

LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO

La OCDE es un foro único donde los gobiernos de 30 democracias trabajan unidos para enfrentar los desafíos económicos, sociales y ambientales de la globalización. La OCDE constituye también una avanzada de los esfuerzos para comprender y ayudar a los gobiernos a enfrentar los nuevos desarrollos y temas de interés, tales como el gobierno corporativo, la economía de la información y los desafíos de una población en envejecimiento. La Organización proporciona un sitio donde los gobiernos pueden comparar sus experiencias de políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar para coordinar políticas internas e internacionales.

Los miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, el Reino Unido, Eslovaquia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, la República Checa, Luxemburgo, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, Suecia, Suiza y Turquía.

Las publicaciones de la OCDE difunden los resultados de la recopilación de estadísticas y de las investigaciones en los temas económicos, social y ambientales, al mismo tiempo que las convenciones, guías y normas acordadas por sus miembros.

Este trabajo es publicado bajo la responsabilidad del Secretariado General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos usados no reflejan necesariamente las perspectivas de la Organización, de los Directores Ejecutivos de la Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo/El Banco Mundial, o los gobiernos que representan.

También disponible en francés con el título

L'enseignement supérieur transnacional

UN LEVIER POUR LE DÉVELOPPEMENT

© OCDE y el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo/El Banco Mundial 2007

No se puede hacer reproducción, copia o traducción de esta publicación sin permiso escrito. Las solicitudes deberían ser enviadas a Derechos de Publicación de OECD rights@OECD.org o por fax al 33 1 45 24 99 30. El permiso para fotocopiar una parte de esta obra debería dirigirse al Centro francés de explotación del derecho de copia (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, contact@cfcopies.com o (solamente para Estados Unidos) a Copyright Clearance Center (CCC) Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, Estados Unidos, fax 1 978 646 600, info@copyright.com.

© Ediciones UCSH
General Jofré 462, Santiago
Fono: 56-2-4601144
Fax: 56-2-6345508
e-mail: publicaciones@ucsh.cl
www.ucsh.cl / www.edicionesucsh.cl / www.universilibros.cl

Registro de Propiedad Intelectual N° 168.164
ISBN 978-956-7947-64-5
Primera Edición, marzo 2009

Traducción: Prof. Mario Silva Sthandier

Diseño y Diagramación: Fabiola Hurtado Céspedes

Impreso en LOM ediciones

Ninguna parte de esta publicación, incluyendo el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o fotocopia sin autorización previa del editor.

OCDE

BANCO MUNDIAL

LA EDUCACIÓN SUPERIOR
TRANSFRONTERIZA
Un camino hacia el desarrollo de las
capacidades

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

Tabla de Contenidos

Prefacio	11
Agradecimientos	13
Resumen Ejecutivo	15
CAPÍTULO 1. EDUCACIÓN TERCIARIA TRANSFRONTERIZA: UNA INTRODUCCIÓN	
por Jane Knight	25
1.1 Crecimiento y complejidad de la educación transfronteriza	25
1.2 Terminología	27
1.3 Elementos de la educación transfronteriza	29
1.4 Una diversidad de proveedores de educación transfronteriza	32
1.5 Tipología de la movilidad de los programas	33
1.6 Tipología de la movilidad de los proveedores e instituciones tradicionales y nuevos	35
1.7 Fundamentos e impacto	37
1.8 Temas y desafíos emergente	46
1.9 Problemas claves	50
1.10 Conclusión	52
Referencias	53
CAPÍTULO 2. DESARROLLANDO CAPACIDADES MEDIANTE LA EDUCACIÓN TERCIARIA TRANSFRONTERIZA	
por Stéphan Vincent-Lancrin	57
2.1 Introducción	57
2.2 ¿Qué es desarrollo de las capacidades?	64
2.3 La centralidad de la educación y la educación superior en cualquier estrategia de desarrollo o construcción de las capacidades	71
2.4 ¿Por qué construir o desarrollar capacidades en la educación terciaria en los países en desarrollo?	74

2.5 ¿Por qué incorporar la educación transfronteriza como una estrategia de desarrollo de las capacidades?	79
2.6 ¿Cómo pueden contribuir diferentes formas de educación terciaria a la construcción o desarrollo de capacidades en la educación superior?	87
2.7 La complementariedad de la ayuda comercial y del desarrollo en la educación superior transfronteriza	94
2.8 ¿Cuáles políticas pueden maximizar los beneficios y minimizar los posibles riesgos para un país de la educación transfronteriza?	106
2.9 Conclusión	122
Referencias	124

CAPÍTULO 3. CONSTRUYENDO O DESARROLLANDO CAPACIDADES EN EL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD. EL DESAFÍO DEL CONTEXTO

por Richard R. Hopper	131
3.1 Las complejidades del aseguramiento de la calidad	133
3.2 Desarrollar capacidades en el aseguramiento de la calidad	141
3.3 El camino hacia delante: los sistemas ideales versus los sistemas gestionables	179
3.4 Conclusión	186
Referencias	191

CAPÍTULO 4. DESARROLLO DE CAPACIDADES EN EDUCACIÓN TERCIARIA MEDIANTE LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL Y EL ACUERDO GENERAL SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS

Por Massimo Geloso-Grosso	195
4.1 Introducción	195
4.2 Desarrollo de las capacidades mediante una expansión del comercio y de la inversión	197
4.3 Regulación y políticas remediales	201
4.4 Los servicios de educación superior y el AGCS	213
4.5 Conclusión	225
Referencias	226

ANEXO I. GUÍA PARA LA PROVISIÓN DE CALIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR TRANSFRONTERIZA

229

Lista de acrónimos	243
--------------------	-----

Lista de tablas

Tabla 1.1 Marco de referencia para la educación superior transfronteriza	30
Tabla 1.2 Diversas perspectivas sobre los fundamentos e impactos de la movilidad de los programas y del proveedor	44
Tabla 2.1 Tipos de actividades de la educación transfronteriza	62
Tabla 2.2 Participación en educación por nivel de ingreso del país: tasas de matrícula	83
Tabla 2.3 Apoyo Oficial al Desarrollo [sigla ODA en inglés] e la educación post-secundaria y de la educación (1995-2004)	100
Tabla 3.1 Consideraciones acerca del establecimiento y reforma de las prácticas de aseguramiento de la calidad sistemática	142
Tabla 3.2 Definiciones de los mecanismos de aseguramiento de la calidad	168
Tabla 3.3 Consecuencias esperadas y potenciales del aseguramiento de la calidad en la educación terciaria transfronteriza	189
Tabla 4.1 Ejemplos de limitaciones en los plazos en los servicios de educación superior de los miembros de la Organización Mundial de Comercio [sigla WTO en inglés]	221

Lista de Figuras

Figura 2.1 Desarrollo de las capacidades	66
Figura 2.2 Desarrollo de las capacidades: un marco de referencia conceptual multinivel	67
Figura 2.3 Un ejemplo de estrategia de construcción de capacidades: la construcción de capacidad de comercio	74
Figura 2.4 La educación transfronteriza en la construcción de capacidades	79
Figura 2.5 Tasa de matrícula promedio en la educación terciaria por nivel de ingreso de los países	81
Figura 2.6 Países donde los estudiantes nacionales que se matricularon en el extranjero representan sobre el 20% de la matrícula nacional en la educación terciaria, 2004	90

Figura 2.7a Países con más del 20% de la población con educación terciaria nacida en el país y que permanece en el área de la OCDE (%)	117
Figura 2.7b Países con menos del 5% de la población con educación terciaria nacida en el país y que permanece en el área de la OCDE (%)	117
Mapa 2.1 Porcentaje de expatriados a países de la OCDE entre los más especializados nacidos en el país	118
Figura 4.1 Ganancias por la liberalización en bienes y servicios (dólares)	200
Figura 4.2 Ganancias por la liberalización de los servicios (dólares)	200

Lista de Cuadros

Cuadro 2.1 Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (DAC, sigla en inglés) Principios orientadores para las estrategias sustentables de desarrollo	69
Cuadro 2.2 Los 10 principios por defecto u omisión orientados al desarrollo de capacidades	70
Cuadro 3.1 Hungría observa a Europa Occidental	136
Cuadro 3.2 La proposición de aseguramiento de la calidad de Nepal en un medio dominado por una institución única	139
Cuadro 3.3. Los propósitos de Bangladesh de un nuevo sistema emergente de aseguramiento de la calidad	146
Cuadro 3.4. Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA)	153
Cuadro 3.5 Consejo Africano y Malgache para la Educación Superior (CAMES, sigla en francés)	154
Cuadro 3.6 Túnez: Regulación de las instituciones privadas de educación superior	157
Cuadro 3.7 Federación Mexicana de Instituciones Particulares de Educación Superior (FIMPES)	158
Cuadro 3.8 Aseguramiento de la calidad en Indonesia –Reforma de un amplio sistema para enfrentar las restricciones de recursos	163
Cuadro 3.9 El aseguramiento de la calidad en Mozambique post-conflicto se focaliza en el desarrollo institucional	166

Cuadro 3.10 Indonesia –los recursos del gobierno destinados a los Institutos Formadores de Profesores para apoyar y promover el auto-estudio	170
Cuadro 3.11 La experiencia de Brasil con PROVAO Y ENADE	174
Cuadro 3.12 Sri Lanka construye su sistema de aseguramiento de la calidad sobre la base de las lecciones de las experiencias mundiales	181
Cuadro 3.13 El aseguramiento de la calidad transfronteriza en Vietnam	184
Cuadro 3.14 El aseguramiento de la calidad transfronteriza: unos pocos ejemplos	185
Cuadro 4.1 Las ganancias de la liberalización del comercio en los servicios	199
Cuadro 4.2 Los mecanismos para alcanzar la equidad	203
Cuadro 4.3 El aseguramiento de la calidad y la acreditación: el caso de Malasia	206
Cuadro 4.4 Armonización y reconocimiento de las calificaciones académicas en el MERCOSUR	208
Cuadro 4.5 Las redes de la diáspora: el caso de Sud África	211
Cuadro 4.6 La transparencia en los sistemas de educación superior: el caso de Australia	212

Prefacio

En los años recientes, la educación transfronteriza ha recibido una creciente atención a medida que una gran cantidad de estudiantes escogen estudiar en el extranjero, matricularse en programas educacionales e instituciones extranjeras en sus propios países o simplemente usar Internet para seguir cursos en Colleges y Universidades de otros países. Esta tendencia ha llevado a los gobiernos y a los interesados a reconsiderar muchos aspectos de sus sistemas y estrategias de educación terciaria. Mientras muchos países se enfocan en los posibles beneficios de exportar servicios educacionales, a menudo dejan pasar los beneficios potenciales de importar tales servicios como complemento de las ofertas internas de educación terciaria; la importación de servicios educacionales puede ayudar a fortalecer o acelerar las metas del desarrollo nacional. Una estrategia de importación de educación terciaria considera el uso de servicios educacionales extranjeros y promueve la movilidad al extranjero de los estudiantes y académicos locales o la movilidad hacia el país de los programas e instituciones educacionales extranjeros. Los gobiernos a menudo están deficientemente preparados para cosechar los beneficios de la educación terciaria transfronteriza al mismo tiempo que asegurar la calidad de la educación.

En el año 2002, en *Construyendo las Sociedades del Conocimiento: Nuevos Desafíos para la Educación Terciaria* [*Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education*], el Banco Mundial analizó cómo contribuye la educación terciaria a construir la capacidad de un país en la participación de una economía mundial que en forma creciente está basada en el conocimiento y diseñó opciones de políticas para la educación terciaria que tuvieran el potencial de expandir el crecimiento económico y redujeran la pobreza. Desde el 2001, la OCDE ha estado examinando la internacionalización de la educación terciaria, incluyendo la comercialización de tales servicios educacionales. Esta iniciativa dio como resultado varios productos, incluyendo: tres foros internacionales en comercialización de servicios educacionales; dos libros publicados en

el 2004¹; y una iniciativa en conjunto con UNESCO que produjo la *Guía para la Provisión de Calidad de la Educación Terciaria Transnacional* el año 2005 [Guidelines for Quality Provisión in Cross-Border Tertiary Education].

En esta publicación, el Banco Mundial y la OCDE combinan su experiencia y conocimiento para explorar modos en los cuales la educación terciaria transfronteriza podrían beneficiar los esfuerzos de los países en desarrollo para construir capacidades; el libro también busca guiar los esfuerzos de políticas relacionadas con las áreas del aseguramiento de la calidad y las negociaciones comerciales. La internacionalización está llevando realmente a los países a revisar el espectro de sus políticas de educación terciaria. De acuerdo con ello, los países donantes deberían revisar su agenda de ayuda para el desarrollo a la luz de estas nuevas tendencias y oportunidades. Esta publicación proporciona ideas valiosas para los constructores de políticas, los interesados en educación, las agencias donantes y los que la reciban y abre nuevas áreas de investigación en el tema de la educación terciaria transfronteriza y en la capacidad para el desarrollo.

Ruth Kagia
Directora, Departamento de Educación
Banco Mundial

Barbara Ischinger
Directora de Educación
OCDE

1 *La Internacionalización y la Comercialización en la Educación Superior: Oportunidades y Desafíos* (2004); *Calidad y Reconocimiento en la Educación Superior: El Desafío Transnacional* (2004)

Agradecimientos

El libro fue editado por Stéphan Vincent-Lancrin (OCDE).

Dentro del Banco Mundial, este proyecto fue conducido por Richard Hopper (Senior Especialista de Educación) con apoyo de Jamil Salmi (Coordinador de Educación Terciaria) y comentarios de Christopher Thomas, Jeffrey Waite y Sajitha Bashir.

Dentro de OCDE, el proyecto fue conducido por Stéphan Vincent-Lancrin (Analista de Educación) como la última parte de la actividad sobre 'internacionalización y comercio en educación terciaria' del Centro para la Investigación Educativa e Innovación (CERI, sigla en inglés). El libro y el proyecto se han beneficiado de los comentarios y apoyo de Tom Schuller (Director del CERI) y Bernard Hugonnier (Sub Director de Educación) y del apoyo secretarial de Ashley Allen-Sinclair. En el Directorio para el Comercio y Agricultura de la OCDE, Massimo Geloso-Grosso (Analista en Políticas de Comercio) y Dale Andrew (Director de la División) coordinaron el trabajo. Federico Bonaglia, del Centro de Desarrollo de OCDE y Ebba Dohlman y Ben Dickinson del Directorio de Cooperación para el Desarrollo dieron consejos y comentarios. También se reconoce la valiosa contribución y apoyo en las etapas iniciales del proyecto de los ex colegas del OCDE Kurt Larsen (Instituto del Banco Mundial), Keiko Momii (MEXT Japón) y Julia Nelson (Banco Mundial).

Delphine Grandrieux (Oficial a cargo de Comunicaciones, CERI) ha editado y coordinado el proceso de publicación del libro.

Las ideas presentadas en esta publicación han sido debatidas en varios seminarios internacionales y se han beneficiado de comentarios valiosos y críticas de expertos técnicos a través del mundo. Tres encuentros han sido especialmente importantes a este respecto: El Foro de UNESCO/OCDE/Australia sobre Comercio en Servicios de Educación focalizado en el desarrollo de capacidades (Sidney, octubre 2004); un encuentro en aseguramiento de la calidad co-organizado por las tres organizaciones

intergubernamentales mencionadas antes y el Centro Internacional de Estudios Pedagógicos (CIEP) (Sèvres, junio 2006); un Taller organizado por el NUFFIC donde el manuscrito fue discutido intensamente (La Haya, septiembre, 2006). La UNESCO ha estado asociada a varios de estos eventos: se agradece calurosamente a Stamenka Uvalic-Trumbic (Directora de la Sección de Reforma, Innovación y Aseguramiento de la Calidad, UNESCO) y a su equipo por su estrecha y fértil colaboración con el OCDE y el Banco Mundial en las áreas cubiertas por el libro. El Banco Mundial y la OCDE también están agradecidos por el apoyo y compromiso del NUFFIC, en particular a Jos Walenkamp (Director) y su equipo. Se agradece a Marie-Odile Ottenwaelter (CIEP) y a su equipo y a Australia por el financiamiento de apoyo al proyecto.

Una primera versión del capítulo 2 de este libro fue bosquejado como documento de trabajo para el Foro en comercio y educación UNESCO/OCDE/Australia (2004). Una versión reducida fue publicada por el Observatorio en Educación Superior sin Límites (Londres) en 2005. Massimo Geloso-Grosso, Richard Hopper y Stéphan Vincent-Lancrin están agradecidos a Jane Knight (Universidad de Ontario, Canadá) y a María José Lemaitre (Secretaria General de la Comisión Nacional de Acreditación de Chile) por sus profundos y beneficiosos comentarios sobre estos capítulos.

Resumen ejecutivo

El desarrollo de capacidades mediante la educación terciaria transfronteriza

¿Qué es educación terciaria transfronteriza?

La educación terciaria transfronteriza se refiere al traslado de personas, programas, proveedores, currículos, proyectos, investigaciones y servicios de la educación terciaria (o superior) cruzando límites jurisdiccionales nacionales. La educación transfronteriza es un subconjunto de la internacionalización educacional y puede ser parte de los proyectos de cooperación para el desarrollo, programas de intercambio académico e iniciativas comerciales. El foco de este volumen se pone en la movilidad de los estudiantes, programas e instituciones proveedoras.

La movilidad de los estudiantes permanece relativamente pequeña, pero ha crecido a un ritmo sin precedentes en la década pasada. El suministro de educación terciaria en el extranjero, mediante sociedades académicas, franquicias, la apertura de un campus u otros arreglos ha crecido significativamente. Estas tendencias levantan nuevos temas para los constructores de políticas y para los interesados en educación, tanto en las economías avanzadas como en los países en desarrollo.

¿Por qué la educación terciaria es crucial para el desarrollo de capacidades?

El énfasis reciente puesto en las políticas de desarrollo sobre la educación básica ha llevado algunas veces a descuidar la importancia de la educación terciaria para el desarrollo de las capacidades. El desarrollo de éstas es el proceso por el cual las personas, las organizaciones, la sociedad como un todo, crean, adaptan y mantienen la capacidad a lo largo del tiempo, es decir, la habilidad de administrar sus asuntos de un modo exitoso. Entre otras cosas, el desarrollo de la capacidad depende de la adquisición de habilidades superiores y del monitoreo del propio progreso. La educación terciaria contribuye al desarrollo de capacidades

mediante la capacitación de la fuerza de trabajo del país en todos los campos relevantes para su desarrollo, incluida la educación, al mismo tiempo que las estadísticas y el análisis de las políticas, la medición y el monitoreo del progreso alcanzado (o no).

¿Por qué los países prestan atención, en su agenda de desarrollo de la capacidad, a la educación transfronteriza?

Algunos países carecen de la capacidad local para enfrentar todas las demandas de su educación terciaria o se pueden beneficiar de la experiencia y el conocimiento extranjero para mejorar la calidad de su sistema de educación terciaria. La educación transfronteriza puede ayudar a expandir rápidamente un sistema de educación terciaria y aumentar la cantidad de capital humano altamente calificado. También establece un criterio [benchmark] para los académicos e instituciones acerca de la calidad y relevancia de sus servicios y puede llevar a un aprendizaje organizacional, gracias a las sociedades [partnerships], tanto al nivel institucional y a los de sistema. Finalmente, agrega variedad y opciones a los sistemas locales, lo que puede conducir a una competencia sana y a una expansión de la calidad.

Hace tiempo que la movilidad de los estudiantes y académicos ha sido parte de las estrategias de desarrollo de la capacidad empleada por los países. Ahora deberían también considerar bajo qué condiciones la movilidad de los programas y de la institución podrían conducir a un rebalse [*spillover*] provechoso en su contexto específico. Las agencias dominantes deberían también considerar cómo podrían ayudar a los países a cosechar los beneficios de la educación transfronteriza.

¿Podría la educación transfronteriza no llevar a un desarrollo de la capacidad?

La educación terciaria transfronteriza puede ayudar a desarrollar la capacidad, pero no es una panacea. También puede influir adversamente en el desarrollo de la capacidad: la calidad de los programas extranjeros puede ser baja, incluso si sus contrapartes locales son bien reconocidas, los proveedores tramposos pueden usar un emblema extranjero para operar más fácilmente; el suministro extranjero podría ser una mera capacidad importada sin impacto en el sistema local y en su desarrollo;

la movilidad de los estudiantes y la adquisición de calificaciones extranjeras podría conducir a un drenaje de cerebros más que a un aumento en la cantidad de capital humano calificado en el país; podría expandir los problemas de equidad si los programas extranjeros sólo están disponibles para las familias más pudientes; podría ser irrelevante para las necesidades locales o ser culturalmente inapropiado. La educación terciaria transfronteriza tampoco puede llevar al desarrollo de la capacidad debido a que ha sido desarrollada a una escala demasiado pequeña para tener cualquier impacto visible. Finalmente, debido a los diferenciales de sueldos y costos del diario vivir, la educación transfronteriza puede que no sea siempre abordable y no constituya una opción realista en algunos contextos, a menos que sea apoyada por agencias donantes. Estos desafíos son más o menos importantes dependiendo de la forma que asuma la educación transfronteriza y debe ser enfrentada por los países con un marco de referencia regulador apropiado para el suministro extranjero (pero también local) cubriendo los temas de la acreditación, el aseguramiento de la calidad, el reconocimiento de las calificaciones extranjeras, el acceso a los fondos públicos para las instituciones y estudiantes, etc.

¿Existe alguna evidencia del impacto de la educación transfronteriza en el desarrollo de capacidades?

La movilidad de los estudiantes ha servido ciertamente al desarrollo de capacidad: en 34 países, los estudiantes que van al extranjero representan más de un 20% de la matrícula de educación terciaria nacional. Es ampliamente reconocido que la movilidad de los estudiantes y los académicos le permite a los países en desarrollo el acceso a conocimiento reciente y metodologías de investigación. Sin embargo, existe poca evidencia de que las nuevas formas de educación terciaria transfronteriza hayan contribuido directamente al desarrollo de capacidad en la educación terciaria, principalmente debido a que es un fenómeno demasiado reciente y demasiado pequeño. Mientras algunos países, tales como Malasia, China, Singapur o Dubai, deliberada y consistentemente usan la educación transfronteriza para desarrollar su capacidad en educación terciaria, todavía es difícil evaluar el impacto de su estrategia. Otros países, tales como Sud África, han tenido experiencias menos positivas de la calidad e impacto del suministro extranjero. Muchos otros no han

experimentado ningún crecimiento significativo debido a la educación transfronteriza. El crecimiento de la educación transfronteriza a nivel mundial ha puesto, sin embargo, el aseguramiento de la calidad y la regulación del suministro privado bajo un nuevo escrutinio, incluso donde el fenómeno es aún limitado o no existe. Este aumento de conciencia es definitivamente un paso hacia el desarrollo de capacidad.

¿Puede la educación transfronteriza comercial contribuir al desarrollo de capacidad?

Los arreglos comerciales tienen más probabilidades de aumentar el acceso rápidamente, especialmente cuando la ayuda al desarrollo y los programas de becas enfrentan restricciones presupuestarias. Incluso, los arreglos comerciales encierran hasta cierta extensión los principios de la construcción de capacidad y le dan a los países e individuos más poder de negociación y les permiten un suministro más relevante. En cuanto al suministro educacional privado, si no es apoyado por becas específicas o sistemas de créditos, los arreglos económicos pueden hacer surgir inequidad si solo son posibles para una elite, lo que ulteriormente limita el desarrollo de la capacidad. A medida que la educación transfronteriza se transforma en una industria de exportación en algunos países donantes, otro riesgo es observar que el apoyo para el desarrollo de la educación transfronteriza se abandone para todos los países: en los países de bajos ingresos, la educación transfronteriza comercial probablemente no se pueda desarrollar a menos que haya una suficiente cantidad de personas de clase media alta. Si un país opta usar educación transfronteriza comercial en su estrategia de desarrollo de capacidad, una opción es considerar el uso de acuerdos comerciales tales como el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS; GATS, sigla en inglés).

Desarrollo de la capacidad para el aseguramiento de la calidad

¿Qué es aseguramiento de la calidad y cómo asegura la calidad?

No existe una definición compartida de la calidad en educación terciaria y ciertamente no hay una métrica común con la cual medirla. Sin embargo, a través de la influencia del proceso de Bolonia y la necesidad de armonizar el aprendizaje y el reconocimiento de las credenciales con el

propósito de movilidad, el aseguramiento de la calidad ha llegado a ser importante como un medio para desarrollar medidas comunes y proporcionar información a los interesados [*stakeholders*]. Claramente existe una convergencia en las metodologías de aseguramiento de la calidad y un creciente acuerdo respecto a los principios generales de qué constituye una buena práctica. Sin embargo, el contexto de cada país es único y, por lo tanto, cada país tiene sus propios fines para el aseguramiento de la calidad –ya sea para proteger a los consumidores de una calidad deficiente o para promover la excelencia. Las prácticas de un sistemático aseguramiento de la calidad proporcionan información a los gobiernos, estudiantes, empleadores y a la sociedad sobre las instituciones y los programas relacionados con la educación terciaria. Dicha información aumenta la responsabilidad asumida [*accountability*], la transparencia y ayuda a tomar decisiones informadas a los constructores de políticas, a los líderes institucionales, a los estudiantes y empleadores.

¿Cuáles son las características de los buenos sistemas y prácticas de aseguramiento de la calidad?

La independencia operativa es fundamental para aumentar la legitimidad del proceso de aseguramiento de la calidad. Debe existir un marco de referencia legal apropiado, con el fin de que el aseguramiento de la calidad pueda operar con suficiente apoyo y alejado de la interferencia gubernamental. En algunos países, las leyes relacionadas con la educación terciaria constituyen la única forma de regulación y por lo tanto sustituyen a un sistema de aseguramiento de la calidad. Una variedad de mecanismos está disponible para conducir el aseguramiento de la calidad. Existe un creciente acuerdo internacional en cuanto a los principios generales del aseguramiento de la calidad y la convergencia en cuanto a los métodos que tienden a focalizarse en agencias de aseguramiento de la calidad para que supervisen los sistemas. La recolección de datos apropiados en tiempo, y certeros, permanecen siendo un desafío, especialmente en el área de las evaluaciones de aprendizaje de los estudiantes en el nivel terciario. El aseguramiento de la calidad requiere tanto financiamiento como recursos humanos que determinan la profundidad y amplitud del aseguramiento de la calidad. Para que sean significativos, los procesos de aseguramiento de la calidad no solo deben proporcionar información, sino vincularse a incentivos y sanciones. Las recompensas

sas se necesitan para proporcionar incentivos a las instituciones por un buen desempeño y estimular las culturas de calidad, y las sanciones por un desempeño deficiente con el fin de proteger a los interesados.

¿Cuáles son las implicancias para el aseguramiento de la calidad de la educación superior transfronteriza?

Muchos organismos de aseguramiento de la calidad alrededor del mundo no han siquiera comenzado a considerar cómo enfrentar el tema transfronterizo. Los sistemas de aseguramiento de la calidad tienden a buscar principalmente un rol de aumento de la calidad para las instituciones y programas locales de educación terciaria. En algunos casos no cubren el sector privado local; en otros, el sector público. Empero, los gobiernos desean asegurar a los interesados que los estudiantes están recibiendo un mínimo estándar de calidad sin importar el tipo de proveedor —ya sea público, privado, nacional o transfronterizo. Como mínimo, los países receptores deberían dedicarse a desarrollar políticas y estrategias claras hacia los proveedores extranjeros de educación terciaria transfronteriza, especialmente en lo relacionado con los temas de acceso, equidad, relevancia para el mercado de trabajo y forma de financiamiento. Tal análisis puede ser considerado como una parte importante de una agenda abarcadora de construcción de capacidad ya que el suministro transfronterizo puede llenar muchas de las brechas que dejen las ofertas nacionales. Todas las agencias gubernamentales relevantes (es decir, educación, comercio, ciencia y tecnología, salud, etc.) deberían estar incluidas en el diálogo. El cumplimiento de las políticas determinadas localmente por los proveedores transfronterizos puede verificarse siendo monitoreado mediante un efectivo marco de referencia regulador y un sistema de aseguramiento de la calidad. Al mismo tiempo, los constructores de políticas, deberían considerar como los mecanismos de aseguramiento de la calidad pueden ayudar a ejercer un rol regulador para el suministro transfronterizo local. Tales reflexiones no debieran limitarse a los temas transfronterizos, sino debieran considerar un contexto más amplio relacionado con las decisiones operacionales clave para el sistema total de aseguramiento de la calidad.

Liberalización de los servicios de educación terciaria bajo el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios: construcción de la capacidad en las negociaciones comerciales.

¿Cuáles son los beneficios de asumir compromisos bajo el AGCS?

Creando un marco de referencia legal más transparente y predecible, el AGCS puede mejorar el clima de inversión y ayudar a atraer inversiones extranjeras en la educación superior. Esta nueva inversión puede proporcionar a su vez capital y experticia para ayudar a desarrollar capacidad en la educación terciaria. Al mismo tiempo, es importante reconocer que el AGCS no puede resolver el tema del acceso a los servicios de la educación superior. Solamente puede jugar un papel en complementar las decisiones de políticas aumentando la confianza de los inversionistas cuando los países deciden permitir la participación del sector privado en la educación terciaria. Los factores domésticos incluyendo al Estado y las características del sistema de educación superior y las características políticas, sociales y económicas del país siguen siendo fundamentales.

¿Cuáles son las implicancias para la capacidad del gobierno de regular el ser Miembro de la Organización Mundial de Comercio cuando no se cumplen los compromisos en cuanto a servicios de educación superior?

Si no se han cumplido los compromisos en un sector particular, solamente corresponden sanciones limitadas, la más importante de las cuales es el principio de la nación más favorecida (NMF) (siempre que los países no hayan incluido el sector en cuestión en su lista de excepciones de NMF). El tratamiento de NMF no parece obstruir la capacidad del gobierno de retener el control sobre los servicios de educación superior, dado que los gobiernos retienen el derecho de excluir cualquier participante extranjero.

Si es considerado beneficioso asumir compromisos en los servicios de educación superior ¿cuáles son las implicancias para las universidades públicas?

Es reconocido que existen incertezas acerca de la extensión exacta de una venta parcial[carve-out²] de los servicios proporcionados bajo una autoridad gubernamental (Artículo I:3). Como tal, un país que ha asumido compromisos en los servicios de educación superior puede encontrar, por ejemplo, que en el arreglo por una disputa los servicios gubernamentales que creyó que estaban fuera del marco del Acuerdo caen en realidad en los compromisos específicos.

¿Qué podría significar prácticamente esto en términos de capacidad del gobierno para mantener las políticas de control sobre estos servicios?

Una vez que se han asumido los compromisos, a menudo emergen otras obligaciones más significativas, especialmente en cuanto a acceso al mercado y a la forma nacional de realizarlo. La preocupación principal para los servicios de educación superior se relaciona con la forma nacional de desarrollarlos. Las medidas extendidas a las universidades públicas podrían caer inesperadamente bajo el Acuerdo, pudiendo gatillar un tratamiento igual de los servicios extranjeros y los que proporcionan el servicio. En la ausencia de limitaciones apropiadas, el gobierno al ser requerido podría extender beneficios financieros y otros a los servicios y/o proveedores implicados. De otro modo, necesitaría renunciar a los compromisos asumidos bajo el Artículo XXI, lo que implicaría pagar compensaciones mediante concesiones comerciales o medidas de represalia de efecto equivalente comercialmente. Aunque es difícil ver cómo los proveedores extranjeros serían menos adecuados para alcanzar los objetivos de desarrollo de la educación terciaria, los gobiernos deberían estar conscientes de las consecuencias involuntarias.

2 Carve-out se refiere a la venta parcial de los activos de una compañía subsidiaria o dependiente por parte de la empresa matriz

¿Cómo se pueden tratar estos problemas?

Mientras esté pendiente la clarificación de los términos y el establecimiento de los criterios objetivos de la cláusula de *carve-out*, los países que desean asumir compromisos en cuanto a servicios de educación superior deberían considerar formular limitaciones apropiadas en los compromisos de estos servicios. El AGCS permite una amplia flexibilidad a este respecto. Los miembros pueden condicionar compromisos específicos al sector privado o pueden excluir instituciones financiadas públicamente, limitar los recursos, subsidios y otros beneficios públicos a instituciones nacionales y a sus ciudadanos. Estas posibilidades se reflejan en la petición de servicios de educación privada presentado por la cantidad de Miembros de la Organización Nacional del Comercio en la primavera de 2006.

¿Qué otras obligaciones existentes pueden limitar la capacidad de un país para regular los servicios de educación superior?

Una vez que se han asumido los compromisos en un sector particular, pueden aplicarse otras sanciones. La más significativa de estas sanciones para la educación superior se relaciona con las medidas reguladoras, que están contenidas en el Artículo VI, en especial los párrafos 1 y 5. Una mirada de cerca de estas provisiones revelan que parecen no afectar el espacio de las políticas gubernamentales para regular los servicios de educación superior no solo para asegurar la calidad, sino también para otros objetivos de las políticas, tales como la equidad. Existen indicaciones desde el comienzo que los gobiernos no incluirán sanciones en esta área que puedan limitar su autonomía para regular la provisión de servicios. Sin embargo, a la luz de la importancia del aseguramiento de la calidad y otros objetivos sociales en la educación superior, estas negociaciones requieren un monitoreo estrecho y especialmente una implicancia de la comunidad educacional y otros interesados relevantes.

¿Cómo se relaciona el AGCS con el reconocimiento mutuo?

Las sanciones actuales consideradas en cuanto al reconocimiento del marco de referencia del AGCS dejan una considerable flexibilidad reguladora a los Miembros para acordar reconocimiento como lo consideren adecuado. Las nuevas sanciones en cuanto a regulación local que

serán desarrolladas bajo el mandato del Artículo VI.4 podrían ayudar para promover el reconocimiento multilateralmente. En particular, el progreso en las conversaciones que se relacionan con los requisitos de calificación y los procedimientos podría probar ser muy útiles al respecto. Sin embargo, los temas sensibles de necesidad y soberanía reguladora son relevantes en este punto tanto como para llamar de nuevo a la necesidad de una participación activa de la comunidad educacional.

Conclusión

La educación terciaria transfronteriza puede ser un instrumento útil de desarrollo de la capacidad que los países y agencias donantes deberían considerar en sus estrategias de desarrollo. Un marco de referencia regulador apropiado en los países importadores es importante para cosechar sus beneficios. Enfrentar los desafíos y oportunidades transfronterizos llevará a reconsiderar las políticas de educación terciaria como un todo y no solo como un suministro extranjero. Como ha sido bosquejado en la Guía para la Provisión de Calidad en la Educación Transfronteriza, un marco apropiado de aseguramiento de la calidad será esencial, pero puede asumir muchas formas de acuerdo a los contextos nacionales. Finalmente, con el crecimiento del comercio en los servicios educacionales y la inclusión del sector en el AGCS, los países y su comunidad educacional deberían desarrollar una mejor comprensión técnica de los acuerdos comerciales. Estos acuerdos pueden ser un instrumento en estrategia de construcción de capacidad, pero las consecuencias e incertezas en el asumir ciertos compromisos deberían ser bien comprendidas. Cualquiera sea la estrategia de desarrollo que escojan, los países deberían considerar si la educación terciaria transfronteriza debiera ser una parte de aquella, y, si la respuesta es afirmativa, cómo.

CAPÍTULO 1

Educación terciaria transfronteriza: Una introducción

*Jane Knight**

El propósito de este capítulo es proporcionar una introducción general de los diferentes tipos, formas, modos, fundamentos y proveedores de la educación transfronteriza. Esto facilitará en los capítulos siguientes el análisis de ella como un instrumento nacional de desarrollo de capacidad.

1.1. Crecimiento y complejidad de la educación transfronteriza

En la mayoría de los países, especialmente de aquellos en transición, está aumentando la demanda por educación post secundaria incluyendo los cursos relacionados con profesiones. Esto se debe a una serie de razones: cambios demográficos, un número mayor de graduados de educación secundaria, el movimiento hacia la educación continua y el crecimiento de la economía del conocimiento. Mientras la demanda está creciendo, la capacidad del sector público para satisfacer esta necesidad está siendo desafiada. Se están desarrollando medios alternativos para proveer educación. Estos incluyen un crecimiento del sector de educación privada, un mayor énfasis en la educación a distancia dadas las recientes innovaciones en tecnologías de información y comunicación, pero también nuevos desarrollos en la educación transfronteriza.

El Informe de la Movilidad Global de Estudiantes 2025 [*Global Student Mobility* en inglés] (Bohm et.,2002) anticipa que la demanda de educación internacional aumentará de 1,8 millones de estudiantes internacionales en el año 2000 a 7,2 millones de estudiantes internacionales en el

* Jane Knight es una Profesora Asociada del Centro Educacional de Desarrollo Internacional Comparativo, Instituto de Ontario para los Estudios en Educación, Universidad de Toronto (Canadá)

2025. Desde todos los puntos de vista, estos son datos asombrosos que presentan enormes oportunidades y desafíos. No hay duda de que continuará creciendo el número de estudiantes que se traslada a estudiar en países del extranjero, pero no está claro en qué proporción la demanda anticipada será cubierta por la movilidad de los estudiantes o mediante otras formas de educación transfronteriza. En conjunto con la tasa ascendente de la movilidad de los estudiantes, existe un aumento definitivo en el número de programas académicos e instituciones/proveedores de educación que se trasladan cruzando los límites entre los países para ofrecerles cursos a los estudiantes en sus países de origen (OCDE, 2004^a).

