumplir su papel como bien público, entonces será necesario que cambie su tradición de fuentes de fondos públicos a favor de enfoques basados en mayor medida en el mercado. Nuevamente, el nuevo énfasis en el comercio y la introducción de normas de comercio, sirven como importantes factores que demandan una rigurosa revisión de los valores fundamentales para la educación superior. Probablemente estos temas del comercio y la comercialización de la educación superior serán finalmente elementos críticos que definan y contrasten los valores y enfoques de diferentes países sobre el papel y propósito de la educación superior.

### **Movimiento paulatino del comercio**

El término movimiento paulatino del comercio se refiere a la callada y penetrante introducción de los conceptos de comercio, lenguaje y política en el sector educativo. El matiz detrás del movimiento paulatino del comercio es una adopción inconsciente de la jerga de comercio y sus valores subyacentes. En algunos países hay un posicionamiento deliberado de la educación como una industria de exportación y la considerable inversión de recursos para promover la exportación de educación es una prueba concreta. Algunos no caracterizarían su enfoque como movimiento paulatino del comercio sino como una opción de comercio. Para otros países y actores de la educación, existe una tendencia menos visible y quizá inadvertida a enmarcar la educación en términos de comercio. El lenguaje es a menudo el primer signo de un cambio y esto es evidente en el movimiento paulatino del comercio. Durante muchos años, el sector educativo se refirió a estudiantes o programas de ingreso y egreso. Ahora hablamos sobre la importación y exportación de servicios educativos. El sector

educativo se ha convertido en la industria de la educación en algunos países. El estudiante o alumno es el consumidor. A los estudiantes que viajan para emprender estudios en el extranjero se les denomina como modo dos o de consumo en el extranjero. Se está haciendo referencia a los cuatros modos de comercio para describir la internacionalización en general y la educación transfronteriza en particular.

### **Actualización sobre los intereses y acciones de los interesados**

No hay duda de que ciertos grupos interesados en la educación están expresando claramente y en voz alta sus puntos de vista acerca de los riesgos potenciales relacionados con el GATS y ulterior comercio de los servicios a la educación. Parece haber mayor debate dentro de los países que entre los países. Larsen y Vincent-Lancrin (2002) observan que en el Foro de Washington sobre Comercio de los Servicios a la Educación, el debate sobre el comercio de los servicios a la educación fue en menor medida sobre las posiciones de los países en conflicto que sobre los conflictos de grupos profesionales, cada uno con su propia cultura e intereses. Adicionalmente, hay muy poco debate sobre si los beneficios económicos y de proveeduría anticipados para la educación son razonables y probables. Una razón para esto es la falta de datos sólidos sobre el crecimiento pronosticado en cada uno de los cuatro modos de suministro. El movimiento de alumnos para estudiar en otros países (Modo 2 - Consumo en el extranjero) es el único en donde se cuenta con buena información disponible (OECD, 2002).

### **Ejemplos de grupos interesados involucrados**

Durante el año pasado, ha existido una ola de atención que se está prestando al impacto del GATS y la política de comercio para la educación superior. Los cuerpos intergubernamentales como la UNESCO, OECD y el Banco Mundial han destacado esta cuestión y han proporcionado

mayor análisis, información y espacio para el debate sobre dichos temas. Las organizaciones internacionales y regionales no gubernamentales como Educación Internacional, Asociación Internacional de Universidades, Asociación de Universidades Mancomunadas y la Asociación de Universidades Europeas están tomando pasos concretos para informar a la comunidad educativa e involucrar a sus miembros en análisis sobre el tema. A nivel nacional, las asociaciones de universidades y las asociaciones de grupos de estudiantes y profesores universitarios han estado activas y se hacen escuchar al expresar sus opiniones a sus respectivos gobiernos. De hecho, probablemente son los sindicatos de profesores en el mundo quienes han sido los más involucrados en hablar sobre el impacto potencial del comercio y también de la comercialización de la educación. Además de los grupos educativos, existe por supuesto la democracia, la sociedad civil y grupos de desarrollo que han expresado sus preocupaciones sobre el impacto del GATS en los servicios públicos incluyendo la educación. En el lado sustentador, la Cámara Internacional de Comercio, el Foro de Servicios Europeo y la Coalición de Industrias de Servicio en los Estados Unidos son ejemplos de tres poderosas y activas organizaciones que promueven la liberalización incrementada del comercio de servicios, sin embargo estas organizaciones han mostrado un interés limitado, si es que lo hay, en el sector educativo.

Es tanto informativo como revelador observar la variedad de declaraciones, reuniones, grupos de información y campañas que se están organizando y movilizand o en torno de la cuestión del GATS y la educación. Para mantener un enfoque equilibrado en este documento, se han realizado grandes esfuerzos para ubicar los grupos educativos que están realizando activas campañas en favor del incremento de comercio en la educación. Esta búsqueda no identificó muchos grupos educativos en favor del comercio, tan solo El Comité Nacional para el Comercio Internacional de la Educación (NCITE por sus

siglas en Inglés) con base en los Estados Unidos y una organización en Nueva Zelandia denominada Foro de la Educación que está relacionado con la Mesa de Ronda de Nueva Zelandia. Esto no significa que estos grupos no existen. Sólo significa que no son visibles para el público o para la comunidad educativa. Sin embargo, estos grupos obviamente han tenido éxito en el cabildeo de sus gobiernos ya que varios países están liberalizando el acceso a sus mercados domésticos o solicitando la remoción de barreras para mercados extranjeros.

### **Temas que están siendo debatidos por los interesados**

Es importante reconocer el rango de temas que diferentes grupos interesados están gestionando. La siguiente lista identifica varias de las preocupaciones comunes. Los aspectos que se relacionan con las cuestiones técnicas y legales del GATS no se incluyen en la lista debido a que ya se han abordado en el documento anterior (Knight, 2002) y por diferentes autores Sauvé (2002), Education International (2000).

- De común preocupación es el temor de que la impartición doméstica pública de educación superior pueda ser socavada por la competencia extranjera y que los objetivos de la política de educación nacional puedan estar en riesgo.
- Se cree que el comercio, en conjunto con la comercialización y estandarización de la educación superior como un producto, prestará mayor importancia a los beneficios económicos que a las contribuciones académicas, sociales, científicas y culturales de la educación superior a la sociedad.
- Se sugiere que el incremento de comercio para los proveedores lucrativos que utilizan nuevos métodos de impartición puede poner en riesgo la confianza del consumidor y la confianza pública en la calidad de la educación superior. También es importante estar alerta a la opinión del público y la confianza en las instituciones públicas/privadas de educación

superior que estén activas en el comercio de servicios educativos.

- La educación superior se observa con diferencias respecto de otros sectores de servicio debido al mandato público y el subsecuente papel que juega el gobierno.
- Aún cuando en algunos países la demanda de educación superior sobrepasa la capacidad del sistema doméstico, la introducción de proveedores comerciales extranjeros e instituciones públicas/privadas requiere un estrecho monitoreo en términos de acceso equitativo para los estudiantes.
- Muchas de las barreras identificadas para el Modo 2 (estudios en el extranjero) y el Modo 4 (movimiento de personas) no recaen dentro del marco del GATS. Estas incluyen aspectos tales como visas, permisos de trabajo, estatus de inmigración, así como aquellas barreras colocadas por un país que desea evitar el consumo en el extranjero. Es el Modo 3 (presencia comercial) el que merece el escrutinio más minucioso. Se señala que lo que puede considerarse como barreras por los países exportadores son de hecho aspectos fundamentales del sistema regulador del país importador.
- El impacto del comercio de los servicios a la educación en la autonomía a nivel institucional, libertad académica, fuga de cerebros y la contratación de académicos se ha identificado como un área que requiere mayor investigación.
- Una de las implicaciones más críticas es el impacto del incremento de comercio en la calidad de la impartición de educación superior y el reconocimiento de calificaciones y acreditación. Se cree que las cuestiones de los estándares de calidad y reconocimiento mutuo deben ser abordadas por el sector educativo, y tratadas fuera de la competencia de los acuerdos de comercio.
- Existe una gran preocupación en cuanto a que el incremento de comercio en la educación caracterizará y promoverá la educación

## ¿POR QUÉ EL ANÁLISIS DEL GATS ES IMPORTANTE PARA LA EDUCACIÓN?

superior como un bien de la educación más que como un bien público.

### ¿Qué temas no han abordado los interesados?

Es igualmente interesante observar qué participantes/interesados no están involucrados y qué temas no se han abordado todavía.