El propósito de este capítulo es proporcionar una introducción general de los diferentes tipos, formas, modos, fundamentos y proveedores de la educación transfronteriza. Al mismo tiempo que los estudiantes, profesores e investigadores se han estado moviendo internacionalmente por años, sino siglos, aunque no en la misma escala que en los años recientes. Solamente en las dos últimas décadas han existido nuevos desarrollos sustanciales relacionados con la movilidad de los programas académicos y los diferentes tipos de proveedores de educación. Incluso, solamente en los últimos diez años la educación ha sido incluida en los acuerdos internacionales de comercio, tales como el Acuerdo General en la Comercialización de Servicios (AGCS). Una mirada de los principales elementos y dimensiones de la educación transfronteriza facilitará el análisis de ella como instrumento de construcción de capacidad nacional, un servicio comerciable internacionalmente bajo las nuevas regulaciones comerciales del AGCS, y los temas relacionados con el aseguramiento de la calidad –todos los cuales serán tratados en los siguientes capítulos.

Está surgiendo un mundo fascinante, pero muy complejo, de la educación superior transfronteriza. Por ejemplo, la Universidad de Phoenix se ha convertido en la universidad privada más grande de los Estados Unidos (cuyo dueño y operador es la compañía del Grupo Apolo) y ahora está presente y desarrollando cursos en Puerto Rico, Países Bajos, México y Canadá. Otras compañías de Apolo están ofreciendo cursos en Brasil, India y China. La Escuela de Negocios de los Países Bajos (*Universiteit Nijenrode*) ha creado recientemente un campus en Nigeria, y Harvard está planeando crear dos campus en Chipre y los Emiratos Árabes Unidos. Incluso la Universidad de Jinan será la primera Univer-

sidad china en abrir un campus fuera de China y lo hará en Tailandia. La Educación Laureada [Laureate Education] (antes Sistemas de Aprendizaje Sylvan) ha comprado todas o parte de las instituciones privadas de educación superior en Chile, México, Panamá y Costa Rica y posee universidades en España, Suiza y Francia. Dubai ha desarrollado una ‘Aldea del Conocimiento’ en la Zona de Medios Libres y Tecnología, la Escuela de Economía de Londres [London School of Economics], la Academia Manipal de Educación Superior de India y la Universidad de Wollongong de Australia están ofreciendo cursos mediante acuerdos de franquicias y el establecimiento de campus dependientes. La Universidad de Westminster (Reino Unido) es el socio académico extranjero clave en la nueva Universidad privada del Reino de Bahrein y juega un papel semejante al de consultor/proveedor en instituciones nuevas de Nigeria, Uzbekistán y Kasajstan (OBHE, 2004). Al mismo tiempo, el número de estudiantes que viajan al extranjero para un programa académico completo ha aumentado vertiginosamente en la última década (OCDE, 2004^a). La matrícula de estudiantes internacionales se ha convertido en un negocio importante en países populares de acogida tales como Gran Bretaña, Estados Unidos y Australia. Sin embargo, los países europeos, incluyendo Alemania y Francia, y más naciones asiáticas como India, China y Malasia se están haciendo más competitivos y estratégicos en sus esfuerzos de reclutamiento. Finalmente, la última década ha sido claramente un semillero de innovación y de nuevos desarrollos en la movilidad académica internacional.

Basándose en documentos recientes de la autora (Knight, 2005a-b, 2006a-c), este capítulo propondrá una introducción al paisaje de la educación transfronteriza, clarificando la terminología relacionada y los conceptos, relevando algunas tendencias y temas que hacen emerger cuestiones en términos de qué marcos reguladores necesitan establecerse.

1.2 Terminología

El creciente interés en la dimensión internacional y en el suministro de educación superior ha gatillado un incremento en el número de términos usados para describir estos cambios. Es importante tener claro desde la partida cómo se usan y se relacionan estos términos con la educación superior transfronteriza. La lista siguiente proporciona una descripción de los términos pertinentes:

La **globalización** es descrita como un proceso que está aumentando ‘el flujo de personas, cultura, ideas, valores, conocimiento, tecnología y economía a través de las fronteras produciendo un mundo más interdependiente e interconectado’. La globalización afecta a cada país de manera diferente. Puede tener consecuencias positivas y/o negativas, de acuerdo con la historia, tradiciones, cultura, prioridades y recursos de un país. La educación es uno de los sectores impactados por la globalización, y el crecimiento de la educación transfronteriza es considerado como uno de los resultados directos de la globalización.

La **internacionalización de la educación superior** es también un proceso, aunque diferente, de la globalización. La internacionalización de la educación superior es descrita como ‘el proceso de integrar una dimensión global, intercultural e internacional en el propósito, funciones (docencia, investigación y servicios) y entrega de la educación superior’. Se refiere a todos los aspectos de la internacionalización, ya sea que abarque o no la movilidad transfronteriza (Knight, 2004).

Las **actividades de internacionalización** pueden incluir: proyectos de desarrollo internacional; acuerdos y redes institucionales; la dimensión internacional/intercultural del proceso de enseñanza/aprendizaje, el currículo, la investigación; los clubes y actividades extracurriculares realizadas en los campus; la movilidad de los académicos mediante intercambio, trabajo de campo, trabajo en años sabáticos y de consultoría; matrícula de estudiantes extranjeros, programas de intercambio de estudiantes y de semestres en el extranjero; programas en conjunto para un doble grado académico; sociedades, campus dependientes, etc. Las actividades de internacionalización se aplican tanto a las actividades basadas en el campus como a las iniciativas transfronterizas. Esta publicación se refiere a los aspectos transfronterizos de la internacionalización.

La **educación transfronteriza** se refiere al movimiento de personas, programas, proveedores, currículos, proyectos, investigación y servicios a través de límites jurisdiccionales regionales o nacionales. La educación transfronteriza es un subconjunto de la internacionalización y puede ser parte de los proyectos de cooperación para el desarrollo, los programas de intercambio académico y las iniciativas comerciales. El foco de esta publicación se ubica en el movimiento de los estudiantes, los progra-

mas y las instituciones/proveedores. Transfronterizo es un término que a menudo se usa de forma permutable con otros términos tales como transnacional, en el extranjero, y educación sin restricción de límites geográficos. Existen algunas diferencias conceptuales entre estos términos, pero generalmente se refieren a tipos semejantes de actividades. El término preferido es educación transfronteriza dada la importancia de los límites jurisdiccionales cuando se trata de marcos de políticas y regulaciones.

El **comercio de servicios educacionales** es un término usado tanto en los sectores educacionales como comerciales, pero más por los primeros. Se enfoca en aquellas iniciativas de educación transfronteriza que son comerciales en cuanto a su naturaleza y tienen la intención de obtener ganancias –aunque esto no es siempre el caso. Este término coincide con la llegada del Acuerdo General de Comercio de Servicios que incluye el sector de educación como un servicio negociable y es analizado en el capítulo 3. También se usa algunas veces en relación con los retornos generados o gastos que están relacionados con la educación superior transfronteriza en la balanza de pagos de los países, sin importar si la iniciativa transfronteriza tenía como fin obtener ganancias o no.

1.3 Elementos de la educación transfronteriza

La Tabla 1.1 proporciona un marco de referencia para comprender la naturaleza de la educación transfronteriza e ilustra dos tendencias significativas. La primera tendencia es el cambio vertical descendente de la movilidad de los estudiantes a la movilidad de los proveedores y de los programas. Es importante observar que el número de estudiantes que buscan educación en los países extranjeros está aún creciendo y compone una parte importante de la educación superior transfronteriza; pero actualmente se está poniendo más énfasis en ofrecerles a los estudiantes programas y cursos elaborados en el extranjero, que se desarrollan en el país de origen del estudiante. El segundo cambio se refiere a un cambio sustancial de izquierda a derecha en la orientación desde la cooperación para el desarrollo hacia el comercio competitivo o, en otras palabras, desde la ayuda o asistencia al comercio. Las posiciones de los países aún varían a este respecto y pocos países han adoptado un aproximación comercial total hasta ahora.

Personas

La primera categoría de educación superior transfronteriza abarca el movimiento de personas, ya sean estudiantes, profesores, académicos o expertos. Los estudiantes se movilizan de muchos modos. Pueden realizar su completa graduación en otro país, participar en un programa de intercambio en el extranjero, realizar trabajo de campo o un internado, matricularse en un programa de un semestre o un año en el extranjero, etc. El financiamiento de dicha educación transfronteriza puede ser efectuada mediante acuerdos de intercambio, becas gubernamentales, públicas o de fuentes privadas y autofinanciarse. Los profesores, académicos y expertos pueden implicarse en realizar actividades de enseñanza o investigación, asistencia técnica y tareas de consultoría, sabáticos, seminarios y otras actividades profesionales. Estos tipos de iniciativas pueden ser autofinanciadas o financiadas por instituciones, basadas en acuerdos de intercambios, implicar contratos y honorarios por el servicio o ser apoyadas por financiamiento público o privado.

Tabla 1.1 Marco para la educación superior transfronteriza

Categoría	Formas y condiciones de la movilidad		
	→ Desarrollo Cooperación	→ Educacional Vínculos	→ Comercial Comercio
Personas Estudiantes Profesores/académicos Investigadores/ Expertos/consultores	↓	Semestre/año extranjero Grados académicos completos Trabajo de campo o investigación Pasantías Sabáticos Consultorías	
Programas Curso, programa, pregrado, grado, Postgrado	↓	Hermanamiento Franquicia Articulado/validado Certificado doble o en conjunto On line/a distancia	
Proveedores Instituciones Consortios Compañías	↓	Campus dependiente Universidad virtual Adquisición/Fusión Instituciones independientes	
Proyectos Proyectos académicos Servicios	↓	Investigación Currículo Asistencia Técnica Servicios Educativos	

Fuente: Adaptado de Knight (2005b).

Programas

El programa, no el estudiante, se mueve en esta categoría. La entrega del programa se hace a menudo mediante un arreglo en sociedad entre proveedores nacionales y extranjeros o puede constituir una iniciativa independientes de un proveedor extranjero. Los programas pueden desarrollarse a distancia, presencialmente o de un modo mixto.

Los arreglos más comunes de articulación y validación son mediante franquicias, o de hermanamiento de instituciones y otras formas nuevas. En algunos casos, el programa y la calificación es dada por la institución del país extranjero, pero la enseñanza y el apoyo es hecho en parte o totalmente por una institución local. En otros casos, el proveedor extranjero asume la completa responsabilidad por el desarrollo del programa académico, pero puede tener un socio local que invierte en la parte económica. El desarrollo de un programa a distancia abarca otro conjunto de circunstancias. Las universidades virtuales son otro ejemplo de una selección de programas a distancia que se desarrollan cruzando fronteras.

Proveedores

El término proveedor incluye todo tipo de instituciones como de compañías y redes implicadas en la educación transfronteriza. El factor clave en esta categoría es que la institución se traslada para tener una presencia virtual o física en el país huésped o receptor. No es el estudiante el que se mueve, es el proveedor el que se traslada para servir al estudiante. El traslado de un proveedor puede abarcar el traslado de un rango más sustancial de programas y de apoyo académico/administrativo. Un proveedor puede crear un campus o sede dependiente o establecer una institución completa. En otros escenarios, se traslada comprando o fusionándose con una institución local. Los proveedores pueden incluir compañías, asociaciones e instituciones educacionales privadas y públicas, con o sin fines de lucro.

Proyectos/servicios

Existe una amplia variedad de proyectos y servicios relacionados con la educación que se deben considerar cuando se analiza la educación transfronteriza. Tales actividades pueden incluir una diversidad de iniciativas tales como desarrollo en conjunto de currículum, investigación, esta-

blecimiento de estándares y criterios, asistencia técnica, plataformas de e-learning, desarrollo profesional y otras iniciativas de construcción de capacidad, especialmente en el área de tecnologías de la información. Los proyectos y servicios pueden ser comprendidos como parte de proyectos de ayuda al desarrollo, vínculos académicos y contratos comerciales.

1.4 Una diversidad de proveedores transfronterizos

El incremento en la demanda mundial por educación superior ha producido una diversidad de proveedores que entregan educación a través de las fronteras. Éstos se clasifican en dos categorías: (1) Las instituciones tradicionales de educación superior que están normalmente orientadas hacia la docencia, la investigación y el compromiso de ofrecer servicios a la sociedad; y (2) los ‘proveedores nuevos o alternativos’ que se enfocan primariamente en la docencia y el suministro de servicios educacionales.

Las instituciones de educación superior tradicionales incluyen las públicas y privadas sin fines de lucro, y las privadas con fines de lucro. Muchos países tienen un sistema mixto de instituciones de educación superior financiadas pública y privadamente. Existe un límite difuso entre las instituciones públicas y privadas. Los recursos privados representan una parte creciente del financiamiento de las universidades públicas, al mismo tiempo que las universidades públicas algunas veces realizan actividades por las que cobran. Por otra parte, en muchos países, las instituciones privadas son elegibles para recursos públicos y emprenden actividades sociales sin fines de lucro.

Un factor importante es si la institución de educación superior es parte de un sistema nacional y reconocida por una agencia de licenciamiento y acreditación. En la educación transfronteriza, el registro de reconocimiento es crítico para asegurar la legitimidad de la institución y las calificaciones que otorga. La mayor parte de las universidades tradicionales son instituciones ‘reconocidas por su cumplimiento’ [bona fide] que cumplen con las reglas locales y extranjeras (donde ello existe). Sin embargo, también hay un incremento en el número de proveedores ‘inescrupulosos’ o de baja calidad que no son reconocidos por las agencias de licenciamiento y acreditación ya sea en los países desde donde se envía el servicio o donde se recibe. Los proveedores ‘tramposos’ frecuentemente son acreditados por

grupos autorreferentes o por agencias que venden acreditación ('fábricas'* de acreditación). Además, existe una creciente preocupación en el número de 'fábricas' de grados académicos que operan alrededor del mundo (Garret, 2005). A menudo, éstas son simplemente compañías que operan en la red [web] y que venden certificados basados en las 'experiencias de vida' y no entregan ningún programa educacional.

Los proveedores nuevos o alternativos. Éstos son diversos en cuanto a su naturaleza, pero son regularmente descritos como una compañía o consorcio que proporciona programas y/o servicios de educación con fines de lucro. Están más orientados a desarrollar programas de educación y capacitación que investigación y actividades académicas. Los nuevos proveedores incluyen compañías que se publicitan públicamente como Apollo (Estados Unidos), Informatics (Singapur) y Aptech (India), universidades corporativas como las respaldadas por Motorola y Toyota, y redes de universidades, asociaciones y organizaciones profesionales. Estos nuevos tipos de proveedores transfronterizos pueden ser proveedores con infraestructura concreta o ser universidades virtuales y pueden complementar, competir, colaborar o simplemente co-existir con los proveedores locales (u otros proveedores transfronterizos).

1.5 Tipología de la movilidad de programas

La movilidad transfronteriza de los programas puede ser descrita como el 'movimiento físico o virtual de los cursos y programas de educación/capacitación, cruzando los límites nacionales mediante un modo presencial, a distancia o una combinación de éstos. Los créditos de calificación pueden ser dados por el país extranjero que entrega el servicio, por un socio local afiliado o en conjunto', La franquicia, las sociedades, los grados dados en conjunto y varios modelos de articulación son los métodos más populares de la movilidad de los programas transfronterizos (Knight, 2005b). A continuación, se ofrece una breve descripción de cada uno:

Franquicia. Un arreglo por el cual un proveedor en un país A autoriza a un proveedor en un país B a entregar su curso/programa/servicio en el país B o en otros países. La calificación es otorgada por el proveedor

* N. del T. En inglés se ocupa el término 'mill', molino para estos efectos, pero en castellano el de 'fábrica'

del país A. Los acuerdos en cuanto a docencia, gestión, repartición de ganancias, entrega de créditos/calificaciones, etc., son formulados para cada acuerdo de franquicia y deben cumplir con las regulaciones nacionales (si existen) en el país B y algunas veces las regulaciones locales o códigos de buena práctica del país A (si existen y pueden ser aplicables al proveedor).

Hermanamiento (Twinning). Corresponde a una situación en la cual un proveedor en un país A colabora con un proveedor ubicado en el país B para desarrollar un sistema de articulación que permita, a los estudiantes, tomar cursos (créditos) en el país B y/o en el país A. Solamente se da una calificación por el proveedor en el país A. Los acuerdos para los programas de hermanamiento y entrega de grados académicos generalmente cumplen con las reglas nacionales del proveedor en el país A.

Grado académico doble o en conjunto de dos instituciones. Un arreglo en el cual los proveedores de diferentes países colaboran para ofrecer un programa por el cual un estudiante recibe calificaciones de cada proveedor, o un grado en conjunto de los socios colaboradores. Los acuerdos para la entrega del programa y los criterios para dar las calificaciones son elaborados para cada iniciativa de colaboración de acuerdo con las regulaciones nacionales de cada país.

Articulación. Varios acuerdos sobre tipos de articulación entre proveedores situados en diferentes países les permiten a los estudiantes obtener créditos por cursos/programas ofrecidos por todos los colaboradores. Esto les permite a los estudiantes ganar créditos por trabajo hecho con un proveedor diferente al que dará la calificación, pero con una colaboración más flexible entre los proveedores que el hermanamiento.

Validación. Los acuerdos de validación entre los proveedores de diferentes países permite al proveedor B en el país receptor dar la calificación del proveedor A del país que proporciona el servicio. En algunos casos, el país receptor no puede ofrecer estos cursos o grados.

E-learning o a distancia. Los acuerdos donde los proveedores suministran cursos/programas a los estudiantes en diferentes países mediante modos a distancia y *on-line*. Pueden incluir algún apoyo presencial para los estudiantes mediante centros de estudio o apoyo locales.

Un factor crítico en la movilidad del programa es ‘quién’ otorga los créditos del curso o la certificación o credencial [*credential*] final por el programa. A medida que prolifera el movimiento de los programas, habrá sin duda más cambios en los marcos de referencia reguladores nacionales, regionales e incluso internacionales. La cuestión de ‘quién otorga los créditos/grados’ se extenderá a ‘quién reconoce al proveedor’ y a si el programa ha sido o no ‘acreditado y con calidad asegurada’ por una organización de confianza o garantía en su cumplimiento [*bona fide*]. Una importancia fundamental cobra la calificación en cuanto a que si es reconocida para empleo o estudios superiores en el país receptor y también en otros países. La legitimidad percibida y el reconocimiento de la calificación localmente y en el extranjero son temas fundamentales que deben ser resueltos de un modo sistemático.

Dado que la existencia de diversos modos para la movilidad de los programas implica sociedades, existen preguntas acerca de quién posee los derechos de propiedad intelectual sobre el diseño y los materiales de los cursos. ¿Cuáles son los roles y responsabilidades legales de los socios implicados en término de materias académicas, contratación de personal, matrículas, evaluación, financieras y administrativas? A medida que el traslado de programas transfronterizos se ha estado desarrollando por varios años, nuevos tipos de proveedores, sociedades, modos de otorgar grados y suministro están desafiando las políticas nacionales e internacionales.

1.6 Tipología de la movilidad de las instituciones proveedoras tradicionales y de los nuevos proveedores

La movilidad transfronteriza de los proveedores puede ser descrita como ‘el movimiento físico de un proveedor educacional (institución, red, compañía) que cruza los límites nacionales para establecer su presencia con el fin de ofrecer programas y/o servicios educacionales y de capacitación a estudiantes y otros clientes”. La diferencia entre la movilidad del programa y del proveedor se da en la amplitud y escala en términos de programas/servicios ofrecidos y la presencia local (e inversiones) del proveedor extranjero. Hay una presencia local más limitada en la movilidad de los programas que en la movilidad del proveedor. Los créditos y calificaciones son otorgados por el proveedor extranjero (a través de métodos extranjeros, locales o de autoacreditación) (Knight, 2005b). A

continuación, se muestran diferentes formas transfronterizas de movilidad del proveedor.

Campus sucursal o satélite. El proveedor en el país A establece un campus sucursal en el país B para suministrar cursos y programas principalmente a estudiantes locales en el país B. Los estudiantes del país A también pueden seguir cursos/semestre en el extranjero. La calificación es otorgada por el proveedor del país A.

Institución independiente. El proveedor extranjero A (una universidad tradicional, una red o una compañía comercial) establece en el país B una institución de educación superior para ofrecer cursos y programas junto con los grados respectivos. Generalmente no existe una institución 'local' en el país A.

Adquisición/fusión. Un proveedor extranjero A compra una parte o el 100% de las instituciones de educación superior del país B.

Centro de estudio o site de enseñanza. El proveedor extranjero A establece centros de estudio en el país B para apoyar a los estudiantes a seguir sus cursos y programas. Los centros de estudio pueden ser independientes o en colaboración con los proveedores locales en el país B.

Afiliación/ redes. Diferentes tipos de proveedores 'públicos y privados', 'tradicionales y nuevos' y 'locales y extranjeros' colaboran mediante tipos de sociedades innovadoras para establecer instituciones/redes con el fin de suministrar cursos y programas en los propios países y en el extranjero mediante modo presencial o virtual.

El traslado de los proveedores a otros países hace surgir muchos de los mismos temas de registro, aseguramiento de la calidad y de reconocimiento que los producidos por el traslado de los programas, pero existen factores adicionales que se deben considerar si están implicados una red o sociedades locales. El establecimiento de una presencia física requiere que se ponga atención a las regulaciones nacionales en cuanto a estatus de la entidad, posesión total o en conjunto con organizaciones locales, leyes de impuestos, estatus con fines de lucro o no, repatriación de las ganancias obtenidas, juntas de directores, contratación de personal, otorgamiento de calificaciones, selección de programas y cursos académicos, etc. Para algunos países, implica que se desarrollan regulaciones

estrictas para monitorear estrechamente y, en algunos casos, restringir el que nuevos proveedores lleguen al país. En otras instancias, se ofrecen incentivos para atraer proveedores de alta calidad con el fin de que establezcan sitios de docencia o campus completos. Esto es especialmente cierto donde se desarrollan ‘parques del conocimiento’ o ‘zonas de tecnología’ o ‘ciudades educacionales’ para atraer compañías y proveedores de educación y capacitación extranjeros.

1.7 Fundamentos e impacto

Un examen de los fundamentos e impactos relacionados con el aumento de la educación transfronteriza requiere una perspectiva de 360° de los temas. Esto implica prestarle una seria consideración a las diversas y a menudo contradictorias perspectivas y expectativas que pueden tener diferentes grupos de interesados. No es una línea de trabajo de análisis recta o lineal ya que los puntos de vista difieren dependiendo si uno es un estudiante, un proveedor, una organización gubernamental o no gubernamental y si uno está en el país exportador o si uno importa los programas y servicios. En breve, el análisis de los fundamentos e impactos es más bien complejo.

Los fundamentos al nivel nacional o de país

En los años recientes, se ha escrito mucho acerca de los cambios en los fundamentos para la internacionalización en general y para la educación transfronteriza en particular (OCDE, 2004^a y b; Vincent-Lancrin, 2005; Altbach y Knight, 2006). Los capítulos que siguen analizarán los fundamentos en mayor profundidad, pero una descripción genérica de los fundamentos debe incluir lo siguiente (Knight, 2004).

Desarrollo de recursos humanos

La economía del conocimiento, los cambios demográficos y la movilidad de la fuerza de trabajo son factores que están llevando a las naciones a poner una mayor importancia en el desarrollo del capital humano y en la contratación de poder cerebral o de talentos [*brain power*] a través de la educación transfronteriza. En general, existe una posición positiva hacia lo que se denomina ‘circulación de los talentos’ debido al aumento de la movilidad estudiantil y profesional. Sin embargo, este fenómeno afecta de modos diversos a los países desarrollados y en desarrollo, gran-

des y pequeños. Para algunos países, existe actualmente el riesgo de una fuga de talentos [*brain drain*] debido a la movilidad de los estudiantes que cruzan las fronteras, especialmente cuando las políticas de matrículas de estudiantes internacionales están vinculadas con políticas agresivas de inmigración. Por lo tanto, los países pequeños que están en el polo de receptores de programas transfronterizos frecuentemente consideran los programas importados como medios efectivos para reducir las oportunidades de sus estudiantes graduados de educación terciaria de quedarse en el extranjero cuando finalicen sus estudios.

Alianzas estratégicas

La movilidad internacional de los estudiantes, académicos y de los programas, ya sea como investigación colaboradora o iniciativas educacionales son consideradas como medios productivos para desarrollar unos lazos geopolíticos y relaciones económicas más cercanas entre los países y para expandir la competitividad. En los últimos 10 años ha habido un cambio definitivo de alianzas con fines culturales hacia fines económicos y políticos. El desarrollo de alianzas estratégicas es atractivo tanto para los países y proveedores que suministran como para los que reciben.

La producción de ingresos económicos

Para los países que suministran, existe una fuerte motivación de usar la educación transfronteriza como un medio de generar ingresos a partir de los aranceles cobrados por los programas y servicios basados en educación. Nuevos acuerdos de franquicias, campus satélites o extranjeros, entrega on-line y un aumento en la matrícula de estudiantes que pagan aranceles son ejemplos de una aproximación más comercial a la internacionalización. Si bien ahora se pone un mayor énfasis en el ingreso económico y en el que genera oportunidades, frecuentemente esto no es considerado la motivación primaria por las instituciones tradicionales de educación superior. Sin embargo, el hecho de que ahora la educación es uno de los 12 sectores de servicios en el Acuerdo General en el Comercio de Servicios bajo la Organización Mundial de Comercio es una prueba positiva de que la importación y exportación de programas y servicios educacionales es un área de negocios potente para las compañías comerciales.

Construcción de la nación y construcción de capacidades

Mientras que algunos países están interesados en la exportación de la educación para la generación de ingresos, existen otros países que están interesados en la importación de programas e instituciones educacionales con el fin de desarrollar la nación. El hecho de que el aumento de la demanda por educación no siempre pueda ser satisfecha por la capacidad interna convierte la importación de programas y de proveedores extranjeros en una opción atractiva que ayuda a aumentar el acceso a la educación y a aumentar/mejorar la capacidad nacional y la calidad del sistema de educación superior.

Desarrollo socio/cultural y comprensión internacional

Las razones sociales y culturales, especialmente aquellas relacionadas con la promoción de comprensión intercultural e identidad cultural nacional son aún significativas, pero quizás su importancia se ha visto disminuida en comparación con el énfasis actual dado a las razones económicas y políticas. Existen variadas perspectivas y algunas veces opiniones conflictivas respecto a las razones sociales y culturales. Por una parte, existe la creencia de que existe una mayor oportunidad de mantener la identidad nacional y las costumbres propias si se tiene a los estudiantes viviendo y estudiando en el propio país para obtener una calificación extranjera. Sin embargo, siempre surge la cuestión acerca de cuán relevante y culturalmente apropiados son los contenidos de los cursos y los procesos de enseñanza y aprendizaje cuando son importados de otros países. Otra opinión enfatiza las ventajas para los estudiantes que viven y estudian en un país diferente del propio. Tal experiencia abre sus miradas y aumenta su comprensión internacional y sus habilidades transfronterizas, mientras que aprende al mismo tiempo cómo se relaciona su país con el resto del mundo. Estas clases de experiencias y comprensiones son difíciles de replicar en la entrega virtual o transfronteriza.

Fundamentos o razones al nivel institución/proveedor

Existe una variedad de factores que influyen en las razones a nivel de institución/proveedores. Estos factores se extienden desde la misión, población de estudiantes, perfil del cuerpo de profesores, ubicación

geográfica, fuentes de recursos, disponibilidad de recursos, grados de autonomía institucional, orientación a los intereses locales, nacionales e internacionales. Las razones para la internacionalización en general y la educación transfronteriza en particular, que están surgiendo como las más importantes, son las siguientes.

Investigación y producción de conocimiento

La complejidad y los costos implicados en el rol de las instituciones de educación superior como productoras y distribuidoras de conocimientos no debieran minimizarse. Dada la creciente interdependencia entre las naciones, es claro que existen temas y desafíos globales que no pueden enfrentarse solamente en el nivel nacional. La colaboración internacional e interdisciplinaria es fundamental para resolver muchos problemas globales como los relacionados con los desafíos ambientales y de salud, de crimen internacional y otros. Las instituciones y los gobiernos están convirtiendo, por lo tanto, la dimensión internacional de la producción de investigaciones y conocimiento en una razón fundamental para la internacionalización y la educación transfronteriza, y muchas instituciones lo están articulando como una razón clave.

El desarrollo de los estudiantes y del cuerpo académico

A nivel institucional, parece haber un renovado énfasis en la internacionalización en el sentido más amplio y en la educación transfronteriza en particular, como un medio de aumentar la comprensión internacional e intercultural y las habilidades de los estudiantes y del cuerpo académico. Hay un gran número de factores que contribuyen a esto. La escalada de conflictos nacionales, regionales, internacionales y culturales están empujando a los académicos a ayudar a los estudiantes a comprender los temas globales y a apreciar la diversidad internacional/intercultural. El creciente énfasis en la sociedad del conocimiento hace que sea importante para los estudiantes un alto desarrollo del conocimiento así como de sus habilidades relacionadas y su continua puesta al día. La movilidad del mercado de trabajo y el incremento en la diversidad cultural de las comunidades y el lugar de trabajo requiere que los estudiantes y los académicos tengan una gran comprensión y habilidades demostrables de cómo trabajar y vivir en un medio culturalmente diverso o diferente. Por otra parte, el incremento en el énfasis dado a la responsabilidad

por lo realizado y en los resultados basados en la educación está produciendo un esfuerzo sustancial para identificar las competencias de estudiantes y cuerpo académico desarrolladas mediante las iniciativas de la internacionalización. Por último, el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación, especialmente Internet, ha subrayado la necesidad de un conocimiento y comprensión más profundos del mundo y ha proporcionado nuevas oportunidades para lograrlo.

La generación de ingresos

En el lado de la contabilidad del desarrollo humano (de los estudiantes y de los académicos) está la motivación por el desarrollo económico. No cabe duda de que algunas instituciones están mirando de manera creciente las actividades de internacionalización como un modo de generar fuentes alternativas de ingresos. Las instituciones públicas están atrapadas en el estrecharse, por una parte, debido al decreciente financiamiento público y, por otra, al aumento de los costos operacionales, todo lo cual ocurre en un ambiente que demanda una mayor responsabilidad por lo realizado y una competencia creciente. La motivación por asumir la internacionalización con el fin de generar ingresos es un tema complejo. El propósito o el uso de la generación de recursos es frecuentemente cuestionado no en términos de dónde o cómo se gasta el dinero, sino en términos de si está orientado hacia las ganancias o hacia la recuperación de los costos. Este es un tema que no tiene respuestas claras, ya que la mayoría de las instituciones públicas argumentarían que, por definición, ellas no están orientadas hacia el lucro y por lo tanto que cualquier ganancia adicional como producto de la actividades de internacionalización deberían ser usadas para subsidiar otras iniciativas en el campus. Muchas sugerirían que cualquier ganancia obtenida por las actividades de internacionalización debería ser reinvertida para aumentar los aspectos de la internacionalización que están menos financiados. Sin embargo, ésta es una materia institucional. Otro factor relacionado con la generación de ingresos es el surgimiento de nuevos proveedores comerciales corporativos (Garrett, 2005) que operan sobre la base de la ganancia. Así, mientras se asigna una mayor importancia a las razones económicas para la internacionalización en el nivel institución/proveedor, el tema se está convirtiendo más complicado como parte de las cuestiones más complejas de la comercialización/mercanti-

lización [*commodification*] de la educación con la entrega de programas y servicios de educación transfronterizos jugando un rol principal.

El perfil y la reputación internacional

Tradicionalmente, la prominencia ha sido dada a la importancia de alcanzar estándares académicos internacionales (no importa cómo éstos sean definidos). Esta motivación es aún importante, pero parece haber sido subsumida por el impulso abarcador de alcanzar una potente reputación mundial como una institución de alta calidad internacional. Este impulso se relaciona con la búsqueda de reconocimiento del nombre en un intento por atraer los académicos más brillantes, una cantidad sustancial de estudiantes internacionales y, por supuesto, una investigación y proyectos de capacitación de alto perfil. Uno podría decir que las instituciones de educación han sido siempre competitivas en tratar de alcanzar altos estándares académicos y más recientemente un perfil internacional. Sin embargo, ha habido un cambio hacia desarrollar una reputación internacional con el fin de competir exitosamente en un ambiente más comercial.

Las instituciones y las compañías están compitiendo por el mercado de los estudiantes internacionales que pagan o por programas de capacitación o servicios educacionales que produzcan ingresos como evaluación de idiomas y servicios de acreditación. El interés en la marca está llevando a las instituciones a buscar acreditación externa o servicios de aseguramiento de la calidad por agencias de acreditación nacionales e internacionales, algunas de las cuales son muy confiables y algunas no lo son tanto. La acreditación está llegando a ser una industria en sí misma y está claro que las instituciones y proveedores están haciendo serios esfuerzos por crearse una reputación internacional y un 'nombre de marca' o una red de socios con el fin de obtener ventajas competitivas. Por lo tanto, el deseo de tener reconocimiento internacional, ya sea debido a propósitos académicos, económicos, sociales o políticos está claramente creciendo.

Expansión de la calidad/estándares internacionales

Para la mayoría de las instituciones, la internacionalización no es el fin en sí mismo, sino un medio para un fin. La contribución que la dimensión

internacional produce en el mejoramiento de la calidad y relevancia de la educación superior en relación con los estándares internacionales está frecuentemente articulada como una razón y meta de la internacionalización. Dadas la mayor interconexión e interdependencia del mundo actual, es importante que la educación superior, mediante una fortalecida dimensión internacional en cuanto a docencia e investigación, responda a las necesidades de los individuos, comunidades, países y sociedad en general. En un nivel más práctico, la educación transfronteriza está probando ser un instrumento útil para ayudar a las instituciones a estandarizar y obtener soluciones innovadoras a la gestión en marcha y a los desafíos académicos y relacionados con la investigación. Este es otro aspecto donde la educación transfronteriza puede ayudar a fortalecer la calidad de las instituciones de educación superior y las funciones fundamentales de la investigación y los servicios de docencia/aprendizaje.

Alianzas estratégicas

La cantidad de acuerdos educacionales bilaterales o multilaterales ha aumentado exponencialmente en la última década. Durante estas primeras etapas del proceso de internacionalización, las instituciones están reaccionando frecuentemente a la multitud de oportunidades para establecer vínculos institucionales internacionales. Estos vínculos pueden tener diferentes propósitos: movilidad académica, establecimiento de criterios y estándares, desarrollo en conjunto de currículos o programas, seminarios, conferencias o iniciativas de investigación. Ocurre a menudo que las instituciones no pueden apoyar una gran cantidad de acuerdos y así muchos están inactivos y son principalmente acuerdos en el papel. A medida que las instituciones maduran en su acercamiento a la internacionalización y a la educación transfronteriza, existe un mayor esfuerzo hacia desarrollar alianzas estratégicas con propósitos claros y resultados articulados. Una tendencia importante es el desarrollo de redes. Éstas tienden a tener objetivos más claros y estratégicos, pero en muchos casos son más difíciles de gestionar que los acuerdos bilaterales debido a las complejidades del trabajo con tantos sistemas educacionales y culturas diferentes. En resumen, la razón para desarrollar alianzas educacionales internacionales estratégicas clave no constituye tanto un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar objetivos culturales, tecnológicos, económicos, sociales, científicos y académicos.

Perspectivas estudiantiles y de las instituciones/proveedores acerca de la movilidad de los programas y de la institución

Dado el surgimiento reciente de la movilidad de los programas e instituciones comparados con el de las personas, es importante e ilustrador examinar sus fundamentos e impactos anticipados desde el punto de vista de los estudiantes matriculados en estos cursos/programas transfronterizos y de las instituciones/proveedores implicados en entregar dicha educación. La Tabla 1.2 presenta las diferentes perspectivas en varios factores clave:

Tabla 1.2 Perspectivas diferentes con relación a las razones e impactos de la movilidad de los programas y proveedores

Razones e impacto	Estudiantes matriculados en el país receptor	Institución/ proveedor en el país exportador	Institución/ proveedor en el país receptor
Aumento del acceso y la oferta en el país	Capacidad para obtener calificaciones extranjeras sin dejar el país. Puede continuar cumpliendo con los compromisos familiares y laborales	Atracción hacia lograr satisfacer las necesidades de educación superior y capacitación	Competencia, colaboración o co-existencia con los proveedores extranjeros
Costo/ingresos	Menos oneroso seguir un programa extranjero en el país propio, ya que no hay costos de viaje ni de alojamiento. Los aranceles de los proveedores extranjeros valiosos pueden ser demasiado altos para la mayoría de los estudiantes	Hay un fuerte imperativo de generar ganancias en las operaciones transfronterizas (a menos que se provea con financiamiento de asistencia para el desarrollo). Los aranceles podrían ser altos para el país receptor.	Diversas razones e impactos dependiendo de si la institución/ proveedor está compitiendo o cooperando con los proveedores extranjeros

Selección de cursos/ programas	Aumento en el acceso a los cursos y programas de alta demanda por el mercado laboral	Tendencia a ofrecer cursos de alta demanda, que requieren escasa infraestructura o inversión	Necesidad de ofrecer una selección más amplia de cursos los que pueden no tener mucha matrícula y/o tener requerimientos importantes de laboratorio o equipamiento
Aspectos de lenguaje, culturales y seguridad	Puede tener acceso a cursos en idioma extranjero o nacional. Permanece en un ambiente cultural y lingüístico familiar. Después del 11/09 los estudiantes tienen más preocupación acerca de la seguridad	El idioma de la instrucción y la relevancia del currículo son temas importantes para el país huésped. Si se usa el idioma extranjero, se puede necesitar un apoyo académico y lingüístico	Provee cursos y programas adecuados a las normas culturales y lingüísticas locales
Calidad	Puede ser expuesto a una provisión de cursos de mayor o menor calidad	Dependiendo del modo de entrega, la calidad puede estar en riesgo. El aseguramiento de cursos relevantes y de alta calidad puede requerir inversiones significativas	La presencia de proveedores extranjeros puede actuar como catalisis para la innovación y mejoramiento en la calidad de los cursos, la gestión y el mantenimiento
(Cont.) Reconocimiento de la calificación	La calificación extranjera debe ser reconocida para propósitos académicos y laborales	Puede ser difícil para el grado académico y para la institución ser reconocidos en un país extranjero	Los proveedores locales reconocidos tienen una ventaja y son atractivos para los proveedores extranjeros en cuanto a otorgarles poder para entregar los grados académicos

Reputación y perfil	Debido al mercadeo masivo, el perfil de las campañas internacionales se confunde a menudo con la calidad del proveedor y/o del programa	El perfil y la visibilidad son factores clave para una alta matrícula y alianzas estratégicas	Los proveedores locales son desafiados a distinguir entre aquellos proveedores con un alto/bajo perfil y una alta/baja calidad
---------------------	---	---	--

Fuente: Knight (2005b)

Éstos no son sino algunos de los aspectos que contribuyen a las complejidades de la entrega de cursos y programas en otros países.

1.8 Temas y desafíos emergentes

Esta sección introduce los temas emergentes implicados en esta arena dinámica de la educación superior transfronteriza e identifica algunos de los desafíos con respecto a la construcción de capacidades, acuerdos de negocio y aseguramiento de la calidad.

Acceso estudiantil

Los cambios demográficos, el aprendizaje continuo, las cambiantes necesidades de recursos humanos creados por la economía del conocimiento al mismo tiempo que el número creciente de graduados del nivel secundario de educación está incrementando la demanda no satisfecha de educación y capacitación post-secundaria. ¿Ayuda la educación superior transfronteriza a satisfacer en los países su demanda creciente por educación ulterior? El aumento del acceso de los estudiantes es considerado frecuentemente una motivación para todas las formas de educación transfronteriza. Sin embargo, permanecen los temas relativos a la equidad de acceso y la calidad y relevancia de la educación que se provee. Si bien la movilidad de la educación está bien documentada no existen datos precisos sobre la tasa de participación de los estudiantes en programas transfronterizos o movilidad de los proveedores en los niveles nacionales e internacionales. Solamente unos pocos países, como Australia, Hong Kong, China, el Reino Unido, Singapur y Malasia reúnen datos confiables sobre las matrículas en los programas de educación transfronteriza. Esta es un área que requiere una mayor atención nacio-

nal e internacional ya que, sin datos sólidos, se transforma en un desafío el desarrollar políticas y marcos reguladores apropiados.

Aseguramiento de la calidad de la educación transfronteriza

En la última década, se ha aumentado la importancia dada al aseguramiento de la calidad en el nivel nacional e internacional. Se han establecido nuevas redes de calidad regionales. La tarea fundamental de estos grupos ha sido el reconocimiento de la calidad y el aseguramiento del suministro de la educación superior local por instituciones de educación superior públicas y privadas. Sin embargo, el incremento en educación transfronteriza por instituciones y nuevos proveedores comerciales privados ha introducido un nuevo desafío (y brecha) en el campo del aseguramiento de la calidad. Históricamente, con algunas notables excepciones, las agencias encargadas del aseguramiento de la calidad nacional no han enfocado sus esfuerzos en evaluar la calidad de los programas importados y exportados. La cuestión que ahora enfrenta el sector es cómo tratar el incremento de la educación transfronteriza por las instituciones tradicionales de educación superior y los nuevos proveedores comerciales privados, que no son normalmente parte de los esquemas de aseguramiento de la calidad basados nacionalmente (OCDE, 2004^a y b; OCDE, 2005; Knight, 2006c).

Es probable que sectores, además del educativo, se interesarán en desarrollar estándares y procedimientos de calidad internacional para la educación transfronteriza. Los estándares ISO u otros mecanismos basados en la industria, como los Premios Baldrige son ejemplos de sistemas de calidad que pueden ser aplicados o modelados para la educación transfronteriza. El sector educacional tiene perspectivas diversas en cuanto a lo apropiado que sea el que los estándares de calidad sean establecidos para la educación por aquellos que no son del sector: algunos ven mérito en esta idea y otros ven problemas. Al mismo tiempo, existen opiniones divergentes acerca del deseo y el valor de cualquier estándar o criterio internacional para el aseguramiento de la calidad, ya que esto podría poner en peligro la soberanía de los sistemas a nivel nacional o podría contribuir a la estandarización – no necesariamente a la mejora de los estándares de calidad.

Nuevos desarrollos en acreditación

La mayor conciencia sobre la necesidad de aseguramiento de la calidad y/o de acreditación ha llevado a varios nuevos desarrollos en acreditación. Muchos países han hecho esfuerzos para establecer criterios y procedimientos para sistemas de reconocimiento de aseguramiento de la calidad y de la aprobación de acreditadores confiables. Al mismo tiempo, ha aumentado el número de acreditadores auto-nombrados y hay cierta preocupación de que pueden expandirse las ‘fábricas’ de acreditación que vendan simplemente falsas etiquetas de acreditación.

Las fuerzas del mercado están convirtiendo en más y más importantes el perfil y reputación de una institución/proveedor y de sus cursos. Se están haciendo inversiones importantes en el mercadeo y en las campañas de ‘marca’ con el fin de obtener reconocimiento del nombre y aumento de las matrículas. La posesión de algún tipo de acreditación es parte de la campaña y asegura a los estudiantes potenciales que los programas/grados académicos son de un alto estándar. El deseo de un estatus de acreditación está llevando a una cierta comercialización del aseguramiento de la calidad y de la acreditación a medida que los programas y los proveedores luchan por ganar tantas estrellas de ‘acreditación’ como sea posible para aumentar su competitividad y la percepción de su legitimación internacional. El desafío es cómo distinguir entre los acreditadores confiables y los tramposos, especialmente cuando ni el proveedor transfronterizo ni el acreditador están localizados en el país o son reconocidos como parte de una sistema nacional de educación superior.

Al mismo tiempo, hay redes de instituciones y nuevas organizaciones que se auto-nombran e implican en acreditación de sus miembros. Estos son desarrollos positivos cuando se miran a través de los lentes de un esfuerzo por mejorar la calidad de la oferta académica. Sin embargo, existe cierta preocupación de que puedan no ser totalmente objetivos en sus evaluaciones. Si bien esto puede aplicarse al suministro interno y transfronterizo, es especialmente preocupante para el transfronterizo ya que la atención a los objetivos de las políticas nacionales y la orientación cultural son frecuentemente descuidados.

Otro desarrollo que es preocupante es el aumento de las ‘fábricas’ de acreditación. Estas organizaciones no son cuerpos reconocidos o legitimados y ellas más o menos ‘venden’ estatus de acreditación sin ninguna

evaluación independiente. Se parecen a las ‘fábricas’ de grados académicos que venden certificados y títulos con escaso o ningún tipo de trabajo. Los diferentes interesados en educación, especialmente los estudiantes, empleadores y el público necesitan estar conscientes de estas ‘fábricas’ de acreditación (y grados académicos) los que a menudo no son más que una dirección en la web y están por lo tanto fuera de la jurisdicción de los sistemas nacionales de regulación.

Reconocimiento de las calificaciones

El aumento de la movilidad académica hace surgir el tema del reconocimiento de certificados o credenciales a un lugar más prominente en las políticas de educación internacional. La credibilidad de los programas y calificaciones de educación superior es extremadamente importante para los estudiantes, sus empleadores, el público en general y por supuesto para la comunidad académica. Es crítico que las calificaciones otorgadas por los proveedores transfronterizos sean legítimas y que serán reconocidas laboralmente o para estudios superiores tanto en el nivel local como en el extranjero. Este es un desafío importante que enfrenta el sector de educación superior nacional e internacional a la luz de los nuevos proveedores y programas transfronterizos. Las guías para la provisión de educación superior transfronteriza [Guidelines for Quality Provision in Cross-Border Higher Education] desarrolladas en conjunto por UNESCO y OCDE han iniciado el estudio de estos temas (ver Anexo 1).

Fuga y ganancia de talentos

El poder ‘cerebral’ o de talentos es un tema que está creciendo en importancia para muchos países debido al progreso tecnológico, los cambios en la economía y la creciente movilidad de los trabajadores profesionales o calificados. El incremento en el movimiento transfronterizo de los académicos, los expertos y los docentes se debe en parte a la creciente competitividad por el capital humano en la economía del conocimiento. No solo hay una tendencia de moverse de país en país para el personal de la educación superior, sino también ellos son atraídos al sector corporativo donde los beneficios pueden ser más atractivos que en el sector educacional. El sector de educación superior es influido por esta movilidad de manera positiva y negativa, dependiendo de si un país

está experimentando una pérdida neta de cerebros o una ganancia y el nivel de circulación del capital cerebral o humano. Es importante estar consciente de las implicancias en términos de la capacidad de recursos humanos en campos específicos, por ejemplo: medicina, tanto al nivel institucional como nacional. Hay implicancias para las políticas educacionales pero también para la inmigración, ciencia y tecnología, comercio, empleo y relaciones exteriores. También existen posibles vínculos entre la matrícula y la movilidad de los estudiantes extranjeros y las necesidades de inmigración de trabajo calificado en el país que contrata. Así, las dinámicas complejas y crecientemente más interrelacionadas entre las políticas nacionales para la educación internacional, las políticas de migración y los esfuerzos nacionales para construir capacidad humana son áreas en las que vale la pena realizar una seria investigación.

El Acuerdo General en Comercio de Servicios (AGCS) y la educación superior

El AGCS ha sido una llamada de alerta a los líderes de la educación superior alrededor del mundo. La educación superior ha sido considerada tradicionalmente como un servicio público. Sin embargo con el advenimiento del nuevo acuerdo de comercio internacional, la educación superior también es reconocida como un servicio negociable que puede estar sujeto a las reglas de la Organización Mundial de Comercio. La movilidad académica (estudiantes, programas, proveedores) es considerada por muchos como un importante bien económico y que se espera crezca exponencialmente a medida que se expande la demanda por educación superior y continua (Larsen, Morris y Martín, 2002). El AGCS ha sido considerado por muchos como la presencia de nuevas oportunidades y beneficios y por otros como la introducción de nuevos riesgos. Así, mientras la movilidad académica internacional no es nueva, la presencia de leyes de comercio internacional para regularla es nueva y causante de debates interesantes dentro de la comunidad de educación superior (OCDE, 2004^a y b; Knight, 2006b).

1.9 Cuestiones claves

Estas tendencias emergentes hacen que surjan preguntas en términos de qué marcos reguladores y políticas de nivel nacional y regional necesitan ser implementadas. La siguiente lista de preguntas ayuda al análisis en

los tres capítulos siguientes y delínean los hallazgos y conclusiones presentados en el capítulo final.

- ¿Bajo qué condiciones y para qué propósitos deberían ser promovidas las actividades de educación superior transfronteriza por los países importadores o exportadores? ¿Son más apropiados para algunos propósitos, países o contextos diferentes tipos de arreglos (cooperación para el desarrollo, negocios de sociedades académicas o comerciales) o formas específicas (por ejemplo: hermanamiento, franquicias, grados académicos dobles, campus o sedes dependientes)?
- A medida que las actividades de educación superior se mueven a través de las fronteras ¿cuáles son las implicancias para el aseguramiento de la calidad y de la acreditación de los programas y los proveedores? ¿Cuáles son los diferentes roles que las instituciones, el aseguramiento nacional de la calidad y las agencias de acreditación juegan en el monitoreo de los programas que entran y que salen? ¿Existe la necesidad de mecanismos regionales o internacionales para aumentar los esfuerzos nacionales e institucionales para monitorear la entrega transfronteriza?
- ¿Cuáles son los marcos reguladores adecuados que necesitan implementarse para asegurar la calidad, equidad, compartir el conocimiento, acceso, investigación, reconocimiento de la calificación? ¿Sería apropiado tener un sistema regulador dual –uno local y otro para lo extranjero? ¿Deberían haber requisitos mínimos que los proveedores extranjeros deberían cumplir y deberían ser mandatorios o basados en incentivos? ¿Debería extenderse la ayuda estudiantil a los programas extranjeros?
- El surgimiento de nuevos tipos de proveedores trae nuevos actores al mundo de la educación transfronteriza. ¿Cómo colaborarán, competirán, complementarán o cambiarán estos nuevos proveedores de programas y servicios educacionales el trabajo de las instituciones postsecundarias privadas y de las tradicionales públicas locales al proveer acceso a las oportunidades de educación superior de calidad? ¿Qué procesos reguladores deberán implementarse para asegurar la calidad, la estabilidad financiera y la pertinencia de los proveedores extranjeros? ¿Cuál, si es que las hay, facilita u obstaculiza el que el suministro transfronterizo sirva a los intereses locales de los países receptores?

- ¿Cómo contribuye la educación transfronteriza a la fuga de talentos o a su ganancia? ¿Qué mecanismos pueden ayudar a aumentar los beneficios del aumento de la movilidad profesional y académica y la experticia de la diáspora, pero también mitigar el impacto negativo de los desequilibrios en la fuga de talentos de los países?
- ¿Cuáles son las conexiones entre la movilidad académica, la movilidad laboral y la inmigración temporal o permanente? ¿Están vinculadas con los patrones de migración las campañas de matrícula dirigida a los estudiantes extranjeros? ¿El suministro de educación a los estudiantes en su país natal disminuye las oportunidades de emigración?
- ¿Cuáles son las implicancias del aumento de la movilidad académica para el reconocimiento de los académicos y los profesionales del reconocimiento de las credenciales? ¿Qué políticas nacionales necesitan implementarse para determinar la validez de los grados académicos locales y extranjeros ofrecidos mediante el suministro transfronterizo? ¿Cuál es el rol de las convenciones regionales de UNESCO existentes sobre el reconocimiento de credenciales?
- La dimensión internacional de la educación superior está logrando un perfil mayor en arenas políticas exteriores a la educación, como la inmigración, la negociación y el comercio, la cultura, el desarrollo económico. ¿Cómo puede asegurar el sector de educación operando colaboradoramente con estos sectores en el nivel nacional/regional que la educación transfronteriza es comprendida y contribuye al desarrollo humano, social, cultural, científico y económico?

1.10 Conclusión

La movilidad de los estudiantes, profesores, conocimiento y valores ha sido parte de la educación superior por siglos, pero recientemente ha aumentado a un ritmo sin precedentes. Incluso, solo en las últimas dos décadas ha habido un crecimiento significativo en la movilidad de los programas y de los proveedores mediante modos de suministro presencial y virtual. Esto presenta muchas nuevas oportunidades –para el aumento del acceso a la educación superior; para alianzas estratégicas entre países y regiones; para la producción e intercambio de nuevo conocimiento; para el traslado de graduados y profesionales; para el desarrollo de capacidades de los recursos humanos y de los institucionales;

para la generación de ingresos económicos; para la mejora de la calidad académica y para el aumento de la comprensión mutua. La lista de los beneficios potenciales es larga y diversa. Pero también lo es la lista de los riesgos potenciales. Éstos pueden incluir: un incremento en baja calidad o en proveedores tramposos, una disminución potencial del financiamiento público si los proveedores extranjeros están creando un aumento del acceso, suministro extranjero de educación superior no sustentable si los márgenes de ganancia son bajos; calificaciones extranjeras no reconocidas por los empleadores locales o las instituciones educacionales; elitismo en términos de aquellos que pueden pagar la educación transfronteriza; énfasis creciente en el inglés como idioma de instrucción; y objetivos de las políticas de educación superior nacional que no se logran.

Los riesgos y beneficios varían entre países exportadores y receptores, entre países desarrollados y en desarrollo, para los estudiantes, instituciones, compañías y empleadores. El propósito de este libro es iluminar en estas oportunidades y desafíos, especialmente para los países en desarrollo que están dispuestos a usar la educación superior transfronteriza como medio de desarrollo, académica y económicamente.

Referencias

Adam, S. (2003), *The Recognition, Treatment, Experience and Implications of Transnational Education in Central and Eastern Europe*, Swedish National Agency for Higher Education, Stockholm.

Agarwal, P. (2006), "Higher Education Services in India and Trade Liberalization", in R. Chandra (ed.), *Trade in Services and India: Prospects and Strategies*, Centre for Trade and Development, Wiley, New Delhi, India.

Altbach P.G. and J. Knight (2006), "The Internationalization of Higher Education: Motivations and Realities", *The NEA 2006 Almanach of Higher Education*, pp. 1-11.

Bohm, A., D. Davis, D. Meares and D. Pearce (2002), *The Global Student Mobility 2025 Report: Forecasts of the Global Demand for International Education*, IDP, Canberra, Australia.

Cunningham, S., Y. Ryan, L. Stedman, S. Tapsall, S. Bagdon, T. Flew and P. Coaldrake (2000), *The Business of Borderless Education*, Australian Department of Education, Training and Youth Affairs, Canberra.

CVCP (2000), "The Business of Borderless Education: UK Perspectives", Committee of Vice-Chancellors and Principals, London.

Davis, D., A. Olsen and A. Bohm (2000), "Transnational Education: Providers, Partners and Policy. A Research Study", IDP, Brisbane.

Garrett, R. (2005), "Fraudulent, Sub-standard, Ambiguous – The Alternative Borderless Higher Education", Briefing Note, July, Observatory on Borderless Higher Education, London.

Knight, J. (2004), Internationalization Practices and Priorities: 2003 IAU Survey Report, International Association of Universities, Paris.

Knight, J. (2005a), "Borderless, Offshore, Transnational and Crossborder Education: Definition and Data Dilemmas", Report for Observatory on Borderless Higher Education, London.

Knight, J. (2005b), "Cross-border Education: An Analytical Framework for Programme and Provider Mobility", in J. Smart and W. Tierney (eds.), Higher Education: Handbook of Theory and Practice, Springer Academic Publishers, Dordrecht, The Netherlands.

Knight, J. (2006a), Higher Education Crossing Borders: A Guide to the Implications of GATS for Cross-border Education, Commonwealth of Learning and UNESCO, Paris, France.

Knight, J. (2006b), "Internationalisation: Concepts, Complexities and Challenges", in J. Forest and P. Altbach (eds.), International Handbook of Higher Education, Springer Academic Publishers, Dordrecht, The Netherlands.

Knight, J. (2006c), "Cross-Border Higher Education: Issues and Implications for Quality Assurance and Accreditation", Higher Education in the World 2007 – Accreditation for Quality Assurance- What is at Stake?, Global University Network for Innovation, Barcelona, Spain.

Larsen, K., K. Momii and S. Vincent-Lancrin (2005), "Cross-Border Higher Education: An Analysis of Current Trends, Policy Strategies and Future Scenarios", Observatory on Borderless Higher Education, London.

Larsen, K., R. Morris and J. Martin (2002), "Trade in Education Services: Trends and Issues", World Economy, Vol. 25, No 6.

Larsen, K. and S. Vincent-Lancrin (2002), "International Trade in Education Services: Good or Bad?", Higher Education and Management Policy, Vol. 14(3), OECD, Paris.

Nielson, J. (2004), "Trade Agreement and Recognition", Quality and Recognition in Higher Education: The Cross-border Challenge, OECD, Paris, France.

Observatory on Borderless Higher Education (OBHE) (2002-2004), Breaking News Stories from 2002-2004, London, see <http://obhe.ac.uk>

OECD (2004a), Quality and Recognition in Higher Education: The Cross-Border Challenge, OECD, Paris.

OECD (2004b), Internationalisation and Trade in Higher Education – Opportunities and Challenges, OECD, Paris.

OECD (2005), Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education, OECD, Paris.

UNESCO (2004), "Higher Education in a More Globalized World", Position Paper, UNESCO, Paris.

UNESCO and Council of Europe (2001), "The UNESCO-CEPES/Council of Europe Code of Good Practice for the Provision of Transnational Education", UNESCO, Paris.

UNESCO/OECD (2005), "Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education", UNESCO and OECD, Paris.

Verbik, L. and L. Jokivirta (2005), "National Regulatory Frameworks for Transnational Higher Education: Models and Trends. Part 1 and Part 2", Briefing Notes, Observatory on Borderless Higher Education, London.

Vincent-Lancrin, S. (2005), Building Capacity Through Cross-border Tertiary Education, Observatory on Borderless Education, London.

CAPÍTULO 2

El desarrollo de capacidades mediante la educación terciaria transfronteriza

*Stéphan Vincent-Lancrin**

Mientras muchos países miembros de la OCDE compiten para atraer estudiantes extranjeros, algunas economías pioneras emergentes muestran que una estrategia innovadora para la importación de educación transfronteriza puede formar parte de una estrategia nacional de construcción de capacidades. ¿Puede ser este un modelo conveniente para construir capacidades en educación terciaria en los países en vías de desarrollo e incluso aún más, para acelerar el desarrollo económico? Este capítulo expone que esto es así.

2.1 Introducción

El surgimiento de nuevas formas de educación superior transfronteriza y el establecimiento de un enfoque de construcción de capacidades en este tipo de suministro constituyen un fenómeno reciente. Por lo mismo, existe poca información empírica para evaluar su efectividad como una herramienta de desarrollo, tanto educacional como económicamente. Sin embargo, considerando la tendencia creciente de la educación transfronteriza, este capítulo examina el potencial impacto de estas actividades en un contexto de capacidad de desarrollo, basado en indicadores disponibles y en perspectivas teóricas opuestas a esta aproximación al desarrollo.

La educación terciaria se ha vuelto cada vez más internacional en la década pasada, a medida que más y más estudiantes eligen estudiar en el extranjero, matricularse en programas de educación extranjera en su país de origen, o simplemente usar la Internet para tomar cursos ofrecidos por instituciones en otros países. Los alumnos que van al extranjero a estudiar han constituido tradicionalmente la forma más común de

* Stéphan Vincent-Lancrin es un analista en educación en la OCDE.

educación superior transfronteriza. En la última década, sin embargo, han surgido nuevos tipos de educación post-secundaria transfronteriza. La educación transfronteriza no solo incluye la movilidad internacional de los estudiantes, sino también la movilidad de los programas educativos y de instituciones más allá de sus fronteras (ver Tabla 2.1).

La educación terciaria transfronteriza se refiere a situaciones en la que estudiantes, profesores, programas, instituciones/proveedores o materiales escolares cruzan las fronteras nacionales. Puede asumir variadas formas, tales como que estudiantes (y profesores) viajen a estudiar (enseñar) en países extranjeros, instituciones educacionales asociadas con instituciones extranjeras para ofrecer programas educativos o grados académicos conjuntos, instituciones educativas operando en el extranjero, y cursos de educación suministrados a través de las fronteras mediante *e-learning* o aprendizaje a distancia (Knight, 2003, 2005; OCDE, 2004a; y el capítulo 1 de este libro). Todas las formas de educación transfronteriza actualmente se entregan bajo una variedad de acuerdos contractuales: asistencia para el desarrollo, sociedades sin fines de lucro y, cada vez más, comercio (OCDE, 2004a).

El número de estudiantes extranjeros en los países miembros de la OCDE³ se ha más que triplicado en los últimos 25 años, a 2,3 millones el 2004. Los países miembros de la OCDE reciben alrededor del 85% de los estudiantes extranjeros mundiales en un mismo año (OCDE, 2006a). En cambio, dos tercios (66%) de todos los estudiantes extranjeros estudiando en los países miembros de la OCDE eran de fuera del área de la OCDE el 2004. Asia encabeza la lista de regiones que mandan estudiantes al extranjero para educación superior, siendo casi la mitad (48%) de todos los estudiantes internacionales de nivel terciario en el área OCDE. Europa está en un cercano segundo lugar, siendo el 27%, seguido de África (12%), Sudamérica (7%), Norteamérica (4%) y Oceanía (1%). El grueso de la educación post-secundaria transfronteriza mediante la movilidad de programas y de instituciones ocurre en la región de Asia-Pacífico. Singapur, Malasia y Hong Kong, China, son probablemente los principales importadores de educación transfronteriza mediante la movilidad de las instituciones y programas. Este tipo

3 Una lista de los 30 países miembros de la OCDE está disponible en: http://www.OECD.org/pages/0,3417,en_36734052_36761800_1_1_1_1_1,00.html

de actividad está también siendo cada vez más desarrollada en china continental. Desde el año 1996, el gobierno malayo ha animado a las universidades extranjeras a establecer campus sucursales o satélites en su territorio. Actualmente, hay cinco campus sucursales de universidades extranjeras y más de 600 instituciones privadas de educación superior [*private colleges*] ofreciendo títulos tanto locales como extranjeros. En Hong Kong, China, aproximadamente 165 instituciones educativas y cuerpos profesionales ofrecieron un total de 856 cursos en junio del 2003, de manera particular o con socios locales (Garret and Verbik, 2003). Finalmente, China ha informado un incremento de nueve veces entre el 1995 y el 2004 de programas extranjeros (todos ofrecidos en cooperación con instituciones locales, como requiere la legislación china). A principios del 2003, había 712 de tales programas, de los cuales el 37% eran de un nivel post-secundario o superior.

Este crecimiento proviene de muchos factores diferentes, pero no mutuamente excluyentes, en los países importadores y exportadores: la caída en el costo del transporte y las comunicaciones, la globalización de las economías y el mercado laboral, el desarrollo de empresas transnacionales y la emergencia de un segmento internacional en el mercado laboral facilitan la migración de gente especializada; un deseo de promover el entendimiento mutuo; la necesidad de migración de trabajadores capacitados en una economía basada en el conocimiento; el deseo de generar ingresos para el sector de educación superior; o la necesidad de construir una fuerza de trabajo mejor educada (encontrada generalmente en las economías emergentes). Estos y otros factores han llevado a la emergencia de cuatro enfoques políticos diferentes a la educación superior transfronteriza.

El *enfoque del entendimiento mutuo* reúne ambiciones políticas, culturales, académicas y de asistencia para el desarrollo. Permite y fomenta la movilidad tanto de estudiantes y personal local como extranjero mediante becas y programas de intercambio académico y apoya asociaciones entre instituciones educativas. Este es el enfoque tradicional a la internacionalización de la educación terciaria.

Aunque comparte el objetivo del enfoque recién mencionado, los otros tres se encuentran más dirigidos por lo económico. Dos de ellos se preocupan principalmente de la exportación. Comparada con el enfoque

de entendimiento mutuo, la política de *migración de habilidades* pone un mayor énfasis en la matrícula de estudiantes internacionales. El objetivo de este enfoque es volver más competitivos los sectores de educación superior e investigación y/o atraer estudiantes talentosos a unirse a la fuerza de trabajo después de su graduación. El *enfoque de generación de ingresos* comparte los objetivos de los enfoques de entendimiento mutuo y de la migración de habilidades, pero ofrece servicios de educación superior por aranceles completos, sin subsidios públicos. Comparados con los estudiantes locales, los estudiantes internacionales generan ingresos adicionales para las instituciones que se ven animadas a volverse emprendedoras en el mercado de educación internacional. Bajo esta estrategia, los gobiernos tienden a conceder a las instituciones considerable autonomía, pero buscando asegurar la reputación de su sector de educación superior y proteger a los estudiantes internacionales.

Un último enfoque a la internacionalización de la educación superior, más prevaleciente en las economías emergentes, es el enfoque de construcción de capacidades. Esta perspectiva se refiere a un país importador que percibe la educación transfronteriza como un medio tanto para atender la demanda insatisfecha como para apoyar la construcción de capacidades para una educación superior de calidad. Este fundamento está presente también en el enfoque del entendimiento mutuo y, por tanto, se encuentra en todos los países, pero tiene mayor importancia en aquellos donde el sistema de educación superior no satisface la demanda doméstica, tanto en términos de cantidad como de calidad. De hecho, algunos países del sudeste asiático apoyan los servicios de educación transfronteriza para propósitos de construcción de capacidades.

Tales países tienen políticas para animar a los estudiantes a estudiar en el extranjero, así como para atraer a proveedores extranjeros para que ofrezcan cursos en su territorio. Malasia provee becas de gran alcance para los estudiantes de postgrado o la capacitación de profesores, académicos y funcionarios públicos, principalmente en el Reino Unido y Australia. Este país también ha establecido oficinas en el extranjero para ayudar a los estudiantes que estudian fuera de Malasia. También usa acuerdos comerciales, especialmente el Acuerdo General de Comercio de Servicios AGCS dentro de la Organización Mundial del Comercio (OMC), para mostrar su interés en los proveedores extranjeros. Tailandia provee becas para sus estudiantes y empleados del sector público. Se

espera que los estudiantes educados en el extranjero ayuden a construir la capacidad local en la educación superior cuando regresen. Sin embargo, dados los costos, el número de los programas de becas está limitado y la construcción exitosa de capacidades depende también de programas foráneos y de la movilidad institucional. Indonesia; Malasia; Singapur; Hong Kong, China; Vietnam y China fomentan que los académicos, programas e instituciones foráneas ofrezcan sus servicios en sus países. Declaraciones políticas de varios países mencionan el potencial para la movilidad de programas e instituciones para contribuir a la construcción de capacidades. China ha indicado que apunta a “atraer recursos educacionales de alta calidad desde el extranjero” y a “introducir globalmente un currículo y materiales de enseñanza avanzados que son de urgente necesidad en China” (New China News Agency, 2003). Varios campus sucursales de instituciones de educación terciaria foránea han recientemente abierto en China. En Indonesia se ha implementado un marco para la cooperación local con universidades extranjeras para “mejorar y aumentar el desempeño en la educación superior” y el “mantener, desarrollar, empoderar y expandir la ciencia, tecnología y/o artes”.

Estas tendencias y políticas son analizadas en profundidad en Internacionalización y Comercio en Educación Superior [*Internationalisation and Trade in Higher Education* (OCDE, 2004a)] y en Análisis de Políticas en Educación [*Education Policy Analysis 2005-2006* (OCDE, 2006b)].

Mientras muchos países miembros de la OCDE compiten para atraer a los estudiantes extranjeros, algunas economías pioneras emergentes muestran que una estrategia innovadora para la importación de educación transfronteriza puede formar parte de una estrategia nacional de construcción de capacidades. ¿Puede ser este un modelo conveniente para construir capacidades en educación terciaria, e incluso más, para acelerar el desarrollo económico en los países en vías de desarrollo? Este capítulo expondrá que esto es así: usar la educación transfronteriza para construir capacidades puede ser una estrategia efectiva, especialmente cuando es acompañado de políticas apropiadas y marcos reguladores. Sin embargo, es un fenómeno demasiado reciente para mostrar evidencia de un impacto significativo en países que tienen la educación terciaria como una herramienta de construcción de capacidades.

Tabla 2.1 Tipos de actividades en educación transfronteriza

Tipo	Forma principal	Ejemplos	Tamaño
1. Personas			
Estudiantes / aprendices	Movilidad del estudiante	<ul style="list-style-type: none"> - Estudio completo en el extranjero por un título o acreditación foránea - Parte de una sociedad académica para un grado nacional o en conjunto - Programas de intercambio 	Esta actividad probablemente constituye la porción mayor de las actividades en educación transfronteriza
Profesores / Capacitadores	Movilidad académico/capacitador	<ul style="list-style-type: none"> - Para el desarrollo profesional - Como parte de una sociedad académica - Empleo en una universidad extranjera - Enseñar en una institución sucursal en el extranjero 	Una actividad tradicional en el sector educativo, que debiese crecer dado el énfasis en la movilidad de los profesionales y la internacionalización de la educación
2. Programas			
Programas educacionales	Sociedades académicas <i>E-learning</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Curso o programa conjunto con una institución foránea - Programas de <i>e-learning</i> - Vender o dar como franquicia un curso a una institución foránea 	Las sociedades académicas representan la mayor proporción de estas actividades. Las franquicias y el <i>e-learning</i> son actividades con un rápido crecimiento
3. Instituciones			
Universidades Centros de capacitación Compañías	Campus foráneos Inversiones foráneas	<ul style="list-style-type: none"> Campus sucursales foráneos Comprar (una parte) de una institución educacional foránea El establecimiento de instituciones con una marca extranjera 	Una tendencia que aumenta cada vez más rápido, habiendo tenido un modesto punto de partida

Una vez que una estrategia global para la construcción de capacidades en educación está en acción como parte de la estrategia nacional de construcción de capacidades, los países deben examinar cómo la educación terciaria (y, en términos generales, la post-secundaria) encaja

en esto. Una cuestión subsiguiente se refiere a si la educación terciaria transfronteriza puede jugar un papel en esta estrategia y, de ser así, cuál. Para poder llegar a una decisión en este asunto, los gobiernos deben examinar una gama de temas y clarificar sus objetivos de acuerdo con el contexto local:

- ¿De cuáles objetivos puede encargarse la educación transfronteriza?
- ¿Qué tipo de educación transfronteriza es más apto para el logro de estos objetivos?
- ¿Existen acuerdos contractuales más efectivos que otros para el suministro de educación transfronteriza? ¿Para qué objetivos y en qué circunstancias?
- ¿Qué políticas pueden maximizar los beneficios de la educación transfronteriza y minimizar los (posibles) riesgos? ¿Cuáles son factibles en el contexto local?

Este artículo no ofrece respuestas definitivas a todas estas preguntas, ya que estos puntos están conectados íntimamente con el contexto local de cada país. Las respuestas posibles serán exploradas y se intentará ilustrar los mecanismos que vinculan la educación transfronteriza con la construcción de capacidades.

En la sección siguiente será definido el concepto de construcción de capacidades. Se expondrá si el término se refiere a principios cuya validez van más allá de un contexto de asistencia para el desarrollo. Las oportunidades y desafíos de la educación terciaria transfronteriza para la construcción de capacidades en educación terciaria también serán examinados en esta sección. La sección 2.3 expondrá que la educación, incluyendo la educación terciaria, es privilegiada sobre otros sectores porque es crucial para cualquier estrategia de construcción de capacidades, y la sección 2.4 recuerda la importancia de la educación terciaria para el desarrollo económico. La sección 2.5 delinea las razones por las cuales la educación transfronteriza podría aportar la construcción de capacidades en educación terciaria y la sección 2.6 examina los beneficios e inconvenientes de los diferentes tipos de suministro de educación transfronteriza. La sección 2.7 discute los pro y contras de un suministro de mercado comparado con una asistencia para el desarrollo y afirma que el comercio y la asistencia para el desarrollo podrían ser complementarios en la estrategia de construcción de capacidades. En la sección 2.8, se resumen algunas políticas que ayudan a maximizar los beneficios

de la educación transfronteriza y minimizar los riesgos. La sección final concluye exponiendo que sería beneficioso para el crecimiento de los países desarrollar una estrategia consciente y proactiva para la educación transfronteriza, sea cual sea esta estrategia.

2.2 ¿Qué es desarrollo de capacidades?

El concepto de construcción de capacidades [*capacity building*] o desarrollo de capacidades [*capacity development*]⁴ apareció a fines de la década del ochenta y se ha vuelto la palabra en boga del desarrollo en los noventa. Más que capturar una nueva idea, encarna el criticismo de la asistencia para el desarrollo al enfatizar la necesidad de construir el desarrollo de los recursos nativos, propiedad y liderazgo trayendo el desarrollo de recursos humanos al primer plano. Mientras que los ochenta fueron habitualmente descritos como una década de “estabilización y ajuste estructural”, en los noventa un fuerte énfasis se puso en construir el capital humano siguiendo los avances en la economía de la “teoría de crecimiento endógeno” (Thorbecke, 2000). El cambio entre la asistencia para el desarrollo tradicional y la construcción de capacidades se ilustra con el conocido proverbio: “dale un pescado a alguien y comerá por un día; enseña a alguien a pescar, y se podrá alimentar a sí mismo por toda su vida”. El concepto de construcción de capacidades señala un cambio en el desarrollo de la comunidad desde la *asistencia* hacia una actitud menos dependiente de “ayúdate a ti mismo”. Apareció en un contexto marcado por una extendida (y posiblemente exagerada) insatisfacción ante la cooperación técnica (Arndt, 2000) y, más aún, con la ineficiencia de la asistencia –la así llamada ‘fatiga de la asistencia [*aid fatigue*’] de los noventa.

4 Aunque a veces son utilizados con sentidos algo diferentes, en este artículo consideramos los dos términos sinónimos, y así es como los entienden la mayoría de las personas. Construcción de capacidades [*capacity building*] es frecuentemente usado tanto en el contexto africano como en la relación entre el desarrollo del sector de comercio y del privado [*trade and private sector*], mientras que desarrollo de capacidades [*capacity development*] se ocupa comúnmente en las agencias de ayuda para el desarrollo. Actualmente, no existe una distinción clara y ambos términos se refieren a la misma idea: desarrollo de capacidades, sin embargo, es más preciso ya que reconoce que siempre existe alguna capacidad inicial que debe ser desarrollada, mientras que construcción de capacidades pareciese implicar que uno la construye en una *tabula rasa*.