- Ha habido muy poco debate sobre los beneficios del incremento de comercio en la educación. La mayor parte de la preocupación se centra en los roles respectivos del gobierno y el mercado en la regulación de la educación superior. Sería útil contar con un análisis adicional sobre las contribuciones de un comercio más liberalizado de la educación superior a la necesidad global de mayor educación superior.
- Los sectores de educación primaria y secundaria casi han guardado silencio acerca de las implicaciones del GATS. Parece ser un entendimiento o suposición implícita que la educación básica pública no será cubierta por el GATS. Este puede o no ser el caso. El tiempo lo dirá, especialmente para aquellos países que tienen un acceso liberalizado a la educación básica.
- Es el sector universitario dentro de la categoría de educación superior el que ha estado más involucrado en la discusión del GATS. Los proveedores profesionales, técnicos y vocacionales no han sido muy elocuentes. Sería útil contar con mayor información y discusión con el sector no universitario.
- El impacto de las normas de comercio en la reglamentación de profesiones requiere de mayor atención, especialmente en relación con las disciplinas domésticas de reglamentación y la prueba de necesidad.
- A la fecha, ha habido poco debate sobre los temas relacionados con la categoría de otros servicios. El incremento de comercio de los servicios a la educación tales como la prueba del idioma o evaluación de calidad y servicios

de evaluación pueden tener implicaciones para la educación superior. La categoría de educación para adultos tampoco se ha abordado totalmente aunque se han hecho compromisos en esta categoría.

- TRIPS es otro acuerdo de la Organización Mundial de Comercio. TRIPS significa Aspectos Relacionados con el Comercio de Derechos de Propiedad Intelectual. De particular interés para la comunidad de la educación superior son las cuestiones relacionadas con los derechos de propiedad intelectual que alentarán o inhibirán la innovación y la investigación, quién posee los derechos de autor de los materiales que se utilizan en la educación electrónica, y la protección del conocimiento inherente.
- El centro hasta ahora, se ha situado casi en su totalidad en el lado de la enseñanza de la educación y no ha abordado implicaciones para la investigación. La investigación es una parte integral del papel de una universidad y se requiere mayor estudio del impacto potencial en la investigación aplicada y especialmente contratada de forma privada o investigación de patrocinio. ¿Las instituciones de educación pública que están emprendiendo actividades de investigación y desarrollo tienen una ventaja desleal sobre las organizaciones privadas que por lo general no reciben soporte público para sus actividades? ¿Podrían considerarse los subsidios públicos como una barrera para el comercio justo o bajo las condiciones de tratamiento nacional, podrían ser aplicables a proveedores privados?
- Se requiere prestar atención al retroceso público potencial para los esfuerzos de las instituciones de educación superior por reclutar grandes números de estudiantes internacionales (incluso si están pagando cuotas diferenciales) e invertir fondos públicos en asociaciones comerciales en el extranjero que pueden o no ser lucrativos.
- El intercambio comercial es sólo uno de los aspectos de la educación trasfronteriza. Se

## ¿POR QUÉ EL ANÁLISIS DEL GATS ES IMPORTANTE PARA LA EDUCACIÓN?

requiere un estudio de las implicaciones de las nuevas normas de comercio e incremento de comercio en la educación transfronteriza no comercial.

Individualmente, las cuestiones subrayadas anteriormente merecen investigación adicional y análisis riguroso. Colectivamente, demuestran la magnitud del interés y preocupación. Asimismo, señalan la necesidad de consulta adicional dentro del sector de educación superior con otros sectores de servicio, y ciertamente con los funcionarios de comercio.

### Preguntas en curso

En esta etapa de exploración de las implicaciones del GATS en la impartición de educación superior, existen aún muchas más preguntas que respuestas. Las preguntas, que no todas son nuevas pero que sin embargo la mayoría aún no han sido contestadas, abarcan un amplio rango de temas:

- Los temas técnicos relacionados con el desarrollo continuo de artículos/reglas específicas en los acuerdos del GATS: subsidios, reglamentación doméstica, resolución de controversias.
- Temas de aclaración sobre las implicaciones de cuáles servicios están cubiertos o no en el GATS y cómo distinguir entre educación transfronteriza comercial y no comercial.
- Temas de política relacionados con los aspectos fundamentales de la educación superior: acceso, fondos, calidad para impartición doméstica e impartición transfronteriza.
- Temas filosóficos relacionados con los valores centrales de la educación superior (impartición doméstica e internacional) y su papel y propósito en la sociedad.
- Temas de negociación relacionados con las demandas y ofertas actuales y barreras identificadas.
- Temas de mercado en cuanto al tamaño real del crecimiento pronosticado y dónde ocurri-

rá.

- Temas de recopilación de datos de manera que exista información confiable sobre la dimensión y alcance del intercambio comercial en la educación por todos los tipos de instituciones, proveedores y compañías.
- Temas de los interesados en la educación relacionados con incremento de conciencia, entendimiento y acción.
- Temas de consulta dentro y entre los actores y sectores de la educación, del gobierno y de comercio.