La OCDE ha definido recientemente capacidad y desarrollo de la capacidad de la siguiente forma:

La capacidad es la habilidad de las personas, organizaciones y sociedades como un todo para manejar sus asuntos exitosamente. Desarrollo de la capacidad es el proceso mediante el cual las personas, organizaciones y la sociedad como un todo liberan, fortalecen, crean, adaptan y mantienen capacidad en el tiempo (OCDE, 2006c).

Y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define capacidad y desarrollo de la capacidad de la siguiente forma:

Capacidad es la habilidad de los individuos, organizaciones y sociedades para desempeñar funciones, solucionar problemas, y plantearse y cumplir metas. El desarrollo de capacidades implica la creación, utilización y retención sostenible de esa capacidad, para reducir la pobreza, aumentar la autonomía, y mejorar la vida de la gente. (...) El desarrollo de la capacidad se construye y aprovecha más que reemplaza la capacidad nativa. Se trata de promover el aprendizaje, aumentar el empoderamiento, construir el capital social, crear ambientes habilitantes, integrar culturas, y orientar el comportamiento personal y social.

La construcción de capacidades está basada, entonces, en el aprendizaje y la adquisición de habilidades y recursos en los individuos y organizaciones. La adquisición de habilidades debe ser vista en oposición a la transferencia de tecnología o asistencia técnica, ninguna de las cuales necesariamente lleva al aprendizaje de los individuos y/o organizaciones en los países en vías de desarrollo. Mientras el proceso de hecho descansa en algunos recursos importados, la capacidad foránea debe ser usada como un mecanismo para compartir el conocimiento, que permite el fortalecimiento y el desarrollo de la capacidad local (Figura 2.1).

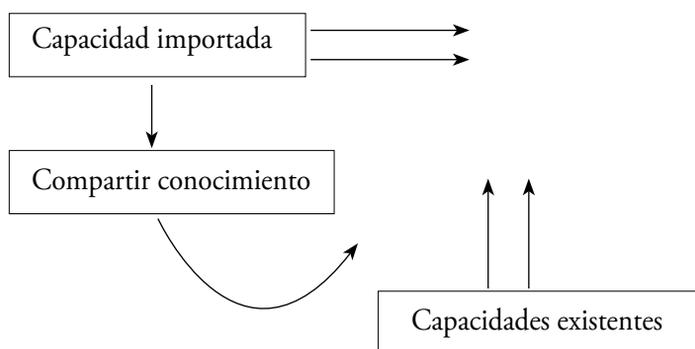
La construcción de capacidades está comprometida con una perspectiva de desarrollo sustentable más a largo que a corto plazo, e intenta superar los defectos de los proyectos tradicionales liderados por los donantes –habitualmente criticados por ser más a corto plazo que sustentan-

bles, y no siempre se encargan de las necesidades de los beneficiarios. El desarrollo en un contexto de construcción de capacidades permite a los países en vías de desarrollo identificar sus propias necesidades, y diseñar e implementar la estrategia de desarrollo más apta para el contexto local. Su meta última es hacer que los países en vías de desarrollo se vuelvan menos dependientes de la ayuda. Como proceso, se trata de monitorear y evaluar para identificar las existentes capacidades, deficiencias y los progresos y logros del desarrollo.

En las cuadros 2.1 y 2.2, se encuentran delineados dos grupos de principios guía para el desarrollo de capacidades. Se ofrecen dos diferentes entradas basadas en una filosofía común. Según los principios del desarrollo de capacidades, la propiedad de los proyectos de desarrollo es transferida del donante a la comunidad beneficiada y refleja principios recientes de efectividad en la asistencia⁵. Por esta razón, el desarrollo de capacidades no está necesariamente vinculado a la asistencia para el desarrollo, ya que también puede describir los esfuerzos de los países en cumplir con sus metas de desarrollo, sin contar con la asistencia externa.

Figura 2.1. Desarrollo de capacidades

Capacidades necesitadas



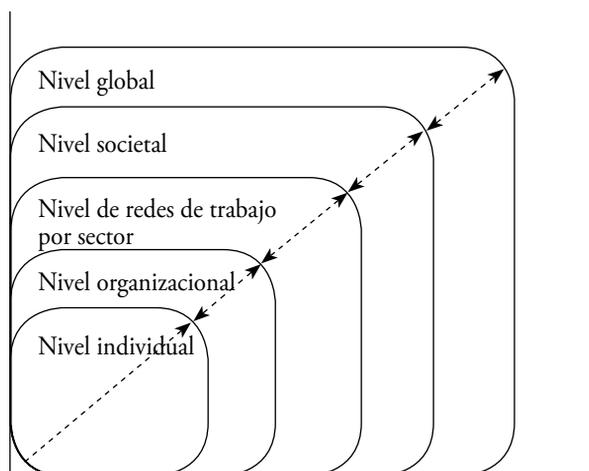
Fuente: OCDE (Adaptado de UNDP, 2003).

Una dimensión importante de la construcción de capacidades se encuentra en su enfoque sistémico o de multi-nivel hacia el desarrollo:

5 Es decir, que la asistencia foránea debe depender más de las necesidades del receptor que de las que el donante puede proveer; que la asistencia foránea a través de la experticia técnica es a menudo insostenible una vez que los expertos foráneos se han ido; que la asistencia debe ser manejada por el país receptor.

La construcción de capacidades reconoce la necesidad de considerar variados niveles de intervenciones y entiende la interdependencia en tanto desarrollo de una política de desarrollo coherente y sustentable. Adaptando a Bolger (Bolger, 2000), en este artículo se consideran cinco niveles de capacidad (Figura 2.2): el nivel individual, organizacional, sector/red, social y global (OCDE, 2001a; UNDP/Global Environment Facility, 2003).

Figura 2.2 Desarrollo de capacidades: un marco conceptual multi-nivel



Fuente: OCDE (Adaptado de Bolger, 2000).

En el nivel individual, la construcción de capacidades se refiere a la adquisición de habilidades mediante la educación formal u otras formas de aprendizaje. Aun cuando las habilidades y el conocimiento pueden ser adquiridos en contextos variados, los sistemas de educación formal juegan un rol de suma importancia en esta conexión.

En el nivel organizacional, la construcción de capacidades se centra en la construcción de infraestructuras e institucionalidad, la disponibilidad de los recursos y la eficiencia de los procesos y el manejo para lograr la efectividad y resultados de calidad en las infraestructuras existentes. En la educación, este nivel significa la mejora de las instituciones educacionales locales, como las universidades, a través de recursos adicionales y un mejor uso de aquellos ya disponibles.

En el nivel sector/red, la construcción de capacidades busca aumentar la consistencia en las políticas del sector y promover una mejor coor-

dinación entre las organizaciones. En educación, la construcción de capacidades podría por ejemplo apuntar a mejorar los vínculos entre las instituciones vocacionales y de educación académica, entre instituciones de investigación y de enseñanza, o mejorar la coordinación entre instituciones de diferentes campos académicos.

El nivel social se refiere a los marcos humanos (convenciones, hábitos, valores, regulaciones, regímenes políticos, políticas, etc.) en los que ocurre el desarrollo. El nivel social puede permitir o restringir el desarrollo. La desigualdad de género, la discriminación racial, la corrupción, la falta de seguridad y compromiso para el desarrollo, la incapacidad de aumentar los impuestos, etc., son factores restrictivos. En algunos casos, el desarrollo de la capacidad tiene la habilidad de transformar actitudes y valores que están entorpeciendo el desarrollo, por ejemplo, mediante esfuerzos para combatir la corrupción, el crimen y la inseguridad, u otras políticas desafiando el comportamiento improductivo, como la desigualdad de género. Transformar la sociedad, sin embargo, es un proceso lento e inseguro. El nivel social, ya sea facilitando o restringiendo el desarrollo (y sin importar lo desafiante de este nivel) forma la base de las actividades de la construcción de capacidades. La importancia de apreciar la naturaleza de este nivel se corresponde con el principio de las actividades de desarrollo de construcción de capacidades en la situación local: una horma no calza todos los tamaños.

Finalmente, el nivel global necesita ser tomado en cuenta, es decir, el contexto internacional en el cual el país opera. Esto incluye acuerdos multilaterales, leyes internacionales, pero también consideraciones geoestratégicas. En este nivel, el desarrollo de la capacidad busca mejorar la participación del país en organizaciones internacionales, tratados y acuerdos, y el uso de estos.

**Cuadro 2.1. Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE.
Principios orientadores para estrategias de desarrollo sustentable**

Formulación estratégica

- Propiedad del país y participación, liderazgo e iniciativa en el desarrollo de sus estrategias.
- Consulta amplia, incluyendo especialmente a los pobres y a la sociedad civil, para abrir el debate a nuevas ideas e información, exponer problemas a ser resueltos, y construir consenso y apoyo político en la acción.
- Asegurar impactos beneficiosos sustentables para los grupos en desventaja, los marginados y las generaciones futuras.
- Mejorar las estrategias y procesos existentes, más que agregar nuevos, para permitir la convergencia y coherencia.
- Una base analítica sólida, tomando en cuenta los temas relevantes para la región, incluyendo una revisión comprehensiva de la situación presente y predicciones de tendencias y riesgos.
- La integración de objetivos económicos, sociales y ambientales, mediante políticas que se apoyen mutuamente, prácticas y manejos de las concesiones entre ellos.
- Objetivos realistas con prioridades presupuestarias claras.

Desarrollo de capacidades

- Fortalecer y mejorar la capacidad existente en el país –pública, sociedad civil y privada– como parte del proceso estratégico.
- Vincular los niveles nacionales y locales, incluyendo devolución de apoyo en todas las etapas del desarrollo e implementación estratégico.
- Establecer monitoreo continuo y sistemas de evaluación basados en indicadores claros para acompañar y guiar el progreso.

Fuente: OCDE (2001a).

Cuadro 2.2. Los diez principios del PNUD para el desarrollo de capacidades

1. No apurarse; el desarrollo de capacidades es un proceso a largo plazo. Eluda presiones de entrega, arreglos rápidos y la búsqueda de resultados a corto plazo.
2. Respetar el sistema valórico y promover la autoestima –la imposición de valores ajenos puede socavar la confianza. El desarrollo de capacidades se construye sobre una base de respeto y autoestima.
3. Explorar local y globalmente; reinventar localmente –no hay anteproyectos. El desarrollo de capacidades nace sobre un aprendizaje voluntario, con genuino compromiso e interés. El conocimiento no puede ser transferido; debe ser adquirido.
4. Contrastar perspectivas y potenciar las diferencias –el desarrollo de capacidades no es un poder neutral, y desafiar perspectivas e intereses personales es difícil. Un diálogo sincero y una cultura colectiva de transparencia son pasos esenciales.
5. Pensar y actuar en términos de resultados sustentables de capacidades –la capacidad es el núcleo del desarrollo; cualquier curso de acción necesita promover este fin. Los líderes responsables inspirarán a sus instituciones y sociedades a trabajar correspondientemente.
6. Establecer incentivos positivos –los motivaciones e incentivos deben estar alineadas con el objetivo del desarrollo de capacidades, incluyendo sistemas de gobierno que respeten los derechos fundamentales. Los empleados del sector público son un área particular donde las distorsiones arrojan los mayores obstáculos.
7. Integrar entradas externas en las prioridades, procesos y sistemas nacionales –las entradas externas son necesarias para responder a la demanda real y ser lo suficientemente flexibles para responder a las necesidades y agendas nacionales. En el caso de que los sistemas nacionales no sean lo suficientemente fuertes, deben ser reformados y fortalecidos, no evitados.
8. Construir sobre las capacidades existentes más que crear nuevas –esto implica el uso primario de la experticia nacional, el resurgimiento y fortalecimiento de las instituciones nacionales, como también la protección del capital social y cultural.
9. Mantenerse comprometido bajo circunstancias difíciles –mientras más débil es la capacidad, más grande es la necesidad. Bajas capacidades no son un argumento para el retiro o para conducir agendas externas. La gente no debiese ser rehén de gobiernos irresponsables.
10. Mantenerse responsable ante los beneficiarios finales o últimos –cualquier gobierno responsable debe responder ante su gente, y debe promover la transparencia como el instrumento principal de la responsabilidad pública. En el caso de que el gobierno sea insatisfactorio es aún más importante el basar el desarrollo firmemente en la participación de las partes interesadas y mantener puntos de presión para un sistema de responsabilidad inclusiva.

Fuente: PNUD (2003).

2.3. La centralidad de la educación y de la educación superior en cualquiera estrategia de construcción de capacidades

En general, la educación y el sector de educación superior juegan un papel relevante en cualquier estrategia de construcción de capacidades. La meta última de la estrategia nacional del desarrollo de capacidades es lograr el progreso y desarrollo, entre otras cosas al convertirse en una economía desarrollada de altos ingresos. Según sus ventajas y limitaciones naturales, sus capacidades ya existentes, sus posibles ventajas competitivas, y sus prioridades, los países necesitan generar estrategias diferentes de desarrollo. Las estrategias nacionales de desarrollo tienen en su base una variedad de estrategias de sectores complementarios de desarrollo de capacidades. Un país puede necesitar y desear desarrollar capacidades en educación, en el mercado, en la salud, en ingeniería, en agricultura, etc., cada sector contribuyendo al crecimiento y a sus metas de desarrollo de distintas maneras.

Vale la pena notar que algunos sectores, como la educación, salud o comercio, son transversales u horizontales en cuanto impactan en todos los sectores de la economía. Incluso si la agricultura es la prioridad principal en la estrategia de desarrollo de una país, no debiese dejar de lado los sectores horizontales, ya que el sector agrícola será más competitivo si tiene una fuerza laboral saludable (salud), si los campesinos conocen y utilizan las últimas técnicas agrícolas (educación) y, posiblemente, si pueden comercializarlas efectivamente en el mercado (comercio).

Sin embargo, la educación tiene un privilegio único como una característica intrínseca de cualquier estrategia de desarrollo de capacidades. Sin importar el sector, la construcción de capacidades descansa sobre el fortalecimiento de la capacidad individual a través de la capacitación y el aprendizaje, para así aumentar la cantidad de capital humano local en un campo específico. Esto puede ser realizado al preparar programas educacionales específicos en el sistema de educación formal o mediante otras formas de aprendizaje. Aunque algunas de las habilidades necesarias serán habitualmente adquiridas en el mismo trabajo o a través de un aprendizaje en la acción, los países en vías de desarrollo que se caracterizan por organizaciones menos eficientes de trabajo o por tecnologías obsoletas, pueden necesitar apoyarse más en la educación vo-

cacional formal y la capacitación. Qué nivel de educación (primaria, secundaria o terciaria) se necesita para lograr esta meta depende del tipo de competencia que va a ser construida. La educación post-secundaria, incluyendo la educación terciaria que otorga un grado, es ciertamente importante para desarrollar capacidades en algunos campos.

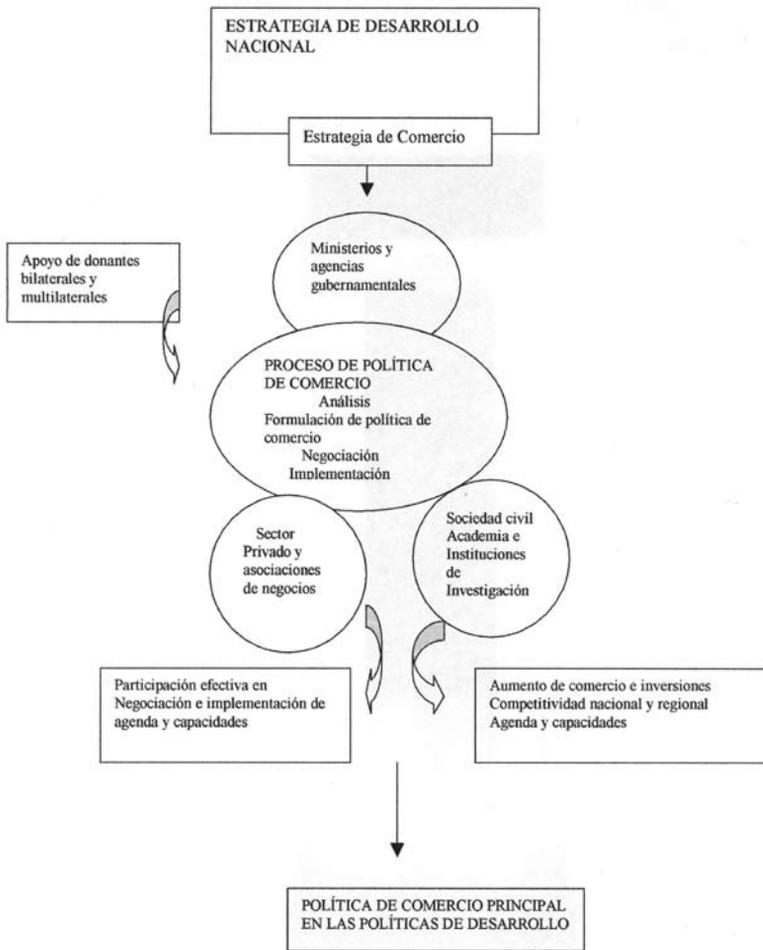
Más aún, el sector de educación superior, incluyendo la investigación, juega también un rol específico en cualquier estrategia de desarrollo de capacidades. Primero, los investigadores y académicos locales deben ayudar a diseñar la estrategia nacional de desarrollo al explorar los costos y beneficios así como la factibilidad de las políticas alternativas. Segundo, una característica esencial de las estrategias de construcción de capacidades reside en establecer sistemas de monitoreo continuo y evaluación basados en indicadores claros para rastrear y conducir el progreso (ver Cuadro 2.2.). Los académicos e investigadores están bien equipados para contribuir en esta tarea, como es el caso en muchos países desarrollados. Cuando es llevado a cabo en el sector de educación superior, esta evaluación recibe los beneficios de un debate científico abierto y contradictorio y permite iluminar muchas de las posibles consecuencias de esta política. Pero incluso cuando es realizado fuera del sector académico, la evaluación de esta política requiere una fuerza de trabajo altamente educada, graduados locales del nivel terciario. Por ejemplo, según Schultz (1999), falta información de base para definir las prioridades en recursos humanos para África y poner sobre cimientos firmes los recursos públicos para los programas de desarrollo del capital humano. Los investigadores y académicos foráneos pueden ayudar a un país en vías de desarrollo a formar esta capacidad, pero ésta, cuando es importada, en general es insuficiente y no está en la mejor posición para reunir información y diseñar un marco evaluativo.

La importancia de la educación y la educación superior puede ser rápidamente destacada con un ejemplo: la construcción de la capacidad de comercio. Ella reúne muchas actividades distintas y complementarias: desarrollar la capacidad para el diseño e implementación de una estrategia coherente de mercado; desarrollar la capacidad de las firmas locales y otras para entrar en el comercio internacional; mejorar el registro, difusión y análisis de la información relacionada con el mercado; desarrollar la capacidad para entender y negociar acuerdos comerciales, y

para entrar al sistema de mercado multilateral (ver Figura 2.3 y OCDE, 2001b, para más detalles).

Todas estas actividades involucran la educación, entendida como la enseñanza, aprendizaje y adquisición de nuevas habilidades. Una parte de este aprendizaje puede ocurrir de la mejor forma mediante el aprendizaje en la acción, aunque la educación y la capacitación formal pueden también contribuir; este es, por ejemplo, el caso de la participación actual en el comercio internacional o la negociación de acuerdos comerciales. Algunas de estas actividades, como el análisis de la información relacionada con el mercado o el diseño de una estrategia coherente de mercado, puede definitivamente verse beneficiada por instituciones académicas y de investigación, como se reconoce en la figura 2.3. Más aún, la educación transfronteriza es muy efectiva y usada ampliamente como un medio de ayudar a los países en vías de desarrollo para construir capacidades, especialmente mediante la capacitación de unos cuantos servidores públicos autóctonos y líderes de interesados [lead stakeholders] para que capaciten o enseñen a otros en su país. La asistencia técnica externa en la actualidad es usada mayoritariamente como educación transfronteriza orientada al desarrollo. El crecimiento de la educación formal transfronteriza puede complementar significativamente este esfuerzo limitado, por ejemplo (en el caso del comercio) con administración de negocios extranjeros, programas de relaciones internacionales o programas de economía internacional en cuanto le compete como educación general, pero también con otros programas relacionados, vocacionales y de capacitación.

Figura 2.3. Un ejemplo de estrategia de construcción de capacidades: construcción de capacidades de realizar negocios



Fuente: OCDE (2001b).

2.4. ¿Por qué construir capacidades en educación terciaria en los países en vías de desarrollo?

¿Por qué invertir y desarrollar capacidades en educación terciaria? A menudo, afectados por severas limitaciones fiscales y presupuestarias, los países en vías de desarrollo enfrentan difíciles elecciones de prioridades en el diseño de estrategias nacionales y del sector de construcción de capacidades. Antes de considerar el papel posible en el suministro transfronterizo para la construcción de capacidades en educación terciaria

(o, más ampliamente, post-secundaria), se debe primero considerar qué rol debiese tener la educación terciaria en su estrategia de construcción de capacidades en educación. Antes de centrarse en el suministro transfronterizo, esta sección recuerda las principales razones para invertir en educación terciaria y expone que todos los países en vías de desarrollo debiesen dedicar algún esfuerzo para la construcción de capacidades en esta área –aunque no dice cuál es el nivel que debiese tener esta inversión.

Una consecuencia de la sección anterior es que se requiere alguna capacidad en educación terciaria, en cualquier país para contribuir al diseño de sus estrategias de construcción de capacidades y para la construcción de una base de información para monitorear su progreso. Pero otras razones se relacionan con el apoyo al sistema educativo primario y secundario, así como también a la contribución de la educación terciaria al crecimiento económico y desarrollo.

La contribución de la educación terciaria al crecimiento económico

Ya que la educación ha sido reconocida como un derecho humano por la comunidad internacional y la “educación básica para todos” es una de las metas internacionalmente acordadas por las Metas de Desarrollo para el Milenio, la importancia de la educación para el desarrollo no necesita mayor discusión. La educación es vista globalmente como un bien en sí mismo y uno de los “bienes primarios” a que todas las personas tienen derecho en las sociedades democráticas. Entendida como un camino a la libertad, las políticas de desarrollo ciertamente no pueden olvidar la educación y tratarla como un lujo en el contexto de los países en vías de desarrollo, ya que aumenta las “capacidades personales” [*personal capabilities*] de las personas que son vistas como un objetivo fundamental para el desarrollo (Sen, 1999; Sen y Williams, 1982). Una multitud de razones éticas, humanísticas y políticas justifican la inversión en educación en todos los países del mundo.

Aunque la importancia de la educación está más allá de las consideraciones económicas, existe también una multitud de razones económicas y sociales para desarrollar capacidades en educación. Ésta es considerada globalmente como un motor significativo en el crecimiento económico. El efecto estimado a largo plazo de un año adicional de educación en el

área OCDE generalmente es de un 3% a un 6% (OCDE, 2004c). ¿Qué rol juega la educación terciaria en el proceso de desarrollo? Los pocos estudios económicos que han intentado medir el impacto de diferentes niveles de educación en el desarrollo económico han mostrado que el impacto de la educación es diferente según las etapas de desarrollo de los países, aunque la explicación de estas diferencias varía (Pritchett, 2001; Hall y Jones, 1999; Hanushek y Kimko, 2000; Krueger and Lindahl, 2001). Según Gemmell (1996), la educación terciaria es más importante en los países OCDE, mientras que la educación secundaria y primaria constituyen la mayor contribución al crecimiento en los países intermedios y más pobres, respectivamente. Esto no implica, sin embargo, que la educación terciaria no juegue un rol en los países en vías de desarrollo.

Primero, los individuos tienen importantes retornos privados de la educación terciaria; generalmente, mientras más alto el logro educacional, más alto el sueldo y la probabilidad de encontrar trabajo. Los retornos individuales son habitualmente mucho más altos en los países en vías de desarrollo que en los países OCDE donde los logros de educación primaria y secundaria son muy altos. En los países en vías de desarrollo, la diferencia de sueldo entre alguien con educación terciaria y secundaria es generalmente mucho más alto que en economías más avanzadas —esto es, más del doble en países en vías de desarrollo, y un aumento entre el 30% y el 80% en países OCDE (UNESCO/OCDE, 2002; OCDE, 2004c). Los retornos privados de la educación principalmente benefician a los individuos y les dan incentivos para invertir en educación (aunque pueden ser un tanto menos privados y más compartidos a través de redes familiares extensas en algunos países en vías de desarrollo).

En un nivel macro, los avances recientes en la teoría del crecimiento económico han llevado al capital humano al primer plano. Dos mecanismos principales explican cómo la reserva y/o el crecimiento del capital humano pueden impactar el crecimiento y desarrollo económico (Aghion y Howitt, 1998; Sianesi y Van Reenen, 2003; de la Fuente y Ciccone, 2002).

Primero, una mejora en la educación puede tener un impacto de una vez para siempre en el crecimiento económico; llevaría a un aumento en el nivel de producto de la economía (Lucas, 1988; Mankiw, Romer y Weil, 1992). Así, el crecimiento del producto es proporcional al crecimiento de la educación. Una economía en desarrollo podría así desa-

rollarse al incrementar su cantidad de capital humano, definido como el logro educativo de su población. Si el resto permanece igual, un país en vías de desarrollo debería entonces alcanzar a los países desarrollados una vez que ha acumulado la misma cantidad de capital humano. La educación adicional, sin duda, elevaría la productividad general, que corresponde a la micro-evidencia de una correlación positiva entre un logro superior educacional y sueldos superiores (y así, en principio, productividad marginal). Aquí, la educación terciaria juega el mismo rol que en cualquier otro nivel, excepto que es más fácil para un país en vías de desarrollo elevar su logro de educación primaria y secundaria que el de terciaria, en un corto y largo plazo. Esto puede ser también más efectivo, ya que la educación primaria y secundaria puede estar más en sintonía con la estructura económica del país (la utilidad de las habilidades en una economía depende de la demanda por ellas).

Segundo, un aumento en el capital humano puede tener efectos permanentes en el crecimiento económico. El capital humano es visto como un determinante de la tasa de crecimiento de una economía más que sólo un determinante de su crecimiento (o nivel de PIB). Esto implica que el capital humano permite a los países desarrollados el crecer más rápido que los países en vías de desarrollo, y que la brecha entre ellos puede continuar creciendo si los países en vías de desarrollo no los alcanzan en términos de capital humano. El mecanismo subyacente es el siguiente: el crecimiento es conducido por la inversión de capital físico, que a su vez es conducida por la innovación, por la inversión en investigación y desarrollo (I y D) generando ideas para nuevos diseños o bienes (Romer, 1989, 1993; Aghion y Howitt, 1998). Para que esto suceda, un país necesita una población con diferentes niveles de educación, pero el logro de educación terciaria es particularmente importante. Los investigadores y trabajadores especializados conducen la innovación, y posiblemente la transferencia tecnológica, pero una fuerza laboral educada con logros educacionales más bajos es también necesaria para absorber las nuevas tecnologías. Otra explicación relacionada ve la educación (o en términos más generales, el capital humano) como un facilitador en la transferencia de tecnología de “países innovadores” a “países imitadores”. Mientras más grande es la reserva de fuerza de trabajo educada en un país, con capacidades de tecnologías atrasadas, más fácil les será el alcanzar tecnologías más efectivas y el desarrollo (Barro, 1991; Benhabib y Spiegel,

1994). Aunque la educación básica y secundaria mejora el retorno de las actividades I y D, la educación terciaria y las actividades I y D son cruciales en el desarrollo económico. Siguiendo este punto de vista, el Banco Mundial recientemente ha destacado el papel de la educación terciaria en países en vías de desarrollo para construir sociedades del conocimiento y crear redes locales de innovación (World Bank, 2003).

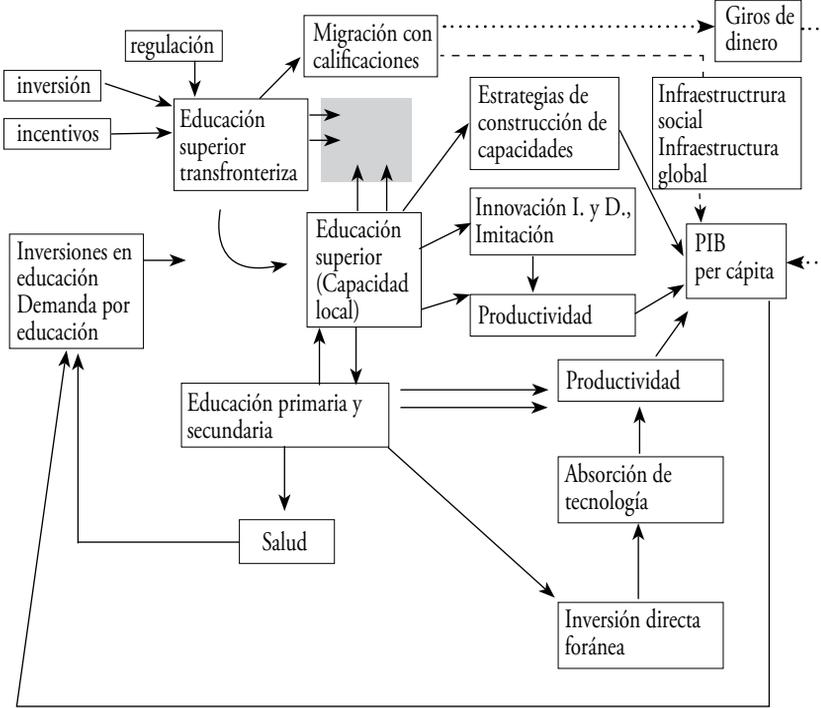
Tercero, la educación (incluyendo la educación terciaria) puede tener externalidades sociales positivas, al modificar el país en su nivel social: contribuye al capital *social* como también al capital *humano* (OCDE, 2000). La educación contribuye a una mejor salud, más alta expectativa de vida, más baja criminalidad, mejores padres, mejor gobierno, aumento de la confianza, etc. (World Bank, 2003).

Apoyando la educación primaria y secundaria

La educación terciaria también es importante en una estrategia de construcción de capacidades en educación, ya que aporta a los niveles primarios y secundarios en la educación. La capacitación de profesores y directores de escuela, el diseño del currículum y su reforma, la investigación educacional y la innovación en educación son primariamente la responsabilidad de la educación terciaria. Una educación terciaria potente es así necesaria para un sector educativo primario y secundario de calidad.

La figura 2.4 resume el rol de la educación y de la educación terciaria en una estrategia nacional de desarrollo y anticipa el papel posible del suministro transfronterizo en una estrategia nacional de construcción de capacidades para la educación terciaria.

Figura 2.4 Educación transfronteriza en la construcción de capacidades



2.5. ¿Por qué incorporar la educación transfronteriza en una estrategia de desarrollo de capacidades?

Existen tres razones principales por las cuales los países en vías de desarrollo pueden elegir incorporar la educación transfronteriza en una estrategia de desarrollo de capacidades: para incrementar la *cantidad*, la *calidad*, o la *variedad y relevancia* del suministro de educación terciaria local. En muchos casos, la educación transfronteriza puede ser un medio para lograr las tres metas simultáneamente –aunque el mejorar la calidad parece ser el impacto más probable en el corto plazo.

Expandiendo el acceso a la educación terciaria

Muchos países en vías de desarrollo encaran un problema de demanda insatisfecha para la educación terciaria debido a una insuficiente provisión local. En economías emergentes (generalmente países de ingresos medios), el rápido desarrollo económico ha resultado en una creciente clase media con una demanda cada vez mayor de educación terciaria o post-secundaria. En muchos casos, el sector local es incapaz de satisfacer esta demanda.

Un problema de capacidad similar puede encontrarse en muchos países con ingresos menores, los cuales han podido generar un incremento significativo de la participación en la educación primaria y secundaria (especialmente en la población femenina) en las últimas décadas.

Mientras las tasas de participación en la educación terciaria varían entre los países miembros de la OCDE, casi la mitad de la cohorte de la misma edad (45%) en el área OCDE entrará a la educación superior en algún punto (asumiendo que las tasas de ingreso actuales continuarán), comparadas con el cuarto (26%) en los 12 países que no son miembros de la OCDE en el programa de Indicadores de Educación Mundial [World Education Indicators (WEI)], que informaron sobre este punto en particular⁶. En los países miembros de la OCDE, un joven de 17 años puede esperar, en promedio, recibir 2,6 años de educación terciaria en el 2000, comparado con los 1,2 años en los 19 países que no son miembros de la OCDE reportados a la WEI. Aunque se ha hecho un progreso considerable en cuanto al acceso a la educación en los países en vías de desarrollo, la participación continúa siendo limitada. Este es especialmente el caso de los niveles secundarios superiores y los terciarios, las áreas cruciales para el desarrollo económico.

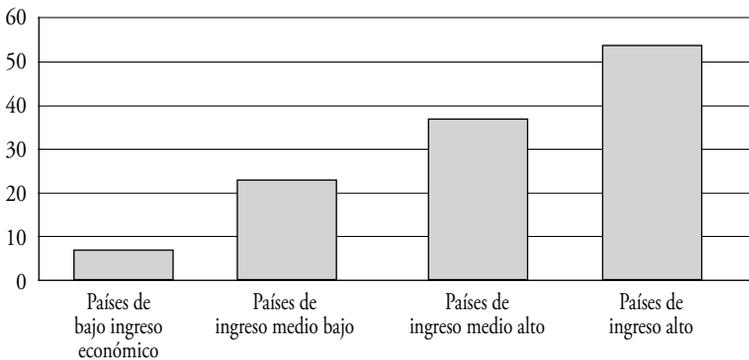
Como muestra, la Tabla 2.2, son necesarias mejoras ulteriores en las tasas de participación si los países en vías de desarrollo desean alcanzar el nivel de recursos humanos encontrado en los países de la OCDE (UNESCO/OCDE, 2002). Mientras el crecimiento en las tasas de matrícula en el nivel terciario ha sido semejante en los distintos países en vías de desarrollo (excepto por los países de un menor ingreso medio, donde ha sido más lento) existe una significativa brecha entre los países de altos y bajos ingresos. Cerca del 51% de la cohorte de edad relevante en los países de altos ingresos están matriculados en la educación terciaria comparados con el 7% en los países de bajos ingresos (y un 24% y 37% en los países de bajo y alto ingreso medio, respectivamente) (Figura 2.5).

Para los países en vías de desarrollo, la educación transfronteriza post-secundaria puede considerarse que tiene el potencial para mejorar rápida-

6 Diecinueve países participaron en el programa de la OCDE/UNESCO World Education Indicators (WEI): Argentina, Brasil, Chile, China, Egipto, India, Indonesia, Israel, Jamaica, Jordán, Malasia, Paraguay, Perú, Filipinas, la Federación Rusa, Tailandia, Túnez, Uruguay y Zimbabwe.

mente el acceso a la educación post-secundaria para los estudiantes locales. Para poder proveer educación (y, en términos más generales, recursos humanos) un país debe tener recursos humanos a su disposición. Mientras menos recursos humanos tenga, menos será capaz de producir nuevos recursos humanos. Esto se aplica igualmente a la educación terciaria: mientras existan menos personas con calificaciones de educación terciaria, menos capaz es un país de aumentar la participación en educación terciaria. Incluso con adecuados recursos financieros, los países en vías de desarrollo con un bajo porcentaje de graduados en educación terciaria pueden volverse incapaces para desarrollar su sistema de educación terciaria tan rápidamente como se requiere para poder alcanzar a los países desarrollados. En efecto, les faltará la fuerza laboral académica adecuada. Tales países pueden usar la educación terciaria transfronteriza para capacitar a su población para el mercado laboral, así como también al sistema educativo terciario local, que como consecuencia debiese desarrollarse más rápido.

Figura 2.5. Tasa de matrícula promedio en educación terciaria por nivel de ingreso del país (2004).



Aumentando la variedad y relevancia de la educación terciaria

La educación transfronteriza también puede ser capaz de ofrecer a los estudiantes un rango más amplio de oportunidades para estudiar, que las disponibles en las instituciones locales. Más aún, este suministro puede apoyar a las instituciones locales en el ajuste eficiente de sus ofertas de cursos, para volverse más relevantes en las áreas que han sido identificadas como las más importantes en la estrategia nacional del desarrollo de capacidades.

Los países pequeños o los países con sistemas pequeños de educación

terciaria no siempre son capaces de ofrecer cursos en todas las disciplinas al interior del sistema local. Los pequeños países miembros de la OCDE, tales como Luxemburgo o Islandia, han usado tradicionalmente la movilidad transfronteriza para complementar la capacidad local.

Algunos países pueden, por razones históricas, tener la capacidad para matricular a todos los estudiantes locales, pero no en los campos más relevantes para la economía del país o para la estrategia de la construcción de capacidades. Esta situación puede llevar a una escasez en ciertas áreas, por ejemplo la agricultura, negocios o ingeniería. La escasez de capacidades en un campo específico se refleja frecuentemente en una insuficiente capacidad en educación en la misma área. Por las razones mencionadas anteriormente, la educación transfronteriza puede ayudar a incrementar la capacidad educacional local más rápidamente que si el país sólo cuenta con sus propios (limitados) recursos humanos en este campo.

Incluso educar a suficientes personas permite contribuir a la estrategia del desarrollo de capacidades y a establecer sistemas de monitoreo y evaluación para orientarse al progreso, y es una importante meta para cualquier sistema de educación terciaria. En los países en vías de desarrollo, a menudo faltan estos sistemas de monitoreo y evaluación.

Mejorando la calidad de la educación terciaria

Algunos países en vías de desarrollo enfrentan un problema de calidad más que de cantidad del suministro de educación terciaria local. Aunque existe poca evidencia sobre la calidad relativa de los sistemas de educación terciaria, muchos expertos creen que la calidad de la educación terciaria en los países en vías de desarrollo requiere una mejora significativa (World Bank, 2002). Las razones subyacentes son principalmente: los países en vías de desarrollo no tienen una masa crítica suficientemente grande de investigadores y personas con educación terciaria, tienen insuficientes recursos financieros para atraer y retener a los mejores académicos, les faltan los recursos para ofrecer enseñanza competitiva e instalaciones para la investigación, comparado con los países desarrollados están menos presentes en las redes internacionales del conocimiento, generalmente tienen una tradición académica más corta y por tanto menos experiencia en este campo y finalmente pueden usar sus recursos humanos en educación terciaria de manera menos eficiente que los países desarrollados.

¿Cómo pueden mejorar la calidad de su suministro de educación terciaria los países en vías de desarrollo? La educación transfronteriza puede ofrecer una respuesta parcial, a través de la movilidad de las personas, pero también cada vez más a través de la movilidad de los programas e instituciones.

Expandir, aumentar la variedad y la relevancia, y mejorar la calidad del sector de la educación terciaria requieren lo mismo: una masa crítica de académicos de alta calidad. Cuando esta capacidad no está disponible localmente, el suministro educacional transfronterizo de calidad puede ayudar a alcanzar la meta de mejorar la calidad. Los miembros de la Facultad y los estudiantes de postgrado pueden estudiar en el extranjero para obtener educación de alta calidad o desarrollar sus competencias antes de regresar al sector universitario en su país natal. Además, las políticas para atraer académicos foráneos al país también pueden ser implementadas. Como fue mencionado anteriormente, esta opción puede estar limitada para algunos países en vías de desarrollo si tienen insuficiente capacidad nacional de investigación, o si la diferencia de sueldos entre los países de origen y destinación es muy elevada. Los intercambios académicos diseñados para mejorar o mantener la calidad en la educación terciaria e investigación son una práctica común al interior del área OCDE.

Tabla 2.2. Participación en la educación por nivel de ingreso del país: tasas de matrícula

	Prim. 2004	Secund 2004	Super. 1980	Super 1990	Super. 2004		Prim. 2004	Secund 2004	Super. 1980	Super. 1990	Super 2004
Ingresos Bajos											
Afganistán	--	--	--	2	1	Malawi	96	25	0	1	--
Angola	--	--	0	1	1	Mali	46	--	1	1	2
Bangladesh	94	48	3	4	7	Mauritania	74	14	--	3	3
Benin	83	--	1	3	--	Moldavia	78	69	30	36	32
Bután	--	--	--	--	--	Mongolia	84	82	22	14	39
Burkina Faso	40	10	0	1	2	Mozambique	71	4	0	0	1
Burundi	57	--	0	1	2	Myanmar	88	38	5	4	11
Cambodia	98	26	0	1	3	Nepal	79	--	3	5	6
Camerún	--	--	2	3	5	Nicaragua	88	41	12	8	18
Rep.Afr.Central	--	--	1	2	--	Niger	39	7	0	1	1
Guinea Ecuat.	85	--	--	--	--	Senegal	66	15	3	3	5
Eritrea	48	24	--	--	1	Sierra Leone	--	--	1	1	2
Etiopía	56	28	0	1	2	Islas Salomón	80	26	--	--	--
Gambia	75	45	--	--	1	Somalia	--	--	--	3	--
Ghana	65	37	2	1	3	Sudán	--	--	2	3	--
Guinea	64	21	5	1	2	Tajikistán	97	79	24	22	16

La Educación Superior Transfronteriza

Tabla 2.2 Participación en educación por nivel de ingreso del país: tasas de matrícula											
(continuación)											
	Prim.	Secund	Super.	Super.	Super.		Prim.	Secund	Super.	Super.	Super.
	2004	2004	1980	1990	2004		2004	2004	1980	1990	2004
Ingr.Med.Bajos											
(continuación)											
Haití	--	--	1	1	--	Timor-Leste	--	--	--	--	10
India	87	--	5	6	11	Togo	79	--	2	3	--
Kenia	76	40	1	2	3	Uganda	--	13	1	1	3
Rep.Dem.Corea	--	--	--	--	--	Usbekistán	--	--	28	30	15
Rep.Kirguiz	90	--	16	14	40	Vietnam	93	65	2	2	10
Laos	84	37	0	1	6	Rep. Yemen	75	--	--	4	9
Lesotho	86	23	1	1	3	Zambia	80	24	1	2	--
Liberia	--	--	--	3	--	Zimbabwe	82	34	1	5	4
Madagascar	89	--	3	3	3						
Promedio	76	32	4	4	7						
Ingr.Med.Bajos											
(continuación)											
Albania	96	74	5	7	16	Ecuador	98	52	35	20	--
Algeria	97	66	6	11	20	Rep. De Egipto	95	79	16	16	29
Armenia	94	89	--	20	26	El Salvador	92	48	9	16	19
Azerbaiyan	84	77	24	24	15	Fiji	96	83	2	8	15
Belarus	90	87	39	48	16	Georgia	93	81	30	37	41
Bolivia	95	74	15	21	41	Guatemala	93	34	8	8	10
Bosnia/Herzeg.	--	--	--	15	--	Guyana	94	--	3	6	9
Brasil	92	75	11	11	20	Honduras	91	--	7	9	16
Bulgaria	94	88	16	31	41	Indonesia	95	55	4	9	16
Cabo Verde	92	55	--	--	6	Rep.Islam.Irán	89	78	--	10	22
China	--	--	2	3	19	Irak	88	38	9	13	15
Colombia	83	55	9	13	27	Jamaica	88	75	7	7	19
Cuba	96	87	17	21	33	Jordán	93	82	13	16	35
Djibouti	33	19	--	--	2	Kasajstan	93	92	34	40	48
Rep.Dominicana	86	49	20	20	33	Kiribati	--	70	--	--	--
Macedonia	91	81	28	17	27	Sri Lanka	99	--	3	5	--
Maldivas	90	51	--	--	--	Surinam	92	63	--	--	12
Islas Marshall	90	74	--	--	17	Swazilandia	77	29	4	4	5
Micronesia	--	--	--	--	--	Rep.Arabe Siria	92	58	17	18	--
Marruecos	86	35	6	11	11	Tailandia	--	--	15	17	41
Namibia	74	37	--	--	6	Tonga	93	68	--	--	6
Paraguay	--	51	9	8	32	Túnez	97	64	5	9	26
Perú	98	69	17	30	32	Turquía	89	--	5	13	28
Filipinas	94	59	24	28	29	Turkmenistan	--	--	22	22	--
Rumania	90	81	12	10	36	Ucrania	82	84	42	47	66
Rusia	89	76	46	52	68	Vanuatu	94	39	--	--	3
Samoa	90	66	--	5	--	Franja de Gaza	--	--	--	--	--
Serbia/Monten.	--	--	--	18	--						
Sudáfrica	89	--	--	13	15						
Promedio	90	65	15	17	24						

Tabla 2.2 Participación en educación por nivel de ingreso del país: tasas de matrícula											
(Continuación)											
	Prim.	Secund	Super.	Super.	Super.		Prim.	Secund	Super.	Super.	Super.
	2004	2004	1980	1990	2004		2004	2004	1980	1990	2004
Ingr. Medios Altos											
Samoa Americana	90	66	--	--	--	Malasia	93	70	4	7	29
Antigua y Barbuda	--	--	--	--	--	Mauricio	95	82	1	4	17
Argentina	--	81	22	39	61	Mayotte	--	--	--	--	--
Barbados	97	95	15	27	--	México	98	62	14	15	22
Belice	95	71	--	1	3	Islas Marianas del N.	--	--	--	--	--
Botswana	82	61	1	3	6	Oman	78	75	0	4	13
Chile	--	78	12	21	43	Palau	--	--	--	--	40
Costa Rica	--	50	21	27	19	Panamá	98	64	21	21	46
Croacia	87	85	19	24	39	Polonia	98	91	28	22	59
Rep. Checa	--	90	17	16	37	Arabia Saudita	53	52	7	12	28
Dominica	88	90	--	--	--	Seychelles	96	93	--	--	--
Estonia	95	88	25	26	64	Eslovaquia	--	88		19	34
Gabón	--	--	--	--	--	St.Kitts y Nevis	94	98	--	--	--
Granada	84	78	--	--	--	Santa Lucía	98	63	--	--	14
Hungría	89	92	14	14	52	San Vicente	94	62	--	--	--
Letonia	--	87	24	25	71	Trinidad y Tobago	92	72	4	7	12
Líbano	93	--	30	29	48	Uruguay	--	73	17	30	38
Libia	--	--	8	15	56	Venezuela	92	61	21	29	39
Lituania	92	94	35	34	69						
Promedio	90	77	15	19	37						
Ingresos Altos											
Alemania	--	--	--	34	--	Islas del Canal	--	--	--	--	--
Andorra	89	71	--	--	9	Islas Feroe	--	--	--	--	--
Antillas Holand.	--	77	--	--	24	Isla de Man	--	--	--	--	--
Aruba	97	74	--	--	29	Islas Vírgenes	--	--	--	--	--
Australia	95	85	25	35	72	Irlanda	96	85	18	29	55
Austria	--	89	22	35	49	Islandia	99	86	20	25	62
Bahamas	94	74	17	19	--	Israel	98	89	29	34	57
Bahrein	97	90	5	18	34	Italia	99	91	27	32	63
Bélgica	99	97	26	40	63	Japón	100	100	31	30	54
Bermuda	--	--	--	--	62	Kuwait	86	78	11	--	22
Brunei	--	--	1	4	15	Liechtestein	--	--	--	--	--
Canadá	--	--	57	955	57	Luxemburgo	90	80	3	6	12
Corea	--	--	15	39	--	Macao, China	89	77		25	69
Chipre	96	93	4	13	32	Malta	94	86	3	13	30
Dinamarca	100	95	28	36	67	Mónaco	--	--	--	--	--
Emir. Árab. Unidos	71	62	3	9	22	Nueva Caledonia	--	--	--	6	--
Eslovenia	96	95	20	24	70	Nueva Zelanda	99	92	27	40	72
España	99	95	23	37	66	Noruega	99	95	25	42	80
Estados Unidos	94	89	56	75	82	Polines. Franc.	--	--	0	1	--
Finlandia	99	94	32	49	87	Portugal	99	82	11	23	56
Francia	99	95	25	40	56	Puerto Rico	--	--	42	45	--
Grecia	98	84	17	36	72	Qatar	96	87	10	27	18

Tabla 2.2 Participación en educación por nivel de ingreso del país: tasas de matrícula
(Continuación)

	Prim.	Secund	Super.	Super	Super.		Prim.	Secund	Super.	Super.	Super
	2004	2004	1980	1990	2004		2004	2004	1980	1990	2004
Groenlandia	--	--	--	--	--	Reino Unido	100	95	19	30	60
Guam	--	--	--	--	--	San Marino	--	--	--	--	--
Holanda	99	89	29	40	58	Singapur	--	--	8	19	--
Hong Kong, Chi.	93	78	10	19	32	Suecia	99	98	21	32	82
Islas Caimán	97	91	--	--	--	Suiza	94	83	18	26	47
Promedio	95	87	20	30	51						

Nota: La información para la educación primaria y secundaria corresponde a las tasas de matrícula neta [*net enrolment*] mientras las tasas para la educación terciaria corresponden a tasas brutas de matrícula [*gross enrolment*]. La tasa bruta corresponde a una tasa de la matrícula total, sin importar la edad, o la población del grupo etario que oficialmente le corresponde el nivel de educación mostrado. La tasa neta de matrícula solamente considera la matrícula de niños con la edad escolar oficial. La tasa neta habitualmente es un tanto inferior y más precisa que la de una tasa bruta.

Fuente: Unesco Institute for Statistics.

México es un ejemplo de un país que usa la movilidad académica para mejorar la calidad de su educación superior. Entre el año 1996 y el año 2002, el porcentaje de personal académico mejicano de tiempo completo con un grado académico se elevó de 30 a 65. Las universidades han logrado este incremento a través del “Programa Integral de Fortalecimiento Institucional” (PIFI) apuntando, entre otras metas, a mejorar la calidad y las calificaciones del cuerpo de la Facultad a través de nuevas contrataciones y capacitación en el servicio mismo. Lo último incluye la posibilidad de estudiar en el extranjero, particularmente al nivel doctoral⁷.

La movilidad de programas e instituciones puede proveer otra forma de mejorar la calidad del suministro local en educación. Los programas foráneos entregados a instituciones locales o instituciones foráneas operando en el país pueden ofrecer a los estudiantes, en campos específicos, una mejor educación o capacitación de lo que pueden ofrecer algunas instituciones locales. En el mejor de los casos, tales programas pueden vincular a países en vías de desarrollo con conocimiento avanzado y de esta forma apoyar la capacitación de una fuerza laboral efectiva, como también de académicos de alta calidad para el sistema local. En todos los países, la internacionalización permite a las instituciones compararse

⁷ De una presentación por Eugenio Cetina Vadillo (Ministro de Educación Pública de México) en el foro de OCDE/Noruega, sobre comercio de servicios educacionales sostenido en los días 3 y 4 de noviembre del 2003.

con el suministro foráneo, a través de la competencia directa con los proveedores extranjeros para atraer estudiantes y becas, pero también, más importante aún, a través de la retroalimentación que obtienen del suministro educativo de los estudiantes locales que estudian en el extranjero o de los estudiantes internacionales. El suministro foráneo también puede causar cambios en el suministro del sector privado local gracias al aumento de la competencia. Finalmente, las asociaciones o programas foráneos también pueden ayudar a desarrollar la infraestructura para llevar a cabo enseñanzas más eficientes e investigación, y ulteriormente crear una organización más efectiva y costo-eficiente del sector y de las instituciones de educación superior.

2.6. ¿Cómo pueden diferentes formas de educación transfronteriza contribuir a la construcción de capacidades en educación superior?

Una vez que los países en vías de desarrollo han identificado lo que esperan obtener de la educación transfronteriza, deben examinar los costos y beneficios posibles de los diferentes tipos de dicha educación. Necesitarían también examinar qué formas quieren promover y en qué contexto, qué beneficios pueden esperar de ellos y que riesgos pueden ocurrir en este contexto particular.

Movilidad de estudiantes y académicos

La movilidad de los estudiantes y del personal académico es una forma efectiva para construir capacidades en educación terciaria al nivel individual. Los estudiantes y académicos pueden acceder a cursos de mejor calidad e instalaciones de investigación en el extranjero, y regresar con experiencia y mayores habilidades. Promover y apoyar que los estudiantes locales estudien en el extranjero puede ser la mejor forma de obtener una fuerza bien capacitada internacionalmente que puede mejorar la calidad y cantidad de los recursos humanos en la economía, como también en el sector educativo local. Esto se aplica también a los miembros de la Facultad, que será capaz de acceder a redes académicas internacionales, las cuales en muchos países en vías de desarrollo se involucran poco, aunque el número de publicaciones científicas y colaboraciones internacionales ha crecido en las décadas pasadas (Vincent-Lancrin, 2006). Más aún, la movilidad facilita una experiencia cultural que pue-

de expandir la perspectiva de los miembros del personal en sus países natales, especialmente en el nivel social, que puede llevar a mejor habilidades lingüísticas comparadas con otro tipo de educación transfronteriza. Finalmente, la movilidad tiene más probabilidades de llevar a la creación de una red internacional de la elite académica, apoyada en los lazos personales entre los profesionales. En principio, pareciese existir una abundancia de razones que apoyan el desarrollo de la movilidad de estudiantes y académicos. Razones similares explican el porqué muchos países en vías de desarrollo tienen un fuerte interés en la facilitación mundial de la movilidad temporal de personas para proveer servicios (OCDE/Wolrd Bank/IOM, 2004).

Aunque los estudiantes foráneos representan cerca del 3% de todos los estudiantes terciarios del mundo, la educación superior transfronteriza bajo la forma de movilidad de estudiantes ya ha jugado un rol significativo en expandir el acceso a la educación terciaria en países en vías de desarrollo y en países pequeños. En algunos países, los estudiantes extranjeros representan una proporción significativa de todos los estudiantes matriculados en el país (Figura 2.6). En algunos casos extremos, generalmente en los países muy pequeños, existen más estudiantes haciéndolo en el extranjero que estudiando en su país de origen. Cerca de un tercio de los 34 países con más del 20% de sus estudiantes terciarios en el extranjero vienen de África (en aquellos en que la información está disponible) (Figura 2.6).

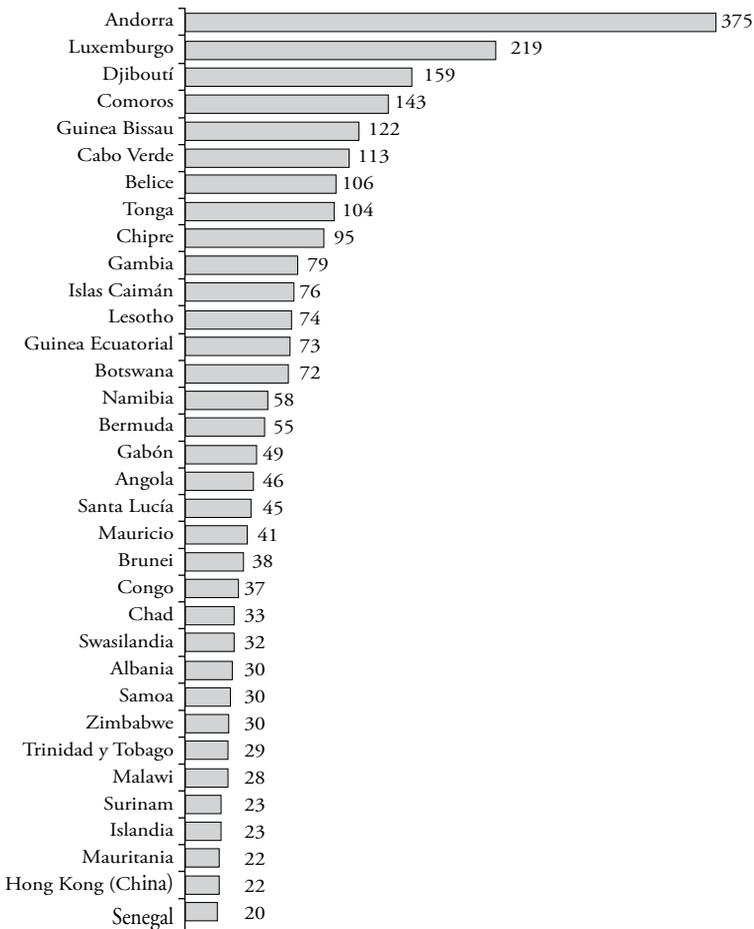
Una limitación para la movilidad de estudiantes y académicos radica en el costo, que puede ser muy oneroso para los estudiantes provenientes de países en vías de desarrollo. El acceso para la movilidad de los estudiantes depende de la política de costos del país anfitrión y el estándar de vida, pero estudiar en el extranjero es en general una inversión muy grande. Dados los recursos limitados, muchos gobiernos pueden apoyar sólo a pocos estudiantes. Muchos estudiantes se financian a sí mismos, pero sólo un limitado número de familias son capaces de costearlo. Las diferencias entre el costo de la vida y estudiar en el país de origen y en el país anfitrión (que seguramente es un país miembro de la OCDE) significa que las familias de bajos –o incluso medios– ingresos en general no pueden costear el mandar a sus hijos a estudiar en el extranjero. Mientras el ingreso nacional bruto (INB) per cápita (es decir, el ingreso promedio por persona) en el 2001 fue de \$890 USD en China y \$460 USD en In-

dia, el costo mediano anual de vivir y estudiar para un estudiante de pregrado en negocios o comercio se eleva aproximadamente a los \$12.300 USD en Australia, \$13.800 USD en Canadá, \$19.000 USD en el Reino Unido, y entre \$20.200 USD (instituciones públicas) y \$34.300 USD (instituciones privadas) en los Estados Unidos (IDP Education Australia y AEI, 2001). Incluso en países donde los estudiantes internacionales no deben pagar por la tuición (p.ej. Noruega y Alemania) o solo un pequeño arancel (p.ej. Francia y España), el costo de la vida hace difícil el acceso al sistema de educación superior para las familias de ingresos medios en los países en vías de desarrollo. En la mayoría de los lugares, no existe un préstamo que apoye la movilidad internacional para los estudiantes necesitados, o es inaccesible cuando es privado, ya que los estudiantes pobres habitualmente no pueden asegurar el préstamo.

La otra principal consecuencia negativa de la movilidad de estudiantes y académicos es una posible fuga de talentos de los países en vías de desarrollo. Detrás de los argumentos que apoyan la movilidad, está el supuesto de que el período en el extranjero es temporal más que permanente, y que la experiencia y habilidades adquiridas a través de éste eventualmente beneficiarán a la Facultad y economía del país en vías de desarrollo. Sin embargo, en la práctica esto no siempre es así, particularmente con el número cada vez mayor de países en vías de desarrollo que intentan retener a los estudiantes y académicos foráneos especializados, y, más generalmente, a profesionales que quieren unirse a su mercado laboral (OCDE, 2004a). Más aún, en países donde la educación es financiada mayoritariamente de manera pública, el no-retorno de los estudiantes y académicos altamente educados representan una pérdida en la inversión, donde el país de origen ha cubierto los costos de educación, pero es el país de destino el que recibe los beneficios de ésta. Como será expuesto posteriormente, es difícil evaluar el costo real de la emigración de habilidades dado que los expatriados altamente educados pueden generar cambios económicos en su país de origen a través de inversiones y vínculos económicos. Aunque un país en vías de desarrollo recibe beneficios al mandar estudiantes y académicos al extranjero, recibir estudiantes internacionales es también importante. Cabe hacer notar que, en los países pobres en vías de desarrollo con una capacidad limitada en educación terciaria, puede ser difícil atraer estudiantes foráneos ya que les falta la reputación de calidad para ser un

lugar atractivo, y a veces hasta la simple capacidad. Atraer académicos foráneos de países ricos es también difícil por los diferenciales del sueldo y el costo de la vida; mantener los salarios que recibían en su país de origen puede elevar demasiado los costos de los programas en educación en el contexto local. Los fondos de asistencia para el desarrollo pueden ser usados para complementar los salarios de los académicos foráneos, pero es improbable que esto suceda.

Figura 2.6. Países donde los estudiantes locales matriculados en el extranjero representan sobre el 20% de la matrícula local en educación terciaria (%), 2004



Fuente: UNESCO Instituto de Estadísticas

Movilidad de programas e instituciones

La movilidad de programas e instituciones representa una interesante oportunidad para los países en vías de desarrollo. En general, los países desarrollados están exportando programas educacionales e instituciones a países en vías de desarrollo. La movilidad entre países en vías de desarrollo también ocurre y recientemente ha ido creciendo.

A un número cada vez mayor de estudiantes se les están ofreciendo y están aprovechando la ventaja de la opción de obtener un grado foráneo u otro curso post-secundario sin irse de su país de origen. El suministro puede tomar diferentes formas, tales como aprendizaje a distancia o la entrega de e-learning o la presencia física de una institución foránea, tales como universidades del Reino Unido o Australia abriendo sucursales en Asia. La movilidad de programas e instituciones ha crecido en la década pasada y probablemente continuará para satisfacer la creciente demanda. Aunque tales servicios pueden no ofrecer a los estudiantes las mismas experiencias culturales y lingüísticas que aquellas obtenidas al estudiar en el extranjero, ellos involucran costos más bajos y pueden llevar a beneficios de ‘chorreos’ en el sector de educación superior del país en cuestión.

Ante todo, los costos de este tipo de educación transfronteriza son considerablemente inferiores a la movilidad de los estudiantes, tanto para ellos como para los gobiernos que posiblemente los están apoyando. La movilidad de programas e instituciones puede potencialmente permitir a un número mayor de estudiantes locales participar en la educación terciaria, incluyendo a las personas que ya están trabajando. Los programas foráneos son, en general, más caros que los cursos privados locales, y, por lo tanto, la participación puede estar limitada; sin embargo, los costos conectados con este tipo de educación transfronteriza son por lo general más bajos que los de la movilidad de estudiantes (que involucra costos de vida superiores y posiblemente aranceles más altos).

Segundo, la movilidad de los programas e instituciones puede mitigar el riesgo de fuga de talentos, ya que los estudiantes no se van del país (o lo hacen por un planeado período corto de tiempo). El negocio de enseñar programas foráneos puede también proveer de nuevas oportunidades de trabajo para los estudiantes que han estudiado en el extranjero (y que estén interesados en una posición académica) y para académicos móviles y por tanto facilitar su regreso.

Tercero, cuando se facilita una colaboración más cercana entre las instituciones de educación superior de los países desarrollados y las de los países en vías de desarrollo, la movilidad de programas e instituciones puede tener un impacto positivo en el sector de educación superior en el país importador. Los programas foráneos se ofrecen frecuentemente a través de las instituciones de educación superior y esta asociación puede ayudar a las instituciones locales a construir capacidades en la enseñanza y el diseño curricular. Las instituciones foráneas que abren campus en los países en vías de desarrollo en algunos casos requieren asociarse con una organización/institución local con la perspectiva de generar externalidades positivas y/o emplear personal local. Este chorreo no sólo es canalizado a través del aprendizaje organizacional sino también a través de la competencia y aprendizaje al interior del sector, ya que otros proveedores locales deben considerar este nuevo suministro.

Cuarto, si la movilidad institucional involucra actividades de investigación, puede contribuir al desarrollo de la capacidad en investigación del país anfitrión. Incluso donde un sistema establecido de educación terciaria existe, en muchos países en vías de desarrollo falta la suficiente infraestructura para investigar (p.ej. Indonesia) (OCDE, 2004a). Se podría decir que la investigación llevada a cabo en tales establecimientos foráneos representa una apertura a la investigación internacional e incrementa la masa crítica de investigadores y de investigación en el país. Estos factores son importantes para poder generar una fuerte investigación académica y para fomentar las innovaciones propicias al crecimiento. Además, las instituciones foráneas, como sus contrapartes en el sector local, pueden contribuir al desarrollo regional a través de vínculos con la industria local.

Todos los beneficios listados anteriormente, sin embargo, no son consecuencias automáticas de la movilidad de instituciones y programas. Siendo generalmente más caros que la educación privada local, los programas foráneos pueden suscitar problemas de inequidad. Esto crea problemas, ya que una buena distribución del capital humano (y riqueza) en la población es importante para el desarrollo social y económico (Easterly, 2002). Además, aunque posiblemente disminuyen el riesgo de la fuga de talentos, la movilidad de las instituciones y programas no lo elimina por entero, ya que, al obtener grados académicos foráneos en casa de forma más accesible, más graduados podrían emigrar a estudios subsiguientes. Como era el caso para el estudio en el extranjero, los

países en vías de desarrollo tienen diferentes estrategias para abordar el problema. Algunos países ven la emigración de sus profesionales (p.ej. enfermeras en Filipinas) más como circulación de talentos [*brain circulation*] que de fuga o drenaje, mientras otros la ven y experimentan como una pérdida neta en su economía (p.ej. enfermeras en Jamaica).

Finalmente, los programas e instituciones foráneos pueden, en algunos casos, no llevar a cabo ninguna mejora positiva en la calidad, o no producir rebases en el país anfitrión. Puede haber muchas razones para que tal situación ocurra. En un nivel institucional, las operaciones en el extranjero pueden que no mantengan la calidad de la educación provista en el campus central, los proveedores locales pueden no estar entregando los programas foráneos de la manera apropiada; proveedores inescrupulosos podrían disfrazarse de instituciones y programas “foráneos” y tomar ventaja de la falta de transparencia mundial de las instituciones terciarias (y de los sistemas de educación terciarios). Para el sector como un todo, los programas foráneos también pueden tener un efecto negativo en la calidad del suministro local, especialmente en los países en vías de desarrollo donde la educación foránea disfruta de una buena reputación. En esos casos, los programas e instituciones foráneos llevarán a poca mejora en la calidad de las reservas de recursos humanos de los países en vías de desarrollo. Lo que es importante en esta conexión es la calidad relativa de los programas foráneos comparada con aquella provista por el sector local del país anfitrión (más que la relación entre los programas ofrecidos por la institución foránea en el extranjero y en su propio país). Los rebases y el aprendizaje organizacional pueden ser también más limitados si las instituciones por ejemplo no se asocian con organizaciones locales o si estas asociaciones son más formales que efectivas/reales.

Existe todavía poca evidencia de que nuevas formas de educación terciaria transfronteriza hayan jugado un rol significativo hasta ahora en aumentar el acceso a la educación terciaria. Mientras el registro en la calidad es mixto, se han concentrado generalmente en un pequeño número de disciplinas, que requieren una baja inversión de capital, como administración de empresas o tecnología de la información, y que no puede decirse que hayan ofrecido más variedad en las disciplinas hasta ahora. En Sudáfrica, por ejemplo, mientras los proveedores foráneos han entregado educación terciaria transfronteriza, mediante la movilidad de programas e instituciones, por muchos años, los estudiantes matricula-

dos en programas transfronterizos en el 2000 eran sólo el 0,5% de todos los estudiantes de educación terciaria en Sudáfrica, y no añadían mucho a la cantidad local de capacidades. Cualitativamente, tampoco agregaban mucho a la variedad, ya que o bien se concentraban en el campo de administración de empresas o lo hacían peor que los programas locales cuando eran medidos para su reacreditación (tres de cada cuatro programas de hecho perdían su acreditación) (Naidoo, 2006). En Malasia, los proveedores foráneos juegan, sin embargo, un rol más importante en el sistema: los proveedores foráneos ofrecen un 34% de los 899 programas de bachillerato y postgraduados del sector privado. Es improbable que, en un futuro cercano, nuevas formas de educación superior transfronteriza representen una porción significativa de todas las matrículas locales, especialmente en países con grandes sistemas públicos de educación terciaria. Dada la expansión de los sistemas de educación terciaria en el mundo, tomará cierto tiempo antes de que pueda representar una porción significativa de los sistemas de educación terciaria. El suministro transfronterizo mediante la movilidad de los programas e instituciones continuará creciendo, pero probablemente a un ritmo bajo: los proveedores todavía consideran el suministro en el extranjero como un negocio nuevo e incierto. Además, atraer académicos foráneos será un verdadero desafío en los países pobres en vías de desarrollo, simplemente por su costo (la diferencial del salario entre las economías avanzadas y en desarrollo). Mientras los programas foráneos se apoyen en una facultad académica local, la falta de capacidad local (la escasez de académicos locales bien capacitados) podría limitar tal desarrollo. De cualquier forma, un rol cuantitativamente marginal puede ser bienvenido para los estudiantes que se beneficien y para el país anfitrión, especialmente si es efectivo en jugar otros roles estimulantes.

2.7. La complementariedad del comercio y la asistencia para el desarrollo en la educación superior transfronteriza

La movilidad de estudiantes, programas e instituciones puede ser ejecutada bajo diferentes acuerdos: asistencia en el desarrollo, asociaciones académicas y vínculos; y comercio. Bajo los acuerdos de asistencia para el desarrollo, las instituciones o estudiantes reciben fondos para entregar o recibir alguna forma de educación terciaria. Las asociaciones

académicas son acuerdos cooperativos entre instituciones educacionales que llevan a cabo actividades académicas conjuntas; las asociaciones académicas internacionales generalmente involucran la movilidad transfronteriza de los estudiantes, académicos o programas, sobre una base no-comercial⁸. Pero la educación post-secundaria transfronteriza también es entregada cada vez más por lucro o mediante asociaciones comerciales: el comercio se ha convertido en la última década, especialmente fuera de Europa, en una importante característica y cada vez más prevaleciente de la educación superior transfronteriza.

Los estudiantes internacionales pagan los aranceles completos por su enseñanza (incluyendo una pequeña ganancia) en algunos países, miembros o no de la OCDE; la movilidad de los estudiantes es regida entonces por acuerdos comerciales. La movilidad de programas e instituciones es también, cada vez más, regida por acuerdos comerciales, especialmente en Asia. Muchas universidades públicas operan como empresas con fines de lucro una vez que han cruzado sus bordes jurisdiccionales, de tal manera que las sucursales en el extranjero operan principalmente por fines de lucro. En la movilidad de los programas, la relación entre las instituciones locales y foráneas es regulada bajo una variedad de acuerdos, desde la asistencia para el desarrollo hasta acuerdos con fines de lucro. Los acuerdos comerciales están volviéndose prominentes en la región del Asia-Pacífico, principalmente a través de franquicias y acuerdos de hermandad. Bajo un acuerdo de franquicia, a un proveedor local se le da la licencia de una institución foránea para ofrecer una parte o la totalidad de un programa educacional foráneo (generalmente conducente a un grado foráneo) bajo condiciones contractuales estipuladas. Los acuerdos de franquicia, sin embargo, pueden tomar muchas otras formas. Bajo un programa de hermanamiento, los estudiantes son matriculados por un proveedor foráneo y se les enseña el programa de estudios foráneo; realizan parte del curso en su país natal y lo completan en el país de la institución foránea. Esta forma de

8 En este artículo, “asociaciones académicas” se refiere a las asociaciones no-comerciales entre instituciones educacionales, de acuerdo con el sentido común del término; sin embargo, las “asociaciones” (distintas de las asociaciones *académicas*) pueden referirse a acuerdos comerciales entre instituciones. Mientras las asociaciones comerciales entre instituciones de la educación pueden cubrir las mismas actividades que las “asociaciones académicas”, la distinción refleja la comprensión convencional de las “asociaciones académicas” en la comunidad educativa de muchos países.

educación transfronteriza involucra habitualmente tanto la movilidad del estudiante como del programa.

Advertencias del suministro de comercio en la educación

El suministro comercial de la educación superior transfronteriza puede tener tres efectos adversos en los países en vías de desarrollo: le puede faltar estabilidad, y puede generar problemas en la calidad e inequidad. Puede también agrandar más que acortar la brecha entre las economías desarrolladas y las emergentes y los países menos desarrollados, si es percibida como un sustituto más que un complemento a la asistencia para el desarrollo.

Primero, tal como en otros sectores de la economía, la inversión foránea en los servicios educativos puede generar problemas de estabilidad y continuidad del suministro. En el caso de una crisis económica, las instituciones educacionales foráneas pueden dejar el país y amenazar la estabilidad y continuidad del sistema de educación superior. Esta es una de las mayores diferencias entre la inversión privada foránea y la inversión pública de largo plazo, y una buena razón para que un país no deje la infraestructura educacional post-secundaria entera en manos de inversiones foráneas directas. Dada la limitada presencia de las instituciones foráneas en los países en vías de desarrollo, este no es un gran riesgo en el futuro cercano.

Segundo, el comercio puede exacerbar el suministro de baja calidad en la educación transfronteriza (lo que no implica que la calidad es inferior cuando se provee comercialmente). Cuando la movilidad de programas e instituciones no genera ingresos, las instituciones de educación post-secundaria no tienen incentivos para bajar sus estándares de calidad: ellos tienden a asociarse con socios de buena calidad y/o entregar educación con los estándares propios de calidad. Sin embargo, dados los costos involucrados en tales actividades, las instituciones en algunos casos pueden tener dificultades en cumplir con estos estándares. Cuando la movilidad de programas e instituciones genera dinero (sean subsidios o lucro) la posibilidad de comportarse mal es mayor. Aunque los estudiantes o los países importadores pueden ser más vigilantes si pagan el costo total de los servicios educativos, la calidad de la educación no es fácilmente evaluada por los estudiantes. La educación es habitualmente

un servicio que involucra una información asimétrica entre los profesores y los alumnos, las instituciones y los estudiantes: las instituciones tienen mejor información que los estudiantes sobre la calidad de su enseñanza. Esta es la razón de por qué la reputación juega un rol tan importante en la educación. Los estudiantes nacionales tienen un mejor acceso a información confiable sobre las instituciones educacionales y tienen una mejor comprensión de esta información que los estudiantes internacionales. Por lo tanto, el riesgo de recibir una educación de calidad deficiente es más alto en el suministro transfronterizo que en el suministro local de la educación. La opacidad relativa de la información en el nivel internacional da más oportunidades de que haya ‘fábricas de títulos’ [*degree mills*]: de hecho, habitualmente toman la forma (verdadera o falsa) de instituciones “foráneas” con fines de lucro. Nuevamente, esto no implica que la calidad de la educación post-secundaria transfronteriza sea más alta con un suministro sin fines de lucro que con fines de lucro, pero sí que los incentivos a la mala conducta (p.ej. rebajar los estándares de calidad) son más altos. La movilidad de los programas e instituciones lleva mayores riesgos de calidad que la movilidad de los estudiantes, porque es nueva, menos estable, y frecuentemente no cae dentro de la mira de la mayoría de los sistemas de aseguramiento y acreditación de la calidad (OCDE, 2004b). Como veremos en la sección siguiente, estos riesgos pueden ser aminorados, sin embargo, por las políticas apropiadas de aseguramiento de la calidad.