---

### Comentarios finales

Como se ha repetido en varias ocasiones, el GATS es un acuerdo nuevo, no probado y en evolución. Las interpretaciones de los artículos y obligaciones existentes pueden cambiar y se pueden desarrollar nuevas disciplinas. Existen todavía más preguntas que respuestas. A la fecha, ha habido menos compromisos para con el comercio de lo que se esperaba. Esto significa que hay tiempo para que el sector de la educación superior se informe mejor acerca de qué acciones tomar para maximizar los beneficios y minimizar los riesgos relacionados con las negociaciones de comercio. Trabajar en un ambiente de política de comercio es un territorio relativamente nuevo para el sector educativo. Tomará trabajo y análisis adicional para que el sector educativo tenga confianza y una participación creíble en la formación y reacción a nuevos desarrollos de políticas de comercio. Sin embargo, el sector educativo tiene considerable experiencia en otros foros de la política: inmigración, relaciones exteriores, cultura, ciencia y tecnología, por nombrar algunos. Se requerirá que la comunidad de la educación superior a nivel nacional esté atenta al monitoreo de nuevos desarrollos y que trabaje en colaboración con representantes del gobierno y no gubernamentales en los temas de educación, comercio e industria.

En tanto que es verdad que los beneficios y riesgos del incremento de comercio internacional



## ¿POR QUÉ EL ANÁLISIS DEL GATS ES IMPORTANTE PARA LA EDUCACIÓN?

en la educación se percibirán más profundamente a nivel nacional, también es importante que la comunidad internacional de la educación superior continúe trabajando conjuntamente en estos temas de manera que: 1) los puntos de vista y experiencia de los educadores rindan frutos en los desarrollos sobre el comercio de los servicios a la educación, 2) el sector de educación superior continúe trabajando hacia marcos de educación nacional/regional e internacional que aborden el aseguramiento de calidad, acreditación y re-

conocimiento de calificaciones para la educación transfronteriza, 3) se realice trabajo adicional en la investigación de las implicaciones de los acuerdos de comercio en los objetivos académicos, la investigación y la propiedad intelectual, 4) el comercio sea considerado como un subgrupo del fenómeno de la educación transfronteriza en su conjunto, y 5) que el impacto del comercio en las cuestiones filosóficas más importantes relacionadas con el propósito, valores y el papel de la educación superior continúe.

### Referencias

AUCC, *et al* (2001). *Joint Declaration on Higher Education and the General Agreement on Trade In Services*, Ottawa, Association of Universities and Colleges of Canada, American Council on Education, European University Association, Council for Higher Education Accreditation.

EI/PSI (2000). *Great Expectations. The Future of Trade in Services*, Bruselas, Documento conjunto realizado por Education International y Public Services International.

EI/PSI (1999). *The WTO and the Millennium Round. What is at stake for Public Education*, Bruselas, Documento conjunto realizado por Education International y Public Services International.

GARRETT, R. (2003). *Mapping the Education Industry- Part Two: Public Companies-relationships with higher education*. Londres, Observatory on Borderless Higher Education.

GOTTLIEB and Pearson (2001). *GATS Impact on Education in Canada*, Legal Opinion, Ottawa.

KNIGHT, J. (2002). *Trade in Higher Education Services: The Implications of GATS*, The Observatory on borderless higher education, Londres.

KNIGHT, J. (2003b). *Trade Talk - the four modes in International Higher Education*, Spring, Boston.

LARSEN, K., R. Morris y J. Martin (2002). *Trade in education services: trends and issues in World Economy*, Vol. 25, No 6.

LARSEN, K. y S. Vincent-Lancrin (2002.). "International trade in Education Services: Good or Bad?", in *Higher Education and Management Policy*, 14 (3).

NCITE (2001). *Barriers to Trade in Transnational Education*, National Committee for International Trade in Education, Washington.

OECD (2002). *Current Commitments under the GATS in Educational Services*, Washington, OECD/CERI Documento preparado para el Foro OECD/US sobre el Comercio de los Servicios a la Educación.



## ¿POR QUÉ EL ANÁLISIS DEL GATS ES IMPORTANTE PARA LA EDUCACIÓN?

OECD (2002). *The Growth of Cross-border Education in Educational Policy Analysis*, París, Organization for Economic and Community Development.

SAUVÉ, P. (2002). “Trade, Education and the GATS: What’s in, What’s Out, What’s All the Fuss About?”, in *Higher Education Management and Policy*, vol. 14, no 3.

SINGH, M. (2001). “Re-inserting the Public Good into Higher Education Transformation”, in *Kagisano*, Council on Higher Education, South Africa.

VAN DAMME, D. (2002). “Trends and models in international quality assurance in higher education in relation to trade”, in *Higher Education Management and Policy*, vol. 14, no 3.