Tercero, aunque lleva a una mayor diversidad y posibilidad de elección a los estudiantes, la educación terciaria transfronteriza puede generar inequidad en la participación de la educación terciaria en los países en vías de desarrollo. Como ya fue dicho, la educación transfronteriza mediante la movilidad estudiantil es generalmente accesible solo a los estudiantes apoyados financieramente, o a estudiantes de escenarios de altos ingresos. Aunque la educación transfronteriza a través de la movilidad de los programas e instituciones es más barata, es generalmente más cara que la educación privada local. En la ausencia del apoyo público o de los planes apropiados de préstamos, así puede expandir el acceso a la educación terciaria solamente a una pequeña parte de la población, y agrandar la brecha entre los estudiantes de trasfondos económicos distintos. Además de ser injusta, una distribución del ingreso demasiado inequitativa, que se refuerza por la inequidad en el acceso a la educación terciaria, de hecho

dificulta un desarrollo económico a largo plazo (Engerman y Sokoloff 2002; Easterly, 2002). Esta es la razón por la que un principio del desarrollo de capacidades sea el asegurar impactos benéficos sustentables en los grupos en desventaja, en los marginales y en las futuras generaciones (ver Cuadro 2.1). Cuando sea posible, financiar a los estudiantes locales para acceder a la educación transfronteriza mediante la movilidad de programas e instituciones, de la misma forma que a la educación local privada, puede ayudar a aliviar la inequidad en la participación, pero frecuentemente esto es difícil, por razones financieras y políticas.

Aunque estos desafíos son más difíciles de vencer para los países en vías de desarrollo, no son específicos a ellos. El desarrollo del comercio presenta dos desafíos específicos a los países menos desarrollados: el comercio puede no darse en algunos países en vías de desarrollo, lo que puede llevar a una caída en la asistencia para el desarrollo en la educación terciaria.

Una gran preocupación sobre el crecimiento del comercio en la educación secundaria transfronteriza es que puede sólo beneficiar a los países en vías de desarrollo que ya están suficientemente económicamente desarrollados para atraer el suministro foráneo de educación. Para atraer inversiones foráneas directas en educación o proveedores foráneos de educación, los países deben tener una demanda de educación post-secundaria solvente y suficientemente grande (además de un ambiente estable política y económicamente hablando). El uso de académicos foráneos de países avanzados económicamente eleva el costo del suministro foráneo y lo hace incosteable para la mayoría de los países en vías de desarrollo de bajos ingresos –excepto si tienen una clase media-alta suficientemente grande. De hecho, la mayoría del suministro comercial de la educación terciaria transfronteriza ocurre en economías emergentes como en Asia, el Medio Este y, en menor grado, Latinoamérica (OCDE, 2004a). Este no es el caso frecuentemente en los países menos desarrollados, donde muchos atraen solo unas pocas instituciones educacionales foráneas, incluso si su mercado está completamente abierto a los proveedores foráneos.

Que exista solo un selecto grupo de países en vías de desarrollo que atraiga proveedores foráneos en educación no es un problema en sí mismo, siempre y cuando estos proveedores beneficien a estos países. El problema radica en el impacto que el crecimiento del comercio en los servicios de educación puede tener en los países que no atraen suminis-

tros foráneos, porque puede que estuviese llevando a una declinación en la asistencia de ayuda del país donante en educación terciaria. El desarrollo del comercio en el suministro educacional de educación transfronteriza puede, de hecho, llevar a un abandono progresivo de los programas de asistencia para el desarrollo en la educación post-secundaria en los países menos desarrollados. Esto puede dificultar el desarrollo de un sistema de educación post-secundario en los países menos desarrollados, e incrementar la brecha educacional entre los países con ingresos medianos y altos. La caída en la asistencia para el desarrollo para la educación post-secundaria en estudiantes de países en vías de desarrollo, en la forma de becas o subsidios parciales de educación post-secundaria, puede ser perjudicial para los países en vías de desarrollo más pobres, donde el problema principal para el acceso a la educación superior es un inadecuado nivel de desarrollo económico. De esta forma, el comercio internacional en servicios educacionales representa oportunidades, pero también presenta desafíos para los países en vías de desarrollo, dependiendo de su nivel de desarrollo económico.

La tabla 2.3. muestra que la asistencia para el desarrollo bilateral en la educación post-secundaria de los países cuyas instituciones están comprometidas activamente en la educación post-secundaria transfronteriza comercial, es generalmente relativamente baja, a excepción de Nueva Zelanda. Éste es claramente el caso en Australia y el Reino Unido, podría decirse los países más activos en el suministro comercial de educación transfronteriza (con relación a su tamaño), donde la asistencia para el desarrollo en la educación post-secundaria ha caído significativamente entre el año 1995 y el año 2005. Mientras la porción de asistencia para el desarrollo oficial en la educación post-secundaria en toda la asistencia para el desarrollo en educación ha disminuido de un 83% a un 5% en Australia y de un 24% a un 0,4% en el Reino Unido, en los países OCDE DAC ha aumentado en promedio de un 16% a un 38% en el mismo período. Este es también posiblemente el caso de Estados Unidos, donde la ayuda oficial a la educación ha disminuido desde el año 1995 (aunque la descomposición por nivel no está disponible para 1995); la ayuda a la educación post-secundaria ha disminuido significativamente entre el año 2001 y el año 2005. En Nueva Zelanda, la educación post-secundaria todavía obtiene una gran porción de la asistencia para el desarrollo, pero está disminuyendo rápida y consistentemente.

Finalmente, mientras la porción de la asistencia para el desarrollo en educación para Canadá se ha mantenido estable entre el año 1995 y el 2005, la aguda disminución de fondos para la educación post-secundaria en su asistencia para el desarrollo educacional claramente indica un cambio de prioridades hacia la educación básica; posiblemente en relación a la inclusión de la educación básica en las Metas de Desarrollo del Milenio (pero también posiblemente por el desarrollo de actividades que generan ingresos en la educación transfronteriza). En Finlandia, donde existe poca (si es que existe) actividad comercial en educación transfronteriza, la asistencia global para la educación también ha permanecido estable, y la fuerte disminución puede atribuirse más bien al cambio hacia la educación básica. Los datos deben ser interpretados con cuidado, sin embargo, dado que la asistencia para el desarrollo (que frecuentemente financia proyectos) es irregular.⁹

Tabla 2.3. Asistencia Oficial para el Desarrollo (ODA) para la educación post-secundaria y la educación (1995-2004)

	AOD a la educación post secundaria (millones en dólares norteamericanos actuales)			AOD a la educación post secundaria en relación por mil de INB (niveles de precios actuales y tasas de cambio)			%AOD a la educación post secundaria en ODA a la educación			% de AOD a la educación en AOD total			AOD como % del INB (flujos totales de recursos)		
	1995	2001	2005	1995	2001	2005	1995	2001	2005	1995	2001	2005	1995	2001	2005
AUST	246	24	4	0,661	0,037	0,007	83	36	5	24	9	6	0,34	0,25	0,25
AUT	76	53	89	0,324	0,279	0,305	78	80	93	18	13	8	0,27	0,34	0,52
BELG	48	40	79	0,173	0,175	0,223	63	61	66	14	13	9	0,38	0,37	0,53
CAN	101	50	23	0,174	0,072	0,024	71	42	9	9	10	9	0,38	0,22	0,34
DINA	5*	10	1	m	0,063	0,003	m	52	1	5	2	7	0,96	1,03	0,81
FINL	6	0	5	0,043	0,002	0,025	37	1	9	7	9	7	0,31	0,32	0,46
FRAN	m	415	1070	m	0,315	0,520	m	54	73	22	24	16	0,55	0,32	0,47
ALEM	78	446	127	0,032	0,240	0,046	6	78	31	18	16	4	0,31	0,27	0,36
GREC	m	5	26	m	0,044	0,129	m	63	69	34	10	18	m	0,17	0,17
IRLAN	m	m	4	m	m	0,026	m	0	7	18	20	12	0,29	0,33	0,42
ITAL	68	13	17	0,062	0,012	0,010	100	21	31	6	9	2	0,15	0,15	0,29
JAPÓN	224	402	433	0,042	0,096	0,091	14	51	52	9	7	5	0,27	0,23	0,28
LUXE	m	m	0	m	m	0,013	m	m	1	12	m	15	0,36	0,76	0,82
HOLA	7	23	95	0,016	0,061	0,165	6	11	19	6	9	14	0,81	0,82	0,82
N. ZEL	27	21	18	0,446	0,406	0,194	95	74	53	34	33	15	0,23	0,25	0,27
NORU	m	52	30	m	0,305	0,120	m	68	16	3	7	9	0,86	0,80	0,94
PORT	18	11	43	0,165	0,096	0,260	57	34	67	18	17	29	m	0,02	0,21

9 La caída en Italia puede deberse a la información incompleta, ya que el país informó que toda su asistencia para el desarrollo estaba dedicada a la educación post-secundaria en el año 1995.

ESPA	29	44	67	0,050	0,075	0,066	39	31	31	8	11	9	0,24	0,30	0,27
SUEC	17	16	22	0,067	0,073	0,062	17	40	20	8	4	5	0,77	0,77	0,94
CHEC	10	5	10	0,031	0,020	0,027	41	18	25	3	4	3	0,34	0,34	0,44
GR.BR	40	4	1	0,035	0,003	0,001	24	2	0	10	7	4	0,29	0,32	0,47
USA	m	111	22	m	0,011	0,002	m	35	3	5	3	3	0,10	0,11	0,22
países															
DAC	994	1734	2186	--	--	0,071	16	47	38	11	9	6	0,41	0,39	0,33

*1994 en lugar de 1995

Fuente: OCDE DAC Base de datos estadística

Debe notarse que la asistencia para el desarrollo de la educación post-secundaria no necesariamente refleja el compromiso de los países a la asistencia para el desarrollo de la educación o a la asistencia para el desarrollo en general: los países pueden tener prioridades distintas a la educación en sus planes de asistencia para el desarrollo. Por ejemplo, Dinamarca contribuye más a la asistencia para el desarrollo (como un porcentaje de su Ingreso Nacional Bruto) que muchos otros miembros de la DAC, pero su asistencia para el desarrollo de la educación post-secundaria es inferior que estos países. De cualquier forma, la tabla 2.3 muestra que la asistencia para el desarrollo de la educación post-secundaria es generalmente modesto y que ha declinado de forma significativa en los años recientes, tanto en términos absolutos como relativos. La porción de asistencia para el desarrollo dedicada a la educación (en todos los niveles) ha disminuido significativamente. De hecho de un 11% a un 6% entre el año 1995 y el 2005.

Las ventajas del comercio

Si bien el desarrollo del comercio en educación puede tener un efecto adverso en el desembolso de la asistencia para el desarrollo en educación de los países donantes, la disminución pueden ser rastreada en razones distintas que el comercio. Más aún, como ya se mencionó en la sección 2.2, la asistencia para ayuda [*aid assistance*] puede en sí misma ser (y de hecho ha sido) criticada por su falta de sustentabilidad (ya que se basa frecuentemente en proyectos) y por la calidad (relevancia) de su entrega.

En la década pasada, se han emitido algunas dudas acerca de la efectividad de la ayuda, en tanto el impacto de la asistencia en desarrollo para el desarrollo [*development assistance on development*] aparece cuestionable (ver Hudson, 2004, y Tarp, 2000, para una rápida reseña). La ineffectividad de la ayuda ha sido atribuida a la mala gobernabilidad de

algunos países en vías de desarrollo (Burnside y Dollar, 2000; Easterly et al., 2003; Dalgaard, Hansen y Tarp, 2004; Boone, 1996), a las prácticas ineficaces en la comunidad donante, siendo la ayuda vinculante [*aid tying*] la más globalmente criticada, a una inapropiada localización de la asistencia para ayuda sobre bases políticas más que económicas (Alesina y Dollar, 2000). Nuevamente, el surgimiento del concepto y de los principios del desarrollo de capacidades pueden verse como una respuesta a estas críticas.

En este contexto, el comercio puede ser considerado como más efectivo y más acorde al desarrollo que las formas no-comerciales de asociaciones, especialmente de asistencia para el desarrollo. De hecho, una política de “el comercio es suficiente” [*trade is enough*] ha sido prevaleciente desde los ochenta a la mitad de los noventa, en los planes de desarrollo económico y de las políticas de desarrollo (Adelman, 2000). Aun cuando no existe todavía una evidencia econométrica definitiva de que la liberalización del comercio lleve a un crecimiento y desarrollo automático en (todos) los países en vías de desarrollo (Rodríguez y Rodrik, 2001), la evidencia anecdótica de los países asiáticos sugiere que las economías que miran hacia el exterior y son orientadas por la exportación han tenido más crecimiento que las economías menos abiertas (World Bank, 1993; World Bank, 2003). Aunque es difícil evaluar si las economías más desarrolladas son más abiertas porque se benefician más del comercio o, a la inversa, es porque están más abiertas que las que están más desarrolladas, no existe evidencia cuantitativa ni anecdótica de que las economías cerradas lleven de forma más efectiva al crecimiento y desarrollo económico que las economías abiertas (Winters, 2004).

La naturaleza misma del comercio encarna muchos (aunque no todos) los principios de la construcción de capacidades. El ‘aprender negociando’ [*learning-by-trading*] se ha vuelto central en los tratamientos contemporáneos del comercio y el crecimiento: las externalidades del aprendizaje de la comercialización son un importante argumento teórico para considerar la liberalización del comercio como un motor de crecimiento en los países en vías de desarrollo. Algunos argumentan que el comercio es un medio de circulación del conocimiento que da acceso a éste a todos los socios que están negociando. Las exportaciones exponen a las firmas locales al conocimiento foráneo y permiten a los países en vías de desarrollo cosechar los beneficios de la investigación y desarro-

llo foráneos (I y D); pueden aprender acerca de nuevas tecnologías y materiales, procesos de producción o métodos organizacionales. La importación de bienes y servicios puede verse también como una difusora de la I y D foránea desarrollada por los socios en el negocio: importar bienes intermedios que encarnan la investigación y desarrollo foráneo corresponde al uso de esta tecnología por el país importador, que influye positivamente en su productividad (Grossman y Helpman, 1991; Coe y Helpman, 1995; Bayoumi, Coe y helpman, 1999; Romer, 1993).

De un modo semejante a la construcción de capacidades (y la educación transfronteriza), el comercio ayuda al desarrollo al darle a los países en vías de desarrollo acceso al conocimiento (principalmente foráneo). Aunque es más caro para el país importador que la asistencia, el comercio en la educación post-secundaria no lo hace dependiente de las agendas políticas de los países desarrollados: por ejemplo, la asistencia para la ayuda tiene frecuentemente un costo indirecto, ya sea económico, p.ej. ayuda vinculante o político. El comercio le da a los países en vías de desarrollo propiedad y liderazgo sobre los servicios transfronterizos de educación que importan. Esto puede explicar por qué la construcción de capacidades es a veces considerado como sinónimo de construcción de capacidades de comercialización.

El suministro comercial de la educación post-secundaria transfronteriza representa una oportunidad para los países en vías de desarrollo porque les permite construir capacidades mucho más rápidamente que lo que harían con los limitados recursos locales y/o con la ayuda de la asistencia para el desarrollo, que tiende a ser limitada y errática (Tabla 2.3).

Algunos interesados en la educación consideran el rol creciente del comercio en la educación superior transfronteriza como una posible amenaza a los países en vías de desarrollo. Dado que las instituciones educacionales en los países desarrollados tienen una ventaja comparativa mayor en términos de calidad sobre la mayoría de las instituciones que están en las economías emergentes y en los países en vías de desarrollo, frecuentemente se discute que su presencia puede poner en riesgo el desarrollo de los sistemas universitarios nacionales. El riesgo es considerado como mucho mayor cuando la educación transfronteriza es entregada comercialmente, cuando las instituciones de educación superior de los países desarrollados reciben incentivos financieros por entrar

a los mercados de los países en vías de desarrollo, que están ausentes (o al menos son más débiles) en las sociedades académicas y los proyectos de asistencia para el desarrollo. El supuesto subyacente es que los países en vías de desarrollo terminarían con un sistema de educación superior dominado por instituciones y programas educacionales foráneos, lo que podría causar problemas por razones culturales y políticas.

Sin embargo, éste no deberá ser necesariamente el caso. Aunque en el corto plazo puede desestabilizar los sistemas nacionales, exceptuando las instituciones locales de elite, recurrir a los servicios educacionales foráneos puede de hecho ser un medio para acelerar el desarrollo del sistema universitario nacional en el mediano plazo. Las instituciones y programas educacionales foráneos pueden capacitar al futuro personal docente y promover el intercambio de conocimientos mediante asociaciones entre instituciones locales y foráneas. La inversión foránea directa es, en términos globales, altamente benéfica para el desarrollo de los países en vías de desarrollo (OCDE, 2002a), y este puede ser también el caso del sector educativo. No hay razones por las cuales un personal académico capacitado a través de la educación post-secundaria transfronteriza no pueda trabajar y desarrollar un sistema de educación post-secundario nacional de calidad, en su propio país. Mientras más capacitado esté el personal académico y administrativo local, más probable es que un sistema así pueda ser creado. Cuando la alternativa es tener un sistema local de baja calidad o ninguno en lo absoluto, la educación comercial transfronteriza (de calidad) puede ser preferible, al menos en el corto plazo. De hecho, el problema real en muchos países en vías de desarrollo será probablemente atraer suficientes programas extranjeros y proveedores de calidad para que el suministro transfronterizo tenga un impacto real en el sistema del país anfitrión.

Más aún, el comercio internacional en servicios de educación puede ayudar a los países en vías de desarrollo a construir capacidades de comercialización y a convertirse ellos mismos en exportadores de servicios de educación, posiblemente a países desarrollados, dado que se benefician por una ventaja de costos. Por ejemplo, Malasia como red importadora de servicios de educación superior, está preparada para convertirse en una red exportadora de servicios educacionales, y hay algunos signos que indican que efectivamente está usando el conocimiento y su acrecentada capacidad obtenida mediante las importaciones de servicios educacionales para la construcción de capacidades en comercialización

de servicios educacionales. Malasia se extendió al mercado exportador atrayendo estudiantes que paguen los aranceles de la región, mayoritariamente de China e Indonesia (y cada vez más de Pakistán y otros países islámicos que pueden estar experimentando dificultades en la obtención de visas en el mundo post-once de septiembre). Entre el año 2000 y el año 2004, el número de estudiantes foráneos en Malasia se ha multiplicado en diez veces a 30.400. En el año 2003, el Ministerio de Educación designó al Servicio de Educación Malayo para promover la educación malaya en Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia cada vez más en los programas de hermanamiento no sólo como un medio para satisfacer las necesidades locales, sino como una forma de mejorar su propia capacidad para exportar servicios educacionales a otros países. Como un país musulmán donde el costo de la vida es inferior a la mayoría de los países OCDE, Malasia puede tener, de hecho, una ventaja comparativa para los estudiantes musulmanes de Asia, y puede a veces ofrecerles una educación post-secundaria impartida en inglés, posiblemente a través de un acuerdo de franquicia con una universidad británica, norteamericana o australiana. Malasia está también empezando a atraer a estudiantes de postgrado australianos y neozelandeses.

La complementariedad del comercio y la ayuda

La conclusión del presente análisis es que el comercio y la asistencia para el desarrollo debiesen ser vistas como complementarias más que como excluyentes.

El comercio de servicios educacionales puede ser más efectivo para un desarrollo rápido de capacidades en educación post-secundaria, bajo la movilidad de programas e instituciones. Pero, en algunos casos, especialmente en los países menos desarrollados, es improbable que exista el suministro foráneo en educación, por la insuficiente solvencia en la demanda o una capacidad insuficiente al nivel de la sociedad (corrupción, etc.) (Figura 2.2). Incluso, el crecimiento de los acuerdos de comercio en la educación superior transfronteriza pueden convertir la única forma a la cual pueden acceder (movilidad de los estudiantes y los académicos) en inaccesible para ellos.

Por otro lado, si los principios del desarrollo de capacidades fueran de hecho implementados por la comunidad donante, los países en vías de

desarrollo estarían mejor si pudiesen acceder a la educación transfronteriza a un costo inferior a través de sociedades académicas y asistencias para el desarrollo. Los países menos desarrollados podrían de hecho usar los ingresos producto de la asistencia para el desarrollo con el fin de financiar sus importaciones de servicios educacionales comerciales transfronterizos –esto es, la movilidad hacia el exterior de sus estudiantes y académicos locales, o la matrícula de sus estudiantes locales en programas foráneos entregados en su país.

Una disminución en la asistencia para el desarrollo podría agrandar la brecha en la educación post-secundaria, entre los países desarrollados y los menos desarrollados. Una forma de limitar este riesgo sería que los países donantes tomaran como objetivo de la asistencia para el desarrollo de la educación post-secundaria a los países menos desarrollados, donde no existe mercado para el suministro comercial transfronterizo. Los países en vías de desarrollo también podrían considerar cómo la educación superior transfronteriza, bajo acuerdos comerciales, podría complementar sus esfuerzos locales en el desarrollo de capacidades; todos los beneficios de la educación transfronteriza destacados en la sección 2.6 pueden de hecho suceder, sin importar qué arreglos contractuales gobiernen el suministro educacional.

2.8 ¿Qué políticas pueden maximizar los beneficios de la educación transfronteriza de un país, y cuáles minimizar los posibles riesgos?

Por sobre todo, existen muchas razones que sugieren que la educación terciaria transfronteriza puede efectivamente asistir a los países en vías de desarrollo en la construcción de capacidades en este sector (y en el post-secundario) y subsiguientemente promover el desarrollo económico. La educación transfronteriza puede ayudar a las economías en vías de desarrollo, emergentes y en transición, a expandir el acceso local a la educación post-secundaria, mediante la movilidad estudiantil como también a través de programas que ingresen y a la movilidad institucional y, en último término, una población bien educada contribuye al crecimiento y desarrollo.

La movilidad transfronteriza estudiantil y de los académicos facilita la construcción de redes internacionales, que son esenciales para la ex-

pericia académica, como también a la creación de sistemas nacionales de innovación y de comercio internacional. Las asociaciones entre las universidades locales y foráneas a través de la movilidad de programas e instituciones tienen el potencial de generar rebalses positivos, y pueden ayudar a mejorar la calidad del suministro local. Un sistema de educación post-secundario de suficiente calidad y tamaño favorece el retorno del número requerido de emigrantes altamente especializados.

Los países en vías de desarrollo que eligen usar la educación terciaria transfronteriza para construir capacidades y complementar el suministro local, enfrentan varios desafíos en sus políticas. Como fue expuesto anteriormente, los beneficios que los países pueden aprovechar de la educación transfronteriza no surgen a continuación automáticamente. En la práctica, es demasiado pronto para evaluar el impacto de la educación superior transfronteriza, incluso en los países donde más se ha expandido. Los países en vías de desarrollo dispuestos a usar la educación transfronteriza para desarrollar sus capacidades debieran por tanto poner en su lugar un marco que facilite la participación de sus nacionales en la educación transfronteriza, pero también:

- cooperación entre los proveedores foráneos y locales del sector terciario de la educación.
- relevancia y calidad de la educación transfronteriza
- valor actual más el agregado de la educación transfronteriza al sector local de educación superior
- limitación de la posible fuga de talentos

El aumento de la participación de estudiantes locales en la educación transfronteriza puede facilitarse por muchos instrumentos políticos: reconocimiento en el país de los grados académicos foráneos; permitir a instituciones y programas foráneos a operar en el país, hacer cuando sea posible para que las becas y préstamos estén disponibles para todas las formas de educación transfronteriza. Muchas de las medidas apropiadas para expandir el acceso conciernen de hecho al marco político dentro del cual operan los proveedores privados, siendo los proveedores privados foráneos un subconjunto propio del sector privado. Los países en vías de desarrollo deberían también asegurarse de que la educación transfronteriza alcance los requerimientos de calidad, que a los estudiantes locales se les dé la información correcta cuando se matriculan en un programa o institución foránea y, finalmente, que el suministro forá-

neo satisfaga las necesidades del país y lleve a rebalses en el sistema local de educación superior. Los dos primeros desafíos pueden ser logrados con un marco nacional apropiado que asegure la calidad, mientras el tercero requiere la regulación del suministro educacional foráneo en el país importador. Finalmente, las herramientas políticas que prevengan un posible drenaje de talentos pueden ser el reconocimiento de las calificaciones adquiridas en el extranjero, o políticas que faciliten el retorno de los estudiantes movilizados. Sin embargo, la movilidad de personas altamente especializadas depende de hecho de muchos factores, algunos de los cuales no están bajo el control de gobierno

Expandiendo y ensanchando la participación

Las políticas que facilitan el acceso a la educación transfronteriza y la promoción de la equidad en la participación principalmente se encargan del financiamiento, el reconocimiento de grados foráneos y, posiblemente, el atraer el suministro educacional foráneo.

¿Cómo pueden los gobiernos aliviar los factores (relacionados principalmente con los costos) que limitan la participación de los estudiantes en la educación transfronteriza? Cuando existen, los programas regionales de movilidad pueden ayudar a elevar la movilidad estudiantil, ya que frecuentemente incluyen elementos facilitadores (reconocimiento, acuerdos en niveles de aranceles, reciprocidad, etc.). Este ha sido claramente el caso de la Unión Europea con el programa Erasmus. Sudáfrica también facilita la movilidad estudiantil al interior de la región permitiendo a los ciudadanos de la Comunidad de Desarrollo de Sudáfrica (SADC) acceder al sistema de educación terciaria con los mismos aranceles subsidiados de los estudiantes locales. Los programas de becas son el instrumento político más directo para fomentar la movilidad. Las becas vinculadas a medios de prueba de elegibilidad [*means-tested*] pueden ser una alternativa útil para aprovechar al máximo los recursos limitados y para aumentar la participación en la educación transfronteriza. Sin embargo, los medios de prueba de elegibilidad frecuentemente se vuelven difíciles en los países en vías de desarrollo donde el ingreso viene de muchas fuentes, algunas veces indocumentadas. Y la presión por los escasos recursos financieros es tan fuerte que los programas de becas generalmente estarán limitados para la educación local (y a un pequeño número de estudiantes). Los programas de planes de préstamos

pueden en muchos casos ser más apropiados. De hecho, el acceso a la educación terciaria transfronteriza probablemente permanecerá siendo principalmente auto-financiada en la mayoría de los países –a menos que los países revisen por entero su política de financiamiento de la educación terciaria. Los académicos pueden encontrar difícil participar en intercambios transfronterizos si trabajar en el extranjero se muestra difícil administrativamente hablando. Además de las becas, proveer a los académicos locales con la oportunidad de trabajar temporalmente en el extranjero y retornar a sus “antiguos trabajos” cuando regresan puede también promover la movilidad, sin importar el financiamiento. Este puede tomar la figura de sabáticos o programas especiales de intercambio. Desarrollar intercambios académicos y permitir a académicos foráneos el trabajar, al menos temporalmente, en el sistema de educación superior, puede ayudar para facilitar la movilidad interna. Aparte del intercambio con los países desarrollados, los intercambios con países en la región y otros países en vías de desarrollo puede ser importante, y en algún sentido ser más fácil de arreglar.

Los países en vías de desarrollo, particularmente las economías emergentes, son generalmente los más grandes importadores del suministro educacional foráneo. Como fue mencionado anteriormente, este suministro puede ayudar a tales países a satisfacer la demanda insatisfecha, y/o mejorar la calidad del sistema local de educación superior. Naturalmente, el primer paso en facilitar un programa interior o de movilidad institucional involucra el permiso para que tal suministro pueda ser ofrecido. Algunos países pueden desear fomentar que operen programas e instituciones foráneos en su territorio, más que tan sólo permitirles entrar al país. Si el objetivo principal de un país es mejorar la calidad de las instituciones locales o una exposición internacional, fomentará los programas internacionales a través de asociaciones académicas o proporcionando incentivos a las instituciones para participar en asociaciones académicas internacionales. Si la meta es asimismo incrementar y ampliar la participación, otra opción es permitir que actúen proveedores de educación transfronteriza orientados comercialmente. El suministro comercial facilita la construcción de capacidades más rápidamente comparado con los procesos donde los recursos están restringidos a aquellos provistos localmente o mediante la asistencia para el desarrollo. En los países donde existe un sector privado significativo, un sector comercial

foráneo puede introducir alguna saludable competencia y llevar a mejoras en la calidad. El suministro comercial también otorga a los países importadores más poder para dictar las condiciones y obtener el suministro requerido. Los acuerdos de comercio regionales y multilaterales como el Acuerdo General en Comercio de Servicios General (AGCS) pueden ser usados para atraer a los proveedores foráneos o al menos señalar un interés en atraer tal suministro. Estos acuerdos aseguran cierta estabilidad para los proveedores foráneos, de ahí el ‘efecto’ de atractivo, pero al costo de la flexibilidad y (hasta cierto punto) reversibilidad. Sin embargo, atraer programas e instituciones foráneos no requiere necesariamente de compromisos en acuerdos comerciales, mostrar interés y tener los marcos reguladores apropiados puede ser suficiente, aunque representa menos estabilidad desde el punto de vista de los proveedores foráneos.

Aunque diferentes tipos de acuerdos de educación transfronteriza pueden ayudar a expandir la participación en educación terciaria, es importante tener en mente que el suministro comercial no es igualmente accesible para todos los países en vías de desarrollo. El suministro comercial foráneo, probablemente, no se puede pagar por los países más pobres. En estos casos, es probable que no puedan ser ofrecidos los programas ni los proveedores foráneos. Incluso en países donde el suministro foráneo está disponible, puede no estarlo para los estudiantes locales de los entornos en desventaja. Para promover el acceso igualitario a los programas foráneos, los gobiernos pueden permitir a los estudiantes locales recibir financiamiento público mediante medios de prueba de elegibilidad o desarrollar planes específicos de préstamos incluso si están matriculados en instituciones o programas importados reconocidos. Esto puede ser difícil en muchos países en vías de desarrollo, dadas las severas limitaciones presupuestarias y/o el impacto de tales medidas en la educación privada local. Los gobiernos podrían, sin embargo, considerar políticas enfocadas en los estudiantes en desventaja. Financiar a los estudiantes para participar en la educación transfronteriza entregada en su país natal pudiese ser un uso sensato de los limitados recursos financieros. Si es posible, los países podrían usar sus fondos para la asistencia para el desarrollo con el fin de apoyar la educación transfronteriza, sea este suministro comercial o no-comercial. En cualquier caso, la educación transfronteriza debe ser considerada cuando se revisan las políticas para acceder a la equidad.

El asunto del reconocimiento de grados obtenidos en el extranjero, o a través de instituciones foráneas que operan en el país natal, es también importante. El reconocimiento puede facilitar el estudiar en el extranjero y permitirá a los estudiantes con calificaciones foráneas trabajar en su país natal o, más generalmente, en el mercado laboral internacional. Las opciones de los estudiantes para seguir estudios ulteriores en el extranjero pueden estar también limitadas si las calificaciones locales no son reconocidas por la institución foránea (para el propósito de matricularlos en educación superior o capacitación ulterior). Para cumplir estos objetivos, los gobiernos podrían intentar establecer un diálogo internacional: más información compartida podría facilitar el reconocimiento de los grados locales y la comprensión de las calificaciones foráneas en general. Participando en las iniciativas internacionales para mejorar el aseguramiento de la calidad, la acreditación y el reconocimiento de las calificaciones del suministro transfronterizo es importante en este aspecto.

Aseguramiento de la calidad

En los últimos 20 años, el número de agencias, redes e iniciativas que se preocupan del aseguramiento de la calidad a nivel nacional ha crecido considerablemente. El aseguramiento de la calidad nacional y los sistemas de acreditación son cada vez más necesarios para monitorear no sólo la calidad de la educación superior nacionalmente, sino también su entrega más allá de las fronteras. Como el sistema externo de aseguramiento de la calidad es considerado cada vez más como esencial para establecer la credibilidad de un sistema nacional de educación superior, más de 60 países a lo ancho del planeta (otros están en proceso) han establecido sistemas nacionales (OCDE, 2004b). Sin embargo, la mayoría de los sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad y acreditación se concentran exclusivamente en asegurar la calidad de los programas locales entregados por instituciones “tradicionales”. El desafío para los sistemas actuales es cubrir las instituciones foráneas y a los proveedores con fines de lucro al ensanchar el espectro de los sistemas existentes o al establecer nuevos sistemas específicamente para ellos (Middlehurst & Woodfield, 2004).

La falta de marcos comprensivos para coordinar las variadas iniciativas al nivel internacional, junto con la diversidad y diferencias del aseguramiento de la calidad y los sistemas de acreditación a nivel nacional, crea brechas en el aseguramiento de la calidad de la educación superior

provista más allá de las fronteras. Hace más vulnerables a los estudiantes y a otros interesados al suministro de baja calidad. Esto es aún más complejo para la entrega transfronteriza *on line* –Internet no tiene ningún límite físico y el control de la comunicación electrónica (sobre una base geográfica) es difícil.

Los países en vías de desarrollo que toman la decisión de usar la educación terciaria transfronteriza para construir capacidades debiesen asegurarse de que las instituciones y proveedores foráneos entreguen programas de calidad acorde a sus necesidades. Por esto, es muy importante establecer un aseguramiento de la calidad transparente y claro y marcos de acreditación para instituciones nacionales y foráneas. Dado que los países en vías de desarrollo frecuentemente se ven escasos de capacidad en aseguramiento de la calidad, necesitarán construir capacidades en esta área capacitando expertos nacionales, pero posiblemente también combinando sus recursos y capacidades en un nivel regional (supranacional) (Lenn, 2003). Apoyar a los estudiantes locales para obtener información más transparente sobre los sistemas educacionales foráneos y sobre la calidad de las instituciones foráneas puede ser también muy útil.

Existen muchas iniciativas, tanto a nivel nacional como internacional, para mejorar el aseguramiento de la calidad, la acreditación y el reconocimiento de las calificaciones del suministro transfronterizo. Un ejemplo es la iniciativa conjunta entre la UNESCO y la OCDE en desarrollar guías no-obligatorias para el suministro de calidad en la educación superior transfronteriza (Anexo 1). Esta iniciativa apunta a proteger a los estudiantes contra la información desorientadora y el suministro de baja calidad, haciendo las calificaciones legibles, transparentes y más fuertes en su validez y portabilidad internacional, aumentando la transparencia y coherencia de los procedimientos de reconocimiento, e intensificando la cooperación internacional entre el aseguramiento de la calidad nacional y las agencias de acreditación (www.OCDE.org/edu/internationalisation/guidelines).

Regulación de la movilidad de los programas e instituciones

Asegurar que el suministro foráneo es consistente con los objetos nacionales y que genera rebases positivos está más allá del aseguramiento de la calidad. Los países en vías de desarrollo deberían, por lo tanto, establecer

un marco que regule los programas y las instituciones foráneas, para asegurar que cumplen con las necesidades y objetivos nacionales. Tales marcos deberían servir los objetivos nacionales, pero, al mismo tiempo, apuntar a hacer del país un sitio atractivo para el suministro transfronterizo. Una manera de generar rebalses positivos es, por ejemplo, proporcionar incentivos a los proveedores foráneos para asociarse con instituciones locales. Muchos países en vías de desarrollo de ingresos medios que desean maximizar los beneficios de la educación post-secundaria transfronteriza, a través de la generación de ganancias así como también del suministro no-comercial, están promocionando asociaciones entre las instituciones educacionales locales y aquellas del área OCDE. De acuerdo con las regulaciones chinas, se requiere que los proveedores foráneos establezcan vínculos con las instituciones locales para promover el intercambio de conocimiento. Los países que desean construir capacidades en investigación podrían, por ejemplo, favorecer la movilidad de las instituciones en lugar de los programas, como lo hacen Malasia y Sudáfrica. También podrían permitir a los proveedores foráneos competir por fondos locales de investigación cuando sea apropiado, ya que daría a la institución foránea incentivos para construir una capacidad de investigación local. Los países que desean asegurar que los proveedores locales cubran más que unos pocos campos podrían requerir un equilibrio en la cobertura de disciplinas de los programas foráneos (esto es, pedirles que complementen los programas que desean ofrecer con programas en campos en que el país se encuentra críticamente desprovisto de capacidades).

Aunque las regulaciones nacionales debiesen corresponderse con los objetivos nacionales, los países en vías de desarrollo podrían examinar ejemplos existentes de marcos reguladores para la educación transfronteriza, principalmente encontrados en la región de Asia-Pacífico (OCDE, 2004a). De hecho, los países del Asia-Pacífico han diseñado marcos para regular la entrada y operación de proveedores foráneos para responder ante ella, así como también para iniciar y promover la movilidad de programas e instituciones como parte de las estrategias de desarrollo nacionales.

Desde el año 1997, Hong Kong, China, ha regulado el suministro de cursos foráneos en sus tierras a través de la (Regulación) de Educación Superior y Profesional No-local (Gobierno de Hong Kong, 1997; www.justice.gov.hk/). La legislación apunta a proteger a los estudiantes lo-

cales contra el marketing de cursos no-locales que estén por debajo los estándares.

En Singapur, las instituciones foráneas que operan en cooperación con los proveedores locales deben postular a la aprobación gubernamental, entregando detalles del contenido del curso, el estatus del proveedor foráneo en su país de origen, y la división de responsabilidades entre los socios foráneos y locales. Las asociaciones con las universidades locales pueden sólo ser creadas por la invitación gubernamental (Ministerio de Educación de Singapur, 2000).

Los requerimientos de Malasia a los proveedores foráneos están dispuestos en una legislación que data del año 1996, cuando el país abrió su sistema a campus sucursales foráneos. Existe una aprobación de cinco etapas y un proceso de revisión, que abarca los requerimientos educacionales, económicos y legales, para proveedores foráneos que buscan establecerse como operadores completamente reconocidos. Haciéndose cargo de la preocupación de asegurar el rol de la educación como constructor de la nación, el Acta de Instituciones de Educación Superior Privada (1996) estipula las asignaturas que los ciudadanos malayos deben aprobar para graduarse, sin importar la disciplina (Kandasamy & Santhiram, 2000; McBurnie & Ziguras, 2001).

En Indonesia, la movilidad de los programas tiene las características de un programa de hermanamiento, ya que los estudiantes pueden recibir calificaciones de la institución local como también del proveedor foráneo, si al menos un semestre lo cursaron en el campus del país de origen de la institución foránea. De acuerdo con la regulación establecida en 1999, la cooperación no debe ser llevada a cabo sólo por propósitos de ganancia económica, debe ser una “asociación igualitaria” que beneficie a todas las partes y en línea con las prioridades nacionales e institucionales. “Debe ser armónico con la dirección de la política de educación superior en general, y (...) el plan estratégico de instituciones de educación superior relevantes”. Más aún, “la cooperación (...) deberá ser priorizada especialmente en los campos en que se requieren graduados” (Director General de Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional de la República de Indonesia, 2000).

Fuga de talentos y educación superior transfronteriza

El crecimiento en la demanda de educación transfronteriza es parcial, pero cada vez más relacionado con la migración. Se podría decir que los estudiantes de países en vías de desarrollo desean estudiar en países miembros de la OCDE en parte por razones relacionadas con la migración. Más aún, la competencia entre los países por atraer trabajadores altamente especializados se ha intensificado en los años recientes como un reflejo de las últimas tendencias en las políticas migratorias (OCDE, 2007). Los países miembros de la OCDE promueven cada vez más la movilidad estudiantil transfronteriza como un modo de atraer fuerza de trabajo capacitada, y para construir o mantener las capacidades para una sociedad basada en el conocimiento. Aunque la movilidad de las personas especializadas ocurre entre los países OCDE más allá de la educación superior transfronteriza, p.e. como resultado de estrategias de carrera, guerra, persecución política, étnica o religiosa, la educación superior transfronteriza es ciertamente una poderosa catálisis para este tipo de intercambio. No hay información sistemática sobre la relación entre la movilidad de los estudiantes e investigadores y la inmigración, pero los pocos datos disponibles muestran que esta relación de hecho existe. Algunos del 75% de chinos que estudiaron en el extranjero entre los años 1978 y 1999 no han regresado a China (Iguchi, 2003). En el año 1999, en los Estados Unidos, una parte del 25% de poseedores de una visa temporal H1-B habían estado antes matriculados en universidades de los Estados Unidos (Cervantes & Guellec, 2002). Cerca de la mitad de los candidatos a puestos directivos en la corriente de migración de personas capacitadas a Australia habían tenido una calificación australiana en los años recientes (OCDE, 2006d). En Canadá, se estima que entre el 15 y el 20% de los estudiantes foráneos vivirán y trabajarán en el país; en Nueva Zelanda, el 13% de los estudiantes foráneos que han estudiado en el país entre el año 1998 y 2005 han obtenido un permiso de residencia en el año 2006; en Noruega, el 19% de aquellos que estudiaron entre el 1991 y el 2005, provenientes de fuera del Área Económica Europea (AEE), se establecieron en el país (contra el 9% de estudiantes foráneos de la AEE); en el año 2005, 27% de los estudiantes internacionales que estudiaron en el Reino Unido estaba trabajando allí seis meses después de su graduación (Suter & Jandl, 2006). A pesar de estos estudios, la información sobre la retención de los estudiantes internacionales en el país de estudio después de la graduación es limitada.

Los Estados Unidos es de hecho el único país en el cual son conocidas más sistemáticamente las tasas de permanencia [*stay rates*] de los estudiantes extranjeros después de obtener su diploma (Finn, 2003). La habilidad de los Estados Unidos para atraer personas capacitadas se relaciona con el hecho de que recibe grandes cantidades de estudiantes internacionales, y la magnitud de esta atracción ha ido creciendo sistemáticamente desde los comienzos de los noventa, por el efecto combinado del número cada vez mayor de doctorados otorgados a ciudadanos extranjeros en universidades norteamericanas, y el número de doctorados foráneos que deciden quedarse en los Estados Unidos. La tasa de permanencia¹⁰ promedio para los doctorados foráneos en ciencia e ingeniería en los Estados Unidos, cuatro o cinco años después de haber obtenido su diploma, ha crecido de un 41% a un 56% entre el año 1992 y el 2001. Se disparó del 65% al 96% en el caso de los doctorados chinos, y de un 72% a un 86% para los indios. La tasa de permanencia, después de completar los estudios, varía considerablemente dependiendo del país de origen y la disciplina. Sin embargo, en la mayoría de los casos no disminuye significativamente en el tiempo, y es parcialmente dependiente del nivel de desarrollo económico del país de origen, aunque pareciese no existir un patrón sistemático. Para China, India, Irán, Israel, países de Europa del Este, Grecia, Argentina y también Nueva Zelanda y el Reino Unido, las tasas de permanencia en los Estados Unidos cinco años antes de que el doctorado fuera obtenido eran mayores al 50% (Finn, 2003).

10 La tasa de permanencia no indica si los estudiantes foráneos se quedaron permanentemente en los Estados Unidos, sino cuántos doctorados foráneos de un año específico estaban todavía en los Estados Unidos varios años después. Algunos pueden dejar el país entonces y regresar. Por ejemplo, la tasa de permanencia para la generación de 1991 fue de 58% en el 2001, pero sería de 81.5% si la tasa mostrara la proporción de personas que han trabajado en los Estados Unidos al menos un año durante el período entre los años 1992-2001 (Finn, 2003).

Figura 2.7a. Países con más del 20% de personas con educación terciaria nacidos en el país y expatriados en el área OCDE (%)

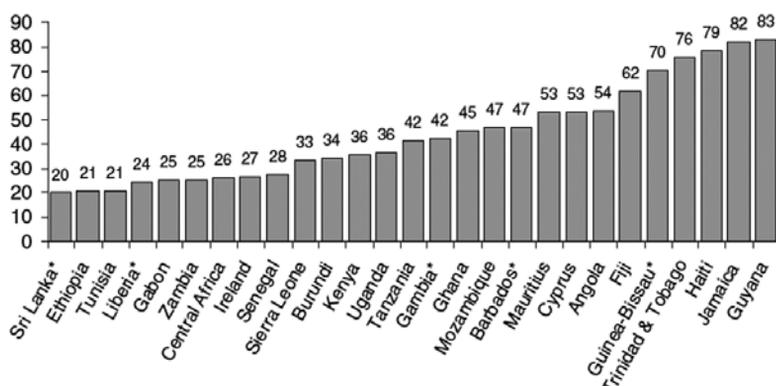
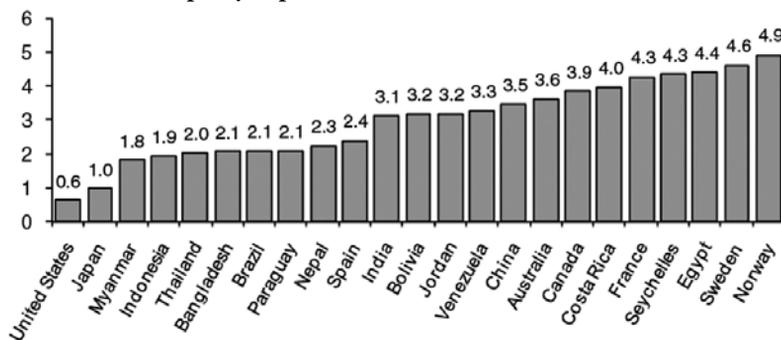


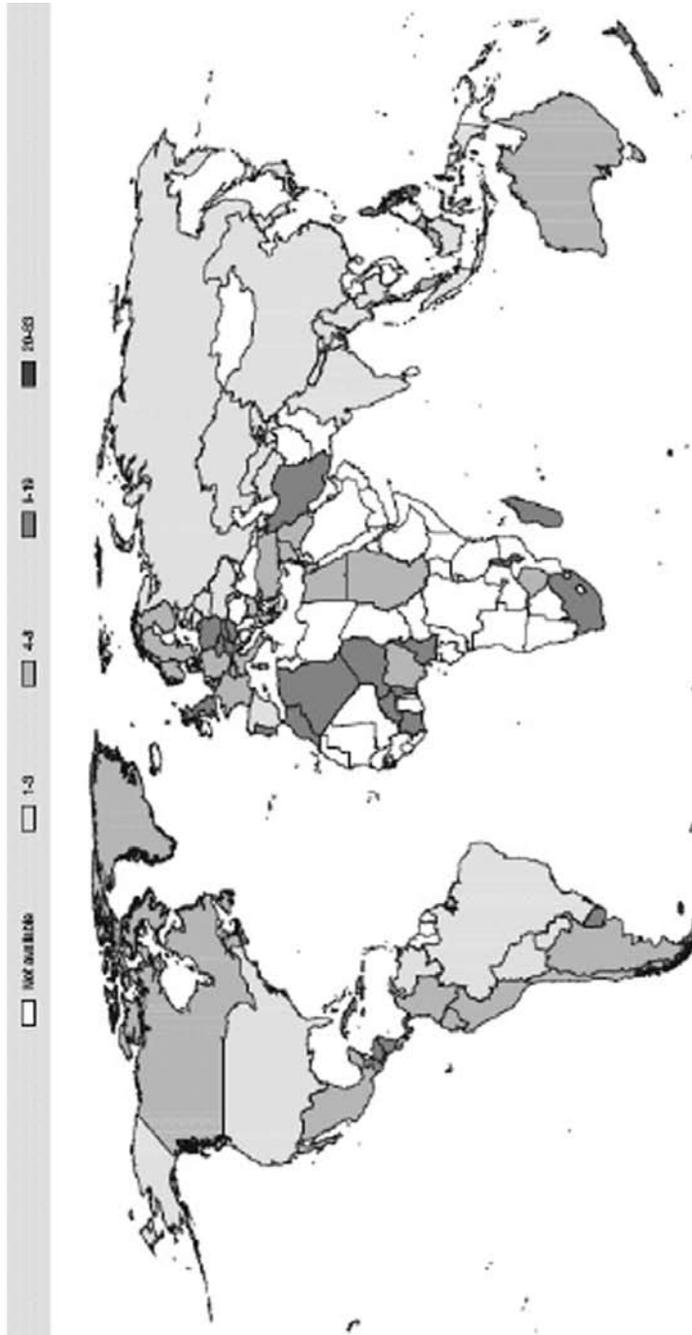
Figura 2.7b. Países con menos del 5% de personas con educación terciaria nacidos en el país y expatriados en el área OCDE (%)



Nota: * Basado en la base de datos de Barro & Lee sobre la reserva de capital humano, mientras los otros cálculos están basados en la base de datos de Cohen & Soto. Los cálculos basados en las dos bases de datos no son enteramente comparables.

Fuente: Base de datos de Migración de la OCDE

Mapa 2.1. Porcentaje de expatriados a países OCDE considerando todos los altamente calificados nacidos en el país



Fuente: OCDE (2005) *Tendencias en Migración Internacional*, Edición 2004, OCDE, París.

Dadas estas altas tasas de permanencia, hay razones para temer que la educación transfronteriza pueda incrementar la fuga o drenaje de talentos tanto como promueve la construcción de capacidades en los países en vías de desarrollo. Aunque el 85% de los estudiantes internacionales a lo largo del planeta estaban estudiando en el área OCDE en el año 2004, la mayoría de ellos (66%) venía de países no-OCDE. Gracias a la base de datos migratoria establecida recientemente en la OCDE, existe ahora una cantidad sin precedentes de información en la magnitud del drenaje de talentos (entendida en términos de reservas más que flujos). Principalmente afecta a los países africanos y del Caribe: más del 70% de las personas de Jamaica y Guyana con diplomas superiores se quedan en un país de la OCDE. Por otro lado, aunque tengan una alta tasa de permanencia en los Estados Unidos una vez finalizados sus estudios, los indios y chinos por sí solos son menos del 4% de los expatriados con un grado superior en los países OCDE, como es también el caso para Brasil, Indonesia y Tailandia (Mapa 2.1 y Figura 2.7b). De los 113 países para los cuales existe información disponible, 27 tienen tasas de expatriación de sus personas con educación terciaria sobre el 20%, incluyendo nueve que tienen sobre un 50% (Figura 2.7a).

La movilidad de personas altamente calificadas es un tema muy complejo y sensible, ya que la migración permanente de éstas puede tener un costo como también beneficios para el país mandante. En el lado de los costos, el país mandante pierde el capital humano (y la productividad) de estas personas y, si su educación fue financiada con fondos públicos, también el costo de la inversión pública en su educación primaria, secundaria y (algunas veces) terciaria. Naturalmente, la distinción entre la emigración temporal y permanente es crucial, ya que si las personas calificadas regresan a su país con su conocimiento y experiencia internacional, reestablecen la dinámica positiva del intercambio de habilidades y el desarrollo de capacidades para el país natal. En el lado de los beneficios, los países mandantes pueden encontrar que su diáspora altamente calificada contribuye a su economía a través de inversiones, pagos y los vínculos que proveen entre los países receptores y mandantes en términos de comercio, innovación y conocimiento, incluyendo la investigación académica y el conocimiento. Esto es cada vez más reconocido e implementado por los países en vías de desarrollo y las agencias internacionales. Por ejemplo, algunos programas de la Organización Inter-

nacional para la Migración (OIM) trata de usar las diásporas altamente calificadas de los países en vías de desarrollo para trabajar temporal, pero regularmente, en su país natal. Algunos países crean también nuevos estatutos para facilitar la entrada y regreso temporal de sus diásporas (tal como India con su plan de tarjeta “Personas de Origen Indio”).

Los pagos de sus diásporas son una fuente de ingreso significativa para los países en vías de desarrollo, aunque los trabajadores altamente capacitados parecen pagar menos que los menos capacitados (ILO, 2003). Los pagos registrados de los trabajadores a los países en vías de desarrollo han crecido más rápido que los flujos de capital privado y que la asistencia para el desarrollo oficial, entre el año 1995 y el 2004. Pagos de USD 160 billones en el 2005, que es el doble de la asistencia oficial para el desarrollo (World Bank, 2006). Aunque países como India tienen una fuerte evidencia de los beneficios económicos emergentes de sus diásporas calificadas, un estudio reciente que cubrió algunos países en vías de desarrollo no encontró ninguna evidencia clara de que las diásporas calificadas contribuyan siempre significativamente al crecimiento económico de país de origen (ILO, 2003). Sin embargo, los países en vías de desarrollo tienen diferentes actitudes hacia la movilidad de sus personas altamente calificadas, ya que su impacto varía de país en país. Un número cada vez mayor de ellos, con el apoyo de organizaciones internacionales como la Organización Internacional para la Migración, tienen proyectos e iniciativas actualmente para tratar de usar sus diásporas como un motor de desarrollo de capacidades.

Es difícil revertir el drenaje de talentos ya que depende de factores que se hallan hasta cierto punto más allá del control gubernamental (las políticas de otros países respecto a la inmigración y visa, las discrepancias entre oportunidades [financieras] entre el país natal y el extranjero) o difícil de cambiar en un corto período de tiempo. Un cambio efectivo del drenaje de talentos depende del ambiente económico, social y político del país de origen del inmigrante. Por ejemplo, mientras más fuerte sea el crecimiento económico y más globalizada la economía, más grande será la tasa de regreso migratoria ya que los emigrantes calificados no sentirán un retroceso profesional al regresar a su país de origen (Iredale, Guo y Rozario, 2003).

Sin embargo, en el país donde sufren el drenaje de talentos, las políticas de gobierno, particularmente las que conciernen a la educación terciaria, ciencia y tecnología, juegan un rol en facilitar el retorno de la migración junto al ambiente económico, social y político del país.

En el sector de educación terciario, el regreso de graduados y académicos altamente calificados depende de la calidad de la educación post-secundaria y la infraestructura de investigación (que puede ser mejorada gracias a la educación post-secundaria transfronteriza). “Los países que han sido exitosos en promover el regreso de migrantes calificados lo han logrado no sólo a través de programas específicos de regreso migratorio, sino también a través de esfuerzos a largo plazo y sostenidos para construir la infraestructura nacional para la innovación” (Cervantes & Guellec, 2002). Invertir en becas de investigación e infraestructura afecta la capacidad local directa e indirectamente a través del impacto en la capacidad transfronteriza y las tasas de regresos de los graduados de educación superior. Así, los graduados que retornan construyen más colaboración transfronteriza y más capacidades nacionales en un ciclo continuo de retroalimentación global. Los países que invierten en la construcción de capacidades de investigación local en sus universidades están mejor equipados para obtener ganancias de la internacionalización. Las instituciones educacionales foráneas contribuyen a la capacidad local del país (sin ser un sustituto para el desarrollo de capacidades locales) y pueden ofrecer oportunidades para los académicos locales o facilitar el regreso de graduados calificados. Una forma de acelerar el desarrollo de la investigación universitaria es a través de la educación superior transfronteriza. En Hong Kong, China y Singapur, los vínculos internacionales entre universidades están ahora bien establecidos y contribuyen significativamente al desarrollo de la investigación universitaria local. La actividad internacional y la capacidad nacional en educación superior son interdependientes. Los esfuerzos de China para construir 100 universidades de clase mundial puede facilitar el retorno de estudiantes y académicos internacionales chinos altamente calificados que pueden encontrar trabajo en su país natal mientras mantienen el contacto con académicos y científicos de primer nivel internacional. Los parques de ciencia en Corea, India, Taiwán, China o Costa Rica cumplen o han cumplido un rol similar y han resultado exitosos para construir los sistemas de innovación nacional (World Bank, 2003).

Los gobiernos pueden también implementar políticas y programas para la educación transfronteriza que impacten en la capacidad nacional al efectuar tasas de regreso en disciplinas seleccionadas. Por ejemplo, Malasia se asegura tasas de retorno muy altas entre los estudiantes auspiciados por el gobierno, mayoritariamente *bumiputra*¹¹, a través de condiciones adosadas a las becas y proyectos de carreras al regreso. La tasa de retorno en los estudiantes apoyados privadamente sin garantías de carrera, mayoritariamente de las familias chinas e indias, es menos favorable. China ha tomado varias medidas para fomentar que los estudiantes chinos regresen después de sus estudios en el extranjero, por ejemplo a través del establecimiento de una “Oficina para estudiantes chinos que regresan del extranjero” que ofrece a los estudiantes chinos oportunidades cuando regresan. Lanzada el año 2000, la Iniciativa Científica Milenio [Millennium Science Initiative] de Chile ha sido exitosa en atraer de vuelta a investigadores chilenos de clase mundial (World Bank, 2003). Brasil es un ejemplo de otro país con tasas de retorno muy altas (Finn, 2003).

Finalmente, las políticas gubernamentales en el reconocimiento de grados obtenidos en el extranjero puede en algunos casos influir en la tasa de retorno de los graduados. Este factor debe ser tomado en cuenta cuando se formulan tales políticas.

2.9. Conclusión

El surgimiento de nuevas formas de educación transfronteriza y las estrategias actuales de desarrollo de capacidades para el uso de este suministro es un desarrollo demasiado reciente como para extraer evidencia empírica de su eficacia como una herramienta de desarrollo económico. Sin embargo, existen buenas razones y ya alguna evidencia de que las políticas que conciernen la importación de educación transfronteriza puede ser una parte de las estrategias nacionales de desarrollo de capacidades.

La educación transfronteriza tiene el potencial de ser una herramienta efectiva de desarrollo de capacidades para los países en vías de desarro-

11 El término *Bumiputra* es usado en Malasia para todos los hablantes malayos y otros indígenas, que son de la “raza” malaya pero no necesariamente hablantes nativos del malayo.

llo, tanto para los sistemas de educación terciaria como también para la economía como un todo. La educación terciaria importada puede ayudar a aumentar el acceso a los estudiantes locales, a mejorar la calidad de la educación terciaria, y a incrementar su variedad y relevancia. Un sistema fuerte de educación terciaria puede apoyar al sistema general de educación de un país en vías de desarrollo, mejorar la calidad y cantidad de sus recursos humanos y sociales, y subsecuentemente contribuir a un desarrollo global positivo. Este potencial es más o menos probable de ser actualizado dependiendo del contexto de los países: actualmente el mejoramiento de la calidad (más que la expansión del acceso) es probablemente el principal activo del suministro transfronterizo. La capacidad de la educación terciaria transfronteriza necesitará, sin duda, desarrollarse antes de que pueda ocuparse significativamente de la demanda insatisfecha en los países en vías de desarrollo que experimenten una expansión enorme en sus sistemas de educación terciaria.

Sin embargo, la educación terciaria transfronteriza también presenta desafíos en relación con la calidad, equidad o migración. Debido a los costos para los estudiantes, la educación transfronteriza tiende sólo a ser pagable para estudiantes de familias fluentes, particularmente si es provista sobre la base de generar ingresos. Las becas mediante pruebas de elegibilidad tienen el potencial de ensanchar la participación. Bajo ciertas circunstancias (el regreso de la migración, o al menos mantener vínculos mínimos con académicos y estudiantes domésticos móviles, el desarrollo de académicos e instituciones domésticos, etc.), la educación transfronteriza puede llevar a la mejora del sistema local de educación terciario. Los marcos reguladores para la importación de educación terciaria (mediante varias formas) debiesen apuntar al desarrollo de las circunstancias descritas anteriormente para que los países puedan obtener el mayor beneficio de la educación transfronteriza.

Cada país debe considerar cómo usar la educación transfronteriza para poder maximizar los beneficios y minimizar los riesgos. Un modelo totalizador [*over-arching*] no existe y los países deben adaptar sus marcos reguladores al contexto local. Sin embargo, todos los países debiesen estar atentos ante las oportunidades que ofrece la educación terciaria transfronteriza. Es igualmente importante desarrollar una estrategia local para tratar con este tipo de suministro.

Referencias

- Adelman, I. (2000), "The Role of Government in Economic Development", in F. Tarp (ed.), *Foreign Aid and Development. Lessons Learnt and Directions for the Future*, Routledge, London, pp. 48-79.
- Aghion P. and P. Howitt (1998), *Endogenous Growth Theory*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Alesina, A. and D. Dollar (2000), "Who Gives Aid to Whom and Why?", *Journal of Economic Growth*, Vol. 5(1), pp. 33-63.
- Arndt, C. (2000), "Technical co-operation", in F. Tarp (ed.), *Foreign Aid and Development. Lessons Learnt and Directions for the Future*, Routledge, London, pp. 155-177.
- Barro, R.J. (1991), "Economic Growth in a Cross-section of Countries", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106, pp. 407-443.
- Bayoumi, T., D. Coe and E. Helpman (1999), "R&D Spillovers and Global Growth", *Journal of International Economics*, Vol. 47, pp. 399-428.
- Benhabib, J. and M. Spiegel (1994), "The Role of Human Capital in Economic Development: Evidence from Cross-country Data", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 34, pp. 143-173.
- Bolger, J. (2000), "Capacity Development: Why, What and How", CIDA, Policy branch, Capacity Development Occasional Series, Vol. 1, N°1.
- Boone, P. (1996), "Politics and the Effectiveness of Foreign Aid", *European Economic Review*, Vol. 40, pp. 289-329.
- Burnside, C. and C. Dollar (2000), "Aid, Policies and Growth", *American Economic Review*, Vol. 90, pp. 847-868.
- Campbell, C. and R. Middlehurst (2003), *Quality Assurance and Borderless Higher Education: Finding Pathways through the Maze*, Observatory on Borderless Higher Education, www.obhe.ac.uk/products/reports/pdf/August2003.pdf
- Cervantes, M. and D. Guellec (2002), "International Mobility of Highly Skilled Workers: From Statistical Analysis to Policy Formulation", *International Mobility of the Highly Skilled*, OECD, Paris, pp. 71-98.
- Coe, D.T. and E. Helpman (1995), "International R&D Spillovers", *European Economic Review*, Vol. 39, pp. 859-887.

Dalgaard, C.-J., H. Hansen and F. Tarp (2004), "On the Empirics of Foreign Aid and Growth", *Economic Journal*, Vol. 114 (June), pp. 191-216.

Director General of Higher Education of the Ministry of National Education of the Republic of Indonesia (2000), "Decision of the Director General of Higher Education of the Ministry of National Education of the Republic of Indonesia No. 61/Dikti/Kep/2000 Regarding Guidelines for the Implementation of Cooperation Between Higher Education Institutions in Indonesia and Overseas Higher Education Institutions/Other Institutions".

Easterly, W. (2002), "Inequality Does Cause Underdevelopment", Center for Global Development, Working Paper No. 1.

Easterly, W., R. Levine and D. Roodman (2003), "Aid, Policies and Growth: Comment", *American Economic Review*, Vol. 94(3), pp. 774-780.

Engerman, S. and K. Sokoloff (2002), "Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development among New World Economies", NBER Working Paper No. W9259, www.nber.org/papers/w9259.

Finn, M.G. (2003), "Stay Rates of Foreign Doctorate Recipients from U.S. Universities, 2001", Oak Ridge Institute for Science and Education, www.ornl.gov/orise/pubs/stayrate03.pdf

French, N.J. (1999), "Transnational Education – Competition or Complementarity: the Case of Hong Kong", *Higher Education in Europe*, Vol. 24/2, pp. 219-223.

Fuente (de la), A. and A. Ciccone (2002), "Le capital humain dans une économie mondiale fondée sur la connaissance", European Commission, Brussels.

Garrett, R. and L. Verbik (2003), "Transnational Higher Education, Part 1: The Major Markets – Hong Kong and Singapore", Observatory on Borderless Higher Education, London.

Gemmell, N. (1996), "Evaluating the Impacts of Human Capital Stocks and Accumulation on Economic Growth: Some New Evidence", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 58(1), pp. 9-28.

Government of Hong Kong (1997a), Non-Local Higher and Professional Education (Regulation) Ordinance, www.justice.gov.hk/

Government of Hong Kong (1997b), Implementation of the Non-local Higher and Professional Education (Regulation) Ordinance, www.info.gov.hk

Government of Hong Kong (2001), Non-Local Higher and Professional Education (Regulation) Ordinance — List of Registered Courses, <http://www.gov.hk/en/residents/education/postsecondary/index.htm>.

Grossman, G. and E. Helpman (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*, MIT Press, Cambridge, MA.

Hall, R.E. and C.I. Jones (1999), “Why do Some Countries Produce so Much More Output per Worker than Others?”, *Quarterly Journal of Economics*, February, pp. 83-116.

Hanushek, E.A. and D.D. Kimko (2000), “Schooling, Labor-force Quality, and the Growth of Nations”, *American Economic Review*, Vol. 90(5), pp. 1184-1208.

Hildebrand, M. and M. Grindle (1995), “Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What can be Done?”, *Public Administration and Development*, Vol. 15, pp. 441-463.

Hudson, J. (2004), “Introduction: Aid and Development”, *Economic Journal*, Vol. 114 (June), pp. 185-190.

IDP Education Australia and Australian Education International (2001), *Comparative Costs of Higher Education Courses for International Students in Australia, New Zealand, the United Kingdom, Canada and the United States*, Sydney.

Iguchi, Y. (2003), “The Movement of the Highly Skilled in Asia: Present Situation and Future Prospect”, *Migration and the Labour Market in Asia: Recent Trends and Policies*, OECD, Paris, pp. 29-50.

ILO (International Labour Organisation) (2003), “Skilled Labour Mobility: Review of Issues and Evidence”, *Migration and the Labour Market in Asia: Recent Trends and Policies*, OECD, Paris.

Iredale R., F. Guo and S. Rozario (eds.) (2003), *Return Migration in the Asia Pacific*, Edward Elgar, Cheltenham.

Kandasamy, M. and R. Santhiram (2000), “From National Interest to Globalization: The Education System of Malaysia”, in K. Mazurek, M.A. Winzer and C. Majorek (eds.), *Education in a Global Society: A Comparative Perspective*, Allyn and Bacon, Boston.

Knight, J. (2003b), *GATS, Trade and Higher Education. Perspective 2003:*

Where are We?, Observatory on Borderless Higher Education, www.obhe.ac.uk/products/reports/publicaccesspdf/May2003.pdf

Knight, J. (2005), "New Typologies for Crossborder Higher Education", *International Higher Education*, Vol. 38.

Krueger, A. B. and M. Lindahl (2001), "Education for Growth: Why and for Whom?", *Journal of Economic Literature*, Vol. 34 (December), pp. 1101-1136.

Larsen, K., K. Momii and S. Vincent-Lancrin (2004), *Cross-Border Higher Education: An Analysis of Current Trends, Policy Strategies and Future Scenarios*, Observatory on Borderless Higher Education, http://www.obhe.ac.uk/products/reports/pdf/November2004_1.pdf

Lenn, M.P. (2003), *Strengthening World Bank Support for Quality Assurance and Accreditation in Higher Education in East Asia and the Pacific*, CQAIE, Report to the World Bank.

Lucas, R. (1988), "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 22, pp. 3-42.

Mankiw, N.G., D. Romer and D. Weil (1992), "A Contribution to the Empirics of economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 107, pp. 407-437.

McBurnie, G. and C. Ziguras (2001), "The Regulation of Transnational Higher Education in Southeast Asia: Case Studies of Hong Kong, Malaysia and Australia", *Higher Education*, Vol. 42/1, pp. 85-105.

Middlehurst, R. and S. Woodfield (2004), "The Role of Trans-national, Private and For-profit Provision in Meeting Global Demand for Tertiary Education: Mapping, Regulation and Impact", Report to UNESCO and the Commonwealth of Learning.

Naidoo, P. (2006), "Transnational Higher Education: A South African Perspective", *International Higher Education*, No. 43.

NCN (New China News agency) (2003), "Regulation of the People's Republic of China on Sino-Foreign Cooperation in the Running of Schools", 24 March.

OECD (2000), *The Well-Being of Nations*, OECD, Paris.

OECD (2001a), *Strategies for Sustainable Development: Guidance for Development Co-operation*, The DAC Guidelines, OECD, Paris.

OECD (2001b), Strengthening Trade Capacity for Development, The DAC Guidelines, OECD, Paris.

OECD (2002a), International Mobility of the Highly Skilled, OECD, Paris.

OECD (2002b), Foreign Direct Investment for Development. Maximising Benefits, Minimising Costs, OECD, Paris.

OECD (2003a), Trends in International Migrations, OECD, Paris.

OECD (2003b), Migration in Asia, OECD, Paris.

OECD (2004a), Internationalisation and Trade in Higher Education. Opportunities and Challenges, OECD, Paris.

OECD (2004b), Quality and Recognition in Higher Education: The Crossborder Challenge, OECD, Paris.

OECD (2004c), Education at a Glance. OECD Indicators 2004, OECD, Paris.

OECD (2006a), Education at a Glance. OECD Indicators 2006, OECD, Paris.

OECD (2006b), Education Policy Analysis 2005-2006, OECD, Paris.

OECD (2006c), Working towards Good Practice. The Challenge of Capacity Development, DAC Guidelines, OECD, Paris.

OECD(2006d),InternationalMigrationOutlook.SOPEMI2006,OECD,Paris.

OECD (2007), International Migration Outlook 2007, OECD, Paris.

OECD/World Bank/IOM (2004), Trade and Migration: Building Bridges for Global Labour Mobility, OECD, Paris.

Olsen, A. (2002), E-learning in Asia: Supply and Demand, Observatory on Borderless Higher Education, www.obhe.ac.uk/products/reports/pdf/June2002.pdf

Pritchett, L. (2001), "Where has all the Education Gone?", World Bank Review, Vol. 15(3), pp. 367-391.

Rodriguez, F. and D. Rodrik (2001), "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-national Evidence", in B. Bernanke and K.S. Rogoff (eds.), Macroeconomics Annual 2000, MIT Press for NBER (or NBER Working Paper n°W7081), Cambridge, pp. 261-324.

Romer, P.M. (1989), "Human Capital and Growth: Theory and Evidence", NBER Working Paper No. 3173.

Romer, P.M. (1993), "Two Strategies for Economic Development: Using Ideas and Producing Ideas", Proceedings of the World Bank Annual Research Conference 1992, supplement to the World Bank Economic Review, March, pp. 63-91.

Schultz, T.P. (1999), "Health and Schooling Investments in Africa", Journal of Economic Perspectives, Vol. 13(3), pp. 67-88.

Sen, A. (1999), Development as Freedom, Alfred Knopf, New York.

Sen, A. and B. Williams (eds.) (1982), Utilitarianism and Beyond, Cambridge.

Sianesi, B. and J. Van Reenen (2003), "The Returns to Education: Macroeconomics", Journal of Economic Surveys, Vol. 17(2), pp. 157-200.

Singapore, Ministry of Education (2000), Information Notes: Registration of Distance Learning Programmes, Private Schools Section, Ministry of Education, Singapore.

Suter, B. and M. Jandl (2006), Comparative Study on Policies towards Foreign Graduates. Study on Admission and Retention Policies towards Foreign Students in Industrialised Countries, International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), Vienne, www.icmpd.org/

Tarp, F. (ed.) (2000), Foreign Aid and Development. Lessons Learnt and Directions for the Future, Routledge, London.

Temple, J. (1999), "Generalisations that aren't? Evidence on Education and Growth", European Economic Review, Vol. 45, pp. 905-918.

Thorbecke, E. (2000), "The Development Doctrine and Foreign Aid 1950-2000", in F. Tarp (ed.), Foreign Aid and Development. Lessons Learnt and Directions for the Future, Routledge, London, pp. 17-47.

UNESCO/OECD (2002), Financing Education – Investments and Returns: Analysis of the World Education Indicators, UNESCO/OECD, Paris.

United Nations Development Programme (UNDP) (2003), Ownership, Leadership and Transformation. Can we do Better for Capacity Development?, edited by Carlos Lopes and Thomas Theisohn, Earthscan, London.

United Nations Development Programme (UNDP)/Global Environment Facility (GEF) (2003), Capacity development indicators, UNDP/GEF Resource Kit No. 4, www.undp.org/gef/undp-gef_monitoring_evaluation/sub_me_policies_procedures.html

Vincent-Lancrin, S. (2006), “What is Changing in Academic Research? Trends and Futures Scenarios”, *European Journal of Education*, Vol. 41(2).

Winters, L.A. (2004), “Trade Liberalisation and Economic Performance: An Overview”, *Economic Journal*, Vol. 114 (February), pp. 4-21.

World Bank (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, New York.

World Bank (2002), *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education*, World Bank, Washington D.C.

World Bank (2003), *Closing the Gap in Education and Technology*, World Bank, Washington D.C.

World Bank (2006), *Global Economic Prospects. Economic Implications of Remittances and Migration*, Washington D.C.

Ziguras, C. (2003), “The Impact of the GATS on Transnational Tertiary Education: Comparing Experiences of New Zealand, Australia, Singapore and Malaysia”, *Australian Educational Researcher*, Vol. 30(3).

CAPÍTULO 3

Construyendo capacidades en la garantía de calidad.

El desafío del contexto

*Richard R. Hoppe**

El propósito de este capítulo es examinar el aseguramiento de la calidad como una parte importante de la estrategia de construcción de capacidades. Se mira al tema del aseguramiento de la calidad en la educación superior con una atención especial a las preocupaciones de los países en desarrollo, donde los recursos y competencias son, a menudo, más limitados.

La construcción de capacidades es esencial para los países en desarrollo con el fin de ayudarles a reducir la pobreza y estimular el crecimiento económico. La educación superior es importante en la construcción de capacidades en cuanto a que las habilidades de nivel superior son una pieza clave en la fuerza del trabajo de cada país y ayudan a estimular el cambio social y económico. El crecimiento de la economía del conocimiento también influye en el cómo la educación superior pueda ser usada como herramienta para la construcción de capacidades. El mercado laboral está demandando nuevas y cambiantes competencias tales como la adaptabilidad, la comunicación y la habilidad de adquirir nuevas destrezas en forma independiente; también está estimulando la migración del trabajo calificado. Los institutos de educación superior deben adaptar sus programas, currículos y pedagogía para poder enfrentar estos desafíos. En muchos países, ricos y pobres por igual, el número de trabajos que requieren habilidades de alto nivel ha crecido más rápidamente que aquellos que requieren sólo habilidades de nivel básico estimulando aún más la demanda (Thorn y Soo, 2006). En la mayoría de las regiones del mundo en desarrollo, las tendencias demográficas combinadas con la mejora en las tasas de finalización de la educación secundaria llevaron a una rápida expansión de la demanda por educación superior. Esta

* Richard Hopper es un especialista en educación en el Banco Mundial.

expansión ha agregado presión en muchos sistemas públicos, comprimiendo el gasto público por estudiante en la educación superior con un efecto negativo generalizado en la calidad.

Muchos gobiernos están buscando nuevas maneras de absorber la demanda para la educación superior manteniendo o mejorando la calidad, aun cuando tratan de hacerlo sin aumentar el gasto público. Sumándose a este desafío, está la migración internacional de los trabajadores y estudiantes más calificados. Tal movimiento de recursos humanos se incrementó dramáticamente en los años noventa, especialmente desde los países en desarrollo hacia los industrializados; los gobiernos de los países en desarrollo se encuentran luchando por retener a sus propios estudiantes o por atraer a sus coterráneos para volver a casa después de la finalización de sus estudios en el extranjero. La población de los jóvenes entre 18 y 23 años de edad se proyecta que continuará decreciendo en Europa y Japón en los años que vienen y, por lo tanto, promoviendo un mayor incentivo para la migración de estudiantes, particularmente del este al oeste de Europa (Fundación Nacional de Ciencia, 2006). En muchas instancias, la presión por retener la capacidad local y manejar la migración de los recursos humanos calificados ha llevado a los gobiernos a considerar políticas que buscan incrementar las oportunidades locales de educación superior. Tales estrategias de construcción de capacidades han incluido la expansión tanto del suministro de educación terciaria superior por parte de los privados como del proveniente del suministro transfronterizo.

Planeada o no, tal expansión generalmente lleva a una preocupación pública acerca de la calidad del suministro, puesto que los interesados frecuentemente carecen de información sustentable acerca de la calidad de la educación que se provee. Los gobiernos desean asegurarles a los interesados que los estudiantes están recibiendo un estándar de calidad mínimo sin importar el tipo de suministro – ya sea, público, privado, nacional o transfronterizo. Hay un abanico de prácticas de garantía de calidad sistemática en la educación superior que ayuda a recoger y difundir la información sobre calidad.

El propósito de este capítulo es examinar la garantía de calidad como una parte importante en la estrategia de construcción de capacidades. Observa el tema del aseguramiento de la calidad en la educación superior con particular atención a las preocupaciones de los países en desarrollo,

donde los recursos y competencias son habitualmente limitados. Este capítulo comienza con una discusión de las normas internacionales que están surgiendo en el aseguramiento de la calidad, considerando las implicancias de la convergencia en un mundo en que las agencias de aseguramiento de calidad están creciendo en número e influencia. Luego pasa a un análisis de las opciones operacionales que deben tomar los constructores de políticas, las agencias de aseguramiento de la calidad y las instituciones de educación superior. Tales decisiones tienen un conjunto de posibles consecuencias que están altamente influidas por el contexto en el cual se aplican. Ejemplos de una variedad de países industriales y en desarrollo se usan a través de todo el capítulo para realzar la muestra de consecuencias anticipadas o no deliberadas. Este capítulo concluye con un análisis de temas dominantes en el aseguramiento de la calidad para la educación superior transfronteriza y sus posibles implicancias en los países en desarrollo y en las estrategias de construcción de capacidades.

3.1. Las complejidades del aseguramiento de la calidad

Calidad, aseguramiento de la calidad y evolución de los conceptos

La definición de calidad en sí misma plantea algunas complejidades. No hay ninguna caracterización universalmente aceptada de la calidad en la educación superior. La heterogeneidad de las instituciones, programas y títulos o grados a nivel superior hace la definición y medición de la calidad inherentemente compleja. Los indicadores de calidad para una universidad de investigación intensiva no son directamente comparables con aquellos usados para medir la calidad de una institución de enseñanza. Las primeras definiciones sobre la calidad se enfocaban casi exclusivamente en los elementos de ingreso de la educación como la selección estudiantil, las credenciales académicas de los miembros de la facultad, los volúmenes de las adquisiciones en biblioteca y el estado del equipamiento de los laboratorios. La definición ha evolucionado hasta incluir mediciones de resultados como el aprendizaje de los alumnos y los retornos para el mercado laboral de los graduados. Pero los indicadores que son apropiados para medir las habilidades adquiridas por un estudiante de una disciplina o campo profesional no son comparables con aquellos usadas para medir los resultados del aprendizaje de otro campo. Evaluar la calidad de los resultados de aprendizaje y el desarrollo

institucional es una tarea difícil para cualquier sistema de educación superior y constituye un desafío más grande que nunca para los países en desarrollo donde las restricciones de los recursos humanos y financieros pueden ser un impedimento mayor.

Mientras que los buenos resultados de aprendizaje en el nivel superior son críticos para la construcción de capacidades, el desarrollo institucional es también reconocido como un elemento de calidad importante en la educación superior (Banco Mundial 2002a). Las instituciones de educación superior ágiles y sanas son conductoras esenciales de la economía del conocimiento no sólo como productoras del conocimiento sino también como estructuras sociales significativas que entregan bienes públicos a través de múltiples externalidades (Bloom et al., 2006). Idealmente, instituciones tan importantes deberían demostrar un gobierno transparente y responsable, un uso de los recursos eficiente y efectivo, registro de información precisa y oportuna, toma de decisiones basada en la evidencia, junto con la habilidad de responder a las cambiantes demandas de variados interesados y factores externos.

A pesar de sus orígenes europeos, el proceso de Bolonia está dirigiendo de muchos modos el diálogo mundial en la cuestión de armonización lo que está teniendo un fuerte impacto en la educación superior en los países en desarrollo. Bolonia empezó como una iniciativa multilateral en 1999 para armonizar los sistemas de educación superior y las credenciales académicas dentro de los países europeos participantes (OCDE, 2004). Un objetivo es tener programas y grados académicos que sean lo suficientemente comparables para el 2010 y así permitirle a los estudiantes, los académicos y a los graduados la libertad de moverse a través de las fronteras nacionales. El proceso empezó con 29 países y ahora incluye más de 40 – con muchos países en desarrollo fuera de Europa haciendo reformas paralelas para mantener el paso y mantenerse relevantes y competitivos. Los principios generales del proceso de Bolonia están conduciendo parte de la agenda mientras que los gobiernos de los países en desarrollo consideran cómo equilibrar la educación superior para la construcción de capacidades. El proceso y el aseguramiento de la calidad permanecen como uno de los vehículos clave mediante el cual evaluar y coordinar la comparación internacional y la armonización de la educación superior a través del mundo (véase Cuadro 3.1 en Hungría).

Aun cuando muchos países están preocupados acerca del riesgo de perder capital humano altamente capacitado a través de la ‘fuga de talentos’, también buscan asegurar la comparación de las capacidades y el reconocimiento internacional de las credenciales académicas en apoyo del flujo libre del capital humano para la construcción de capacidades, o bajo la presión de las nuevas demandas para el reconocimiento internacional de credenciales académicas. Es por esto que los gobiernos buscan objetivos paralelos: monitorear y regular la calidad de la educación superior, al mismo tiempo que promover la armonización de las competencias, programas y grados académicos.

La educación superior transfronteriza suma una dimensión de complejidad a la definición de calidad, con algunos observadores sugiriendo que los resultados del aprendizaje y los resultados del mercado laboral deberían ser el centro de atención, mientras que otros sugieren que el desarrollo institucional aún importa – en cuanto a que las instituciones proveedoras deben ser estables para permitir la predicción y continuidad para los estudiantes y empleadores (McBurnie y Ziguras, 2006).

En respuesta a la atención en las preocupaciones sobre la calidad, muchos gobiernos están eligiendo darle prioridad a los procesos de aseguramiento de la calidad estructurados para la educación superior, frecuentemente al establecer sistemas formalizados de aseguramiento de la calidad o al fortalecer e incluso reformar los sistemas de aseguramiento de la calidad que ya están en marcha para enfrentar nuevos desafíos. La evidencia se ha visto en el número de agencias de aseguramiento de la calidad que ha crecido rápidamente en los pasados 14 años. La Red Internacional para las Agencias de Aseguramiento de la Calidad en Educación Superior [INQAAHE, sigla en inglés] fue establecida en 1991 como una asociación profesional a favor de las agencias de aseguramiento de la calidad en 18 países industrializados (www.inqaahe.org). A partir de esos tiempos, la INQAAHE ha crecido en cuanto a membresía hasta incluir las agencias emergentes de más de 80 países y continúa creciendo más notablemente en los países en desarrollo. Una consecuencia de esto es que las agencias formalizadas se han convertido en la norma internacional desde la que la garantía de calidad está evolucionando.

El concepto de calidad definido por las agencias formalizadas de aseguramiento de la calidad se ha transformado, en la última mitad del siglo,

cambiando de “excelencia” o “ejecución sobresaliente” a “adecuado para el propósito”, a través del cual las instituciones y programas son juzgados de acuerdo con sus misiones y objetivos propios (Lenn, 2004). Además, los diferentes interesados esperan producciones y resultados de la misma institución o programa. Tales cambios en la interpretación de la calidad requieren de analistas para detallar explicaciones para la variedad de formas de evaluar la calidad. Esto puede algunas veces frustrar los esfuerzos en estandarización, comparabilidad y armonización (Finnie y Usher, 2006). Si bien hay muchos puntos de preocupación impulsando a quienes crean las políticas hacia el descubrimiento de soluciones comunes que aseguren la calidad, aún hay multiplicidad de diferencias contextuales y caminos singulares que necesitan la persistencia de enfoques únicos.

Cuadro 3.1. Hungría mira a Europa occidental

Con los dramáticos cambios políticos en Europa Oriental después de 1989, la educación superior en Hungría cayó en la desorientación. Para traer algún orden al sistema sin un control o regulación mayor del gobierno, la ley de 1993 sobre educación superior creó nuevas organizaciones tales como el Comité de Acreditación Húngaro (CAH) y el Consejo Científico de Educación Superior (CCES). El CAH fue establecido para controlar la supervisión existente de los estándares para la actividades de educación y científicas en la educación superior. Para 1995, el gobierno de Hungría ya había formulado una política de educación superior con uno de sus objetivos principales el llevar al país hacia el acceso a la Unión Europea a través de la generación y mantenimiento de altos estándares de calidad en la educación superior. El gobierno había esperado mejorar la calidad y relevancia de los resultados de aprendizaje así como también acelerar la adaptación de las capacidades de los trabajadores para los requerimientos de una economía de mercado orientada al exterior.

El Banco Mundial apoyó un proyecto de reforma para la educación superior de Hungría que incluía entrenamiento y desarrollo del CAH justo antes de la Declaración de Bolonia. El proyecto buscaba hacer cambios mayores en los programas y estructuras de enseñanza con el objetivo de incrementar la flexibilidad, entregando compatibilidad con las calificaciones de Hungría con la UE y asegurando la calidad. El Ministerio de Educación emitió un decreto en el 2000 estableciendo un sistema de acreditación estudiantil nacional, y las instituciones de educación superior tomaron la iniciativa para implementar el sistema. La implementación completa requerirá el establecimiento de los requerimientos mínimos de acreditación para cerca de 500 programas de grados académicos distintos. El proyecto también apoya el fortalecimiento de control de ca-

lidad en la acreditación de los programas de grados académicos a través del apoyo del CAH, que no solo desarrolló una reputación sólida sino que también se transformó en un miembro activo de las redes europeas que armonizan las calificaciones europeas para asegurar la movilidad de estudiantes y trabajadores dentro de Europa. Ha tomado liderazgo en el establecimiento de la Red Central de Europa Oriental. El CAH empezó con la acreditación institucional que ha expandido su mandato para incluir la acreditación de programas – particularmente programas de graduados – con una orientación hacia la mejora y en apoyo del planeamiento estratégico institucional más que de la regulación.

Fuente: Banco Mundial (2001).

Convergencia y divergencia de las prácticas de aseguramiento de calidad

Hay una tendencia documentada hacia la convergencia en un modelo internacional de práctica de aseguramiento de la calidad (Crozier et al., 2005). Ya sea usando auditoría, acreditación, evaluación, u otras metodologías, el aseguramiento externamente formalizado de la calidad para la educación superior tiende a basarse en muchos elementos casi universales de práctica: la autoevaluación institucional o de programas, seguido por una revisión de pares externos, con un informe a las instituciones, autoridades supervisoras y en algunos casos a varios interesados. Estos culminan en una determinación oficial sobre calidad y estándares de acuerdo a cómo han sido definidos por el sistema. El modelo de convergencia de aseguramiento de la calidad está basado en principios generales que han probado ser efectivos en el aseguramiento de la calidad de los modos de entrega tradicionales en educación superior en una variedad de países en desarrollo o industrializados. Los mecanismos más comunes usados por las agencias formalizadas tienden a ser la acreditación y una auditoría de programas y/o instituciones. La auditoría se entiende generalmente como la evaluación o revisión de procedimientos, procesos y mecanismos en un programa o institución. La acreditación es generalmente comprendida como una evaluación general de la calidad de una institución o un campo de estudio basado en estándares mínimos.

Aun cuando pareciera que la mayoría de los sistemas de aseguramiento de la calidad alrededor del mundo han convergido en muchas prácticas comunes, muchas veces difieren en formas importantes: varían de

acuerdo a su propósito, filosofía, nivel de participación del Estado, herramientas usadas para la evaluación, la naturaleza de sus juicios, nivel y método del informe público, la naturaleza de los beneficios y sanciones, y el vínculo a varias regulaciones y decisiones de financiamiento. Las asociaciones profesionales también pueden estar involucradas en el aseguramiento de la calidad de sus profesiones y habitualmente pueden ser una parte importante del sistema de aseguramiento de la calidad de un país dado. El modelo de convergencia de aseguramiento de la calidad habitualmente contiene varios componentes que forman una red de registro de datos y evaluación que sirve en primera instancia como herramienta de diagnóstico. Hoy, sin embargo, los sistemas de aseguramiento de la calidad más efectivos tienen incentivos para fomentar el considerar la información generada un paso adelante: como parte de un círculo virtuoso de mejoramiento de la calidad dentro de las instituciones y programas de educación superior, así como también para informar la toma de decisiones basadas en la evidencia.

Sin tener en cuenta la modalidad escogida para el aseguramiento de la calidad, muchos piensan que el foco de la responsabilidad para la calidad debería asentarse dentro de las mismas instituciones de educación superior. Esto está subrayado en el proceso de Bolonia. En el comunicado de Berlín del 2003, los ministros de educación citan directamente el rol de las instituciones en la ejecución de los ejercicios de aseguramiento de la calidad, por lo tanto ayudar a desarrollar culturas internas de calidad. Al examinar las opciones de aseguramiento de la calidad, quienes crean las políticas pueden perder a veces de vista el rol protagónico que deben jugar las instituciones en el proceso, y cómo las políticas y prácticas que afectan a las instituciones y sus comportamientos organizacionales son usualmente clave para el desarrollo de culturas de calidad. Idealmente, el aseguramiento de la calidad es un equilibrio de procesos internos reflexivos y verificación y análisis externo. No obstante, la confianza en los procesos internos institucionales como un primer paso para el aseguramiento de la calidad puede ser poco realista en algunas instancias, especialmente en contextos que carecen de la capacidad de recursos humanos para emprender las tareas requeridas, donde las estructuras de gobierno presentan conflictos inherentes de interés con un limitado número de instituciones existentes (véase cuadro 3.2 en Nepal) o donde la instalación de revisión y balances no puede mantener el ritmo de la rápida expansión de los nuevos proveedores de educación.

Cuadro 3.2. La propuesta de Nepal para la garantía de calidad en un ambiente dominado por una sola institución

El programa de Nepal para la garantía de calidad está ahora moviéndose desde un concepto de implementación. El Comité de Aseguramiento de la Calidad y Acreditación (QAAC, sigla en inglés), fue recientemente establecido bajo los auspicios de la Comisión de Becas Universitarias (UGC, sigla en inglés) de Nepal – un resultado de las recomendaciones hechas en el décimo plan de cinco años (2002-2007). El gobierno de Nepal se ha movido rápidamente al establecer el QAAC y el detallado planeamiento de procesos y procedimientos ya está listo. El Banco Mundial está ayudando a apoyar el establecimiento del QAAC para conducir la garantía de calidad y acreditación en las universidades de educación superior y programas de estudio. Su enfoque es tanto en la responsabilidad como en el mejoramiento de calidad. Las instituciones pueden escoger tanto acreditación como auditoría dependiendo cual sea el más apropiado para su estado regulador. Parecido a muchos otros países, el sector de educación superior de Nepal está creciendo rápidamente. Nepal tiene cinco universidades –aún cuando es una sola institución, la Universidad Tribhuvan, la que inscribe al 90% de los 130 000 estudiantes inscritos– así como también dos academias y sin número de instituciones afiliadas a universidades extranjeras.¹

El manual del QAAC presenta un proceso muy claro y detallado para la acreditación que converge en las normas internacionales de la auto-evaluación, revisión externa y recomendaciones del QAAC. Todas las acreditaciones en Nepal serán voluntarias. La institución acreditada será categorizada en una escala de cuatro grados A (90-100), B (75-89), C (60-74) y D (50-59) basándose en los criterios predeterminados. El QAAC será un cuerpo subsidiario estructurado dentro de la Comisión de Becas Universitarias. El hecho de que esté ubicado allí podría ser considerado autoritario, pero dada la predominancia de una institución sobre el total del sistema de educación terciaria en Nepal, otras estructuras pueden no ser aconsejables. Las condiciones en Nepal auguran una sistema de aseguramiento de la calidad que confía mucho en el compromiso de las instituciones con dicho proceso. Queda por verse precisamente qué tipos de incentivos el sistema de aseguramiento de la calidad de Nepal desarrollará para asegurar que las instituciones se apropien de ello.

Fuente: Comisión de Becas Universitarias de Nepal (2005).

También es posible que los proveedores que surjan puedan tener pocas ganas de dar información acerca de su conducta y operaciones públicas,

- 1 El sistema universitario funciona bajo el sistema de afiliación, similar al de la India e incluye campus constituyentes financiados públicamente y campus afiliados financiados en forma privada. En total, hay más de 511 instituciones de educación superior de las cuales 476 son gestionadas por universidades o academias nacionales y 34 son extranjeras.

obligando a que las regulaciones externas solicitaran el suministro de datos. El aseguramiento de la calidad de la educación terciaria transfronteriza también presenta un desafío especial a este respecto, ya que se puede necesitar que organizaciones locales aseguren la calidad de educación basada en lo foráneo, mediante métodos no convencionales.

Principios generales de buena práctica

Recientemente, en apoyo de las agencias de aseguramiento de la calidad, los miembros de INQAAHE, la asociación profesional global debatió y llegó a acuerdo sobre los elementos clave de buenas prácticas para las agencias de aseguramiento de la calidad. Esto culminó en la publicación en el año 2005 de las Guías de Buenas Prácticas de la Red Internacional de Agencias de Aseguramiento de la Calidad en Educación Superior INQAAHE [*Guidelines of Good Practice* www.inqaahe.org] un conjunto de 10 principios generales que respetan la amplia variedad de enfoques de las agencias formalizadas de aseguramiento de la calidad, pero que puede ser usado como un marco de referencia para considerar el fundamento de decisiones y prácticas totalizadoras que cada agencia nueva y existente deben realizar. Éstas incluyen el desarrollo de una formulación de la misión de la agencia, la relación de la agencia de aseguramiento de la calidad con las instituciones de educación terciaria bajo su supervisión, los temas de gobernabilidad relacionados con la toma de decisiones, los controles externos, la presentación pública, documentación, financiamiento, procesos de apelación, monitoreo de la agencia y colaboración entre las agencias. La Asociación Europea para el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior [ENQA, sigla en inglés] también ha desarrollado consenso en estándares genéricos para las prácticas de aseguramiento de la calidad internas y externas (ENQA, 2005). Con consideraciones específicas de los temas relacionados con la educación superior y anticipándose hacia la protección de los países en desarrollo, la UNESCO y la OCDE han publicado un conjunto de Guías para el Suministro de Calidad en Educación Superior Transfronteriza, las que fueron generadas en consulta amplia con los estados miembros (ver Anexo 1).

Además, la UNESCO ha colaborado con la Red de Calidad Asia Pacífico [APQN, sigla en inglés] una asociación regional de profesionales de aseguramiento de la calidad, para articular pasos prácticos que ayuden a los países a enfrentar de un modo concreto la regulación de la educa-

ción superior transfronteriza². Tales guías y herramientas generales son útiles para los constructores de políticas, los líderes de las instituciones de educación terciaria y los que desarrollan aseguramiento de la calidad en todos los niveles; los documentos cubren una variedad de temas que deben ser considerados antes de tomar decisiones en un contexto específico relacionado con la calidad y el aseguramiento de la calidad. El instrumento de UNESCO-APQN es especialmente sensible a las preocupaciones de los países en desarrollo, enfatizando las restricciones de recursos y los pasos prácticos para establecer un sistema efectivo que regule la educación terciaria transfronteriza al mismo tiempo que considere la opinión pública prevaleciente. Tal instrumento puede ser especialmente útil para guiar a los constructores de políticas durante todas las etapas del diálogo en aseguramiento de la calidad. Tales guías necesitan, sin embargo, que los gobiernos, constructores de políticas, líderes institucionales, académicos y estudiantes consideren probablemente otros elementos adicionales a medida que avanzan en el establecimiento o reforma de cualquier sistema o práctica de aseguramiento de la calidad. El resto del capítulo analizará tales elementos y sus implicancias para la educación terciaria transfronteriza.

3.2 Desarrollo de las capacidades en aseguramiento de la calidad

No existe una definición común de la calidad en educación terciaria y ciertamente no existe una métrica común con la cual medirla. Sin embargo, mediante la influencia mundial del proceso de Bolonia y la necesidad de armonización del aprendizaje y el reconocimiento de las credenciales académicas para los fines de movilidad, el aseguramiento de la calidad ha llegado a ser un camino importante para desarrollar métricas comunes y proporcionar información a los interesados. Existe claramente una convergencia en las metodologías sobre aseguramiento de la calidad y un acuerdo creciente sobre los principios generales de las buenas prácticas. Sin embargo, el contexto de cada país es único y por lo tanto cada país tiene su propio propósito para el aseguramiento de la calidad —ya sea para proteger a los consumidores de una calidad deficiente o para promover la excelencia. Esta sección analizará las alternativas ofrecidas a los países que desean desarrollar capacidades en aseguramiento de la calidad —ya sea para mejorar su sistema o construir

uno nuevo. Los elementos en consideración son bosquejados en la Tabla 3.1 y será analizados en esta sección.

Tabla 3.1 Consideraciones respecto al establecimiento y reforma de prácticas sistemáticas de aseguramiento de la calidad

Propósito	Regulación Reconocimiento –estándares comparables Responsabilidad asumida Protección del consumidor–estándares mínimos Excelencia Mejora en productos/resultados Desarrollo institucional
Filosofía	Motivacional Autoritario Voluntario/mandatorio
Audiencia	Gobierno Institución Estudiantes, familias Empleadores, benefactores Público en general Instituciones y empleadores foráneos
Autoridad	Nacional Regional Provincial/Estadual Municipal Institucional
Administración	Gobierno Organismo cuasi gubernamental Organismo no-gubernamental Asociación profesional Comité institucional
Amplitud	Sector público Sector privado Local/foráneo Parcial/compreensivo
Nivel de análisis	Institución Programa Instructor Aprendiz
Foco	Entradas (ej.: admisiones, facultad, medio de aprendizaje) Productos (ej.: graduados, hallazgos de investigaciones) Resultados (ej.: aprendizaje de los estudiantes, trabajos, innovaciones)

Mecanismo	Licencia/Certificados Reconocimiento Evaluación Auditoría Acreditación Examen Clasificación Estandarización Indicadores de desempeño Gestión de calidad total (TQM)/ISO9000 Marco de calificaciones
Metodología	Externa: encuesta/inspección Convergencia: auto-estudio/revisión por pares Interna: comité o células institucionales de calidad
Producto	Datos Informe, análisis Clasificación, puntajes
Medidas de transparencia	Publicación de todos los estándares y procedimientos Establecimiento de normas relacionados con conflictos de interés Requisito de que todos los informes sean firmados por todos los miembros del equipo Registro formalizado para las decisiones Establecimiento de un sistema claro y efectivo de apelaciones
Fuentes de financiamiento, sostenibilidad	Recursos gubernamentales Pagos por las Instituciones Contribuciones voluntarias de tiempo, materiales y recursos Recursos donados por agencias
Costo	Administración, personal y directivos Capacitación de autoevaluación, revisores externos Asistencia técnica Materiales, sitios en la red Costos de autoevaluación Costos de revisión por pares externos
Capacidad de evaluación (central, institucional, departamental)	¿Qué diálogo es necesario? ¿Qué aportes debieran solicitarse? ¿Qué procesos, personal, administrativo están en acción? ¿Qué se necesita ? ¿Cuánto tiempo tomará? ¿Cuánto costará?
Consecuencias	Reconocimiento Autorización para otorgar credenciales académicas Premios (ej.: recursos, acceso, poder para tomar decisiones) Advertencia Sanciones

Fuente: Banco Mundial

Propósitos y filosofía: ¿Para qué el aseguramiento de la calidad?

El primer paso hacia el desarrollo o evolución de los sistemas de aseguramiento de la calidad debería ser el de realizar una cuidadosa consideración de las razones específicas o propósitos para establecer un aseguramiento formalizado de la calidad en el contexto del respectivo país.

Para algunos gobiernos la preocupación más importante es *la regulación del sector* —ya sea para imponer orden en un conjunto desorganizado de instituciones en un sector rápidamente creciente o para dar seguridad en cuanto a la calidad del suministro transfronterizo que surge en el medio local. Algunos sistemas de aseguramiento de la calidad son proclamados como la causa de una menor regulación gubernamental. Por ejemplo, se considera que el sistema de acreditación no-gubernamental voluntario de Estados Unidos es la razón del por qué el gobierno nacional no está más implicado en los asuntos de la educación superior de Estados Unidos —excepto por el rol federal en las finanzas de la educación superior y las medidas de equidad que son usadas para manejar las inversiones públicas y fomentar las conductas institucionales socialmente conscientes.

En otros países, el propósito más importante del aseguramiento de la calidad es *responder a la demanda de reconocimiento de las credenciales académicas y de la armonización de los programas*. Los sistemas de aseguramiento de la calidad frecuentemente hacen responsables a las instituciones terciarias frente al gobierno y se aseguran que se alcanzan los estándares mínimos para proteger a los estudiantes y a los empleadores.

En forma creciente, los gobiernos están buscando maneras de introducir incentivos en sus sistemas de aseguramiento de calidad que estimulen un ciclo de *mejoramiento de la calidad* —usando los datos del proceso de aseguramiento de la calidad para informar las decisiones, yendo mucho más allá de los estándares mínimos hacia la mejora de los productos, resultados y eficiencia. Determinar el propósito o rango de los objetivos específicos al contexto para los procesos de calidad estructurados es un importante primer paso que proporciona un marco dentro del cual fluirán todas las demás decisiones. Generar un consenso acerca del(los) propósito(s) del aseguramiento de la calidad ayudará a determinar cómo será definida la calidad (ver Cuadro 3.3 sobre Bangladesh). La consideración del(los) propósito(s) del aseguramiento de

la calidad no es una consideración estática y debe ser frecuentemente revisada de manera que el sistema pueda ser modificado de acuerdo con las cambiantes realidades.

La articulación de los propósitos y objetivos es lo que determinará los estándares precisos que deben ser evaluados así como los instrumentos y métodos que se usarán. El propósito del sistema de aseguramiento de calidad de un país también determinará muchas de las características operacionales de un sistema de aseguramiento de la calidad, ya sea voluntario u obligatorio, ya sea que el gobierno y el financiamiento dependan de fuentes públicas y de la naturaleza del sistema de aseguramiento de la calidad.

Si bien existe un conjunto de filosofías sobre las cuales se puede basar el aseguramiento de la calidad, generalmente se encuentran dos amplios campos: *autoritario y motivacional*.

Muchos sistemas tradicionales de aseguramiento de la calidad que se enfocan en la regulación, en asumir responsabilidad por lo realizado y en estándares mínimos tienden a ser impulsados por una filosofía implícita basada en la autoridad. Tal filosofía impulsora frecuentemente surge de un sistema de aseguramiento de la calidad que delinea claramente el rol del gobierno como de perro guardián, instalando una cultura clara basada en sanciones por desempeño bajo lo esperado de los programas o instituciones. También los sistemas obligatorios basados en el gobierno generalmente envían a las instituciones un mensaje relativo a la autoridad.

Los sistemas de aseguramiento de la calidad que responden a una filosofía motivacional parecen estar surgiendo de la reciente convergencia en prácticas que intenta alimentar el ciclo virtuoso de mejoramiento de la calidad, enfocándose en usar los procesos de aseguramiento de la calidad como un instrumento para el desarrollo institucional y la toma de decisiones. Mientras los sistemas voluntarios e independientes de aseguramiento de la calidad tienen a ser más motivacionales, pueden a veces carecer de apropiados incentivos para promover la participación y el cumplimiento. En tales instancias, vincular la acreditación o los resultados de la auditoría a premios claros —como recursos financieros suplementarios por participación o buen desempeño— pueden proporcionar incentivos indirectos por cumplimiento.

Cuadro 3.3. Los propósitos de un nuevo sistema de aseguramiento de la calidad en Bangladesh

Establecer un sistema de aseguramiento de la calidad para el sector terciario ha llegado a convertirse en una prioridad para el gobierno de Bangladesh desde 2005. En su Plan Estratégico para la Educación Superior en Bangladesh –un documento para el sector terciario basado en una amplia base abarcando los próximos diez años- la Comisión de Becas de la Universidad (UGC, sigla en inglés) ha propuesto establecer un Consejo de Acreditación “...para mejorar y facilitar la educación superior más que una organización controladora y sancionadora”. En un tiempo en que la educación superior ha crecido rápidamente, con un crecimiento especial en el sector privado, el aseguramiento de la calidad ha llegado a ser considerado como esencial por el Ministerio de Educación. El número total de Universidades en el país ha crecido de 7 universidades públicas en 1985 a 79 públicas y privadas en 2005. En el año 1994, se permitieron inicialmente las instituciones privadas y han crecido de 16 el año 2000 a 53 el año 2005. Actualmente, un total de 2 millones de estudiantes están matriculados en el sector universitario total. Otro tema que ha focalizado la atención en el aseguramiento de la calidad es la relevancia y calidad de las calificaciones del sector de educación terciario y cómo responden a las crecientes necesidades de personal calificado de Bangladesh. En la actualidad, no hay un sistema de aseguramiento de la calidad en el nivel terciario en Bangladesh: no se conocen células de aseguramiento interno de la calidad en las universidades públicas y no hay sistemas externos de revisión de la calidad .

Los objetivos del aseguramiento de la calidad en Bangladesh son: (i) asegurar estándares mínimos; (ii) asegurar un estándar de alta calidad para la educación superior que prepare personas competentes, que sepan y sean proyectivas para asumir altas responsabilidades; (iii) extender la variedad de los cursos de educación, proporcionar instrucción y capacitación para un gran número de estudiantes y subir el estándar de educación y mantenerlo; y (iv) establecer un sistema de aseguramiento de la calidad que enfatice la apertura y transparencia de manera que cualquier interesado pueda ser capaz de conocer la calidad de la institución. La propuesta recomienda el establecimiento de un organismo autónomo e independiente llamado el Consejo o Junta de Acreditación. Este cuerpo propuesto desarrollaría tres tipos de actividades. Estas incluyen revisiones de acreditaciones formales, la promoción de expansión interna de la calidad y del mejoramiento de la calidad en las universidades y llevar a efecto auditorías externas de auto-evaluaciones y auto-revisiones. El aseguramiento de la calidad sería obligatorio para todas las instituciones públicas y privadas, pero requiere ser financiado por la UGC.

El sistema propuesto enfatiza la expansión de la calidad y también el asumir responsabilidad por lo efectuado. Es un modelo que busca converger con las normas y prácticas internacionales. Para lograr estas ambiciosas metas, las necesidades de capacidad de humanos e instituciones son muy altas. Es importante determinar si tal capacidad existe en Bangladesh para tal ambiciosa empresa y, si no existe, qué construcción de capacidades serán necesarias para alcanzar dichos propósitos.

Fuente: Comisión de Becas Universitarias de Bangladesh (2005)

Dependiendo del contexto del país, una estrategia puede ser más efectiva que la otra. Una filosofía motivacional puede no servir para las instituciones del sector privado en países donde la distribución de los recursos públicos está limitada a las instituciones públicas y puede ser más difícil usarla con respecto a educación terciaria transfronteriza. Los constructores de políticas deberían considerar cómo motivar a las instituciones privadas y de educación terciaria transfronteriza cuando faltan los incentivos financieros. Una alternativa es que el sistema de aseguramiento de la calidad levante la necesidad de generar credibilidad asegurando el reconocimiento local e internacional de las credenciales académicas y los productos. Las instituciones del sector público requieren también incentivos, especialmente en países donde el marco legal está sesgado hacia la regulación del sector privado y puede parecer eximir tácitamente de participar en el proceso de aseguramiento de la calidad a las instituciones públicas de educación terciaria.

El aseguramiento de la calidad para la educación terciaria transfronteriza es frecuentemente de naturaleza reguladora y, por lo tanto, se muestra autoritario cuando surge de los países receptores. Uno de los problemas con asegurar la calidad del suministro transfronterizo es que existe un conjunto limitado de sanciones disponibles en los mercados locales, excepto el cierre del programa. Algunos países exportadores también enfocan el aseguramiento del suministro transfronterizo de sus instituciones de educación superior con una filosofía motivacional donde los incentivos están vinculados con la reputación. Puede ser considerado al mismo tiempo autoritario y motivacional cuando no les permiten a las instituciones locales diferenciar entre las credenciales académicas otorgadas localmente y bajo otros arreglos transfronterizos.

Audiencia: ¿información y aseguramiento de la calidad para quién?

Dependiendo del propósito y filosofía de aseguramiento de la calidad, los constructores de políticas necesitan considerar a quién serán hechos públicos los resultados del aseguramiento de la calidad. La información es clave para el aseguramiento de calidad, ya se haya reunido interna o externamente mediante auditoría, acreditación, examen, inspección, registro rutinario de datos u otros métodos al nivel institucional o departamental. Los interesados en educación terciaria –gobiernos, estu-

diantes, familias, empleadores, inversionistas e incluso interesados extranjeros— están ávidos de adquirir información acerca de la calidad de las instituciones y los programas académicos. La información que buscan es esencialmente acerca de ambientes de aprendizaje, resultados de aprendizaje, resultados de investigaciones, reputación relativa y retornos para el mercado laboral. Tal información es usada para dar cuenta responsable a los gobiernos e interesados al mismo tiempo que para propósitos de toma de decisiones de los estudiantes y empleadores. Otro tipo de información busca responder a otros aspectos de operaciones y eficiencia institucional.

Sin embargo, no todos los sistemas de aseguramiento de la calidad pueden o recogen datos para proporcionar información acerca de todos los aspectos deseados: no toda la información proveniente del proceso es para conocimiento de todos los interesados ni en cualquier oportunidad. Ya que el aseguramiento de la calidad es esencialmente producción y uso de información, identificar las audiencias objetivo y comunicarles los datos de aseguramiento de la calidad representa un paso importante para desarrollar un sistema efectivo. Los constructores de políticas tienen que decidir qué datos deberían recogerse, cómo deberían ser analizados y quiénes deberían recibir qué informaciones. También necesitan considerar qué formas debiera tomar dicha información y cómo debiera ser usada. Esta es una preocupación especial con la información relacionada con la calidad de la educación terciaria transfronteriza debido al enfoque regulador, generalmente autoritario de tal aseguramiento de la calidad. Además de los temas relacionados con los marcos reguladores, los constructores de políticas deberían idear una estrategia comunicacional para informar a los interesados acerca de la calidad del suministro transfronterizo y considerar proveer arreglos transitorios a los estudiantes que pueden enfrentar el cierre de sus instituciones o el desconocimiento de sus programas o credenciales académicas. Las Guías para el Suministro de Calidad en la Educación Superior Transfronteriza (ver Anexo1) ponen un fuerte énfasis en comunicación y transparencia.

La opción de audiencia está vinculado con el propósito y filosofía. Los gobiernos pueden usar la información generada mediante procesos de aseguramiento de la calidad para hacer decisiones reguladoras y financieras, al mismo tiempo que decisiones que puedan informar el diseño

de incentivos para calidad buena o mejorada. Esto puede ser hecho en forma de informe, pero en algunos casos el foco de los gobiernos se ubica en indicadores discretos de desempeño, resultados de exámenes o retornos de mercados laborales en los cuales se basan sus juicios. En algunas instancias, las instituciones y programas pueden también buscar información a partir del proceso de aseguramiento de la calidad y usarla para realizar ajustes basados en evidencias claras de manera que pueden mejorar factores de calidad. A menudo, se dice que los informes de acreditación son tan austeros que las personas interesadas en leerlos son únicamente directivos universitarios. Los estudiantes, las familias y los empleadores tienden a sesgarse hacia el consumo de las clasificaciones de los diarios u otros puntajes. Los sistemas de puntajes ayudan a reducir una gran cantidad de datos inconexos en una síntesis, aunque a veces en una forma extremadamente simplista. Sin embargo, tal información también se presta fácilmente para hacer comparaciones de programas e instituciones (Finnie y Usher, 2005).

La entrega de datos hallados respecto a aseguramiento de la calidad es un tópico muy sensible, ya que puede servir como un incentivo o desincentivo para la participación y cumplimiento. En los Estados Unidos, los resultados de la acreditación generalmente no se hacen públicos de manera que las instituciones retienen el incentivo para participar en el proceso y se les da tiempo para tomar acciones correctivas sobre un juicio desfavorable. Puede ser argumentado que la entrega limitada reduce en cierto grado el beneficio de la transparencia del aseguramiento de la calidad. Sin embargo, los beneficios de fomentar la participación deben ser evaluados paralelamente. En algunos países, los resultados del aseguramiento de la calidad son difundidos ampliamente al público lo que puede estimular una sana competencia entre las instituciones e influir en los mecanismos del mercado proveyendo a los usuarios con información importante acerca de la calidad. El producto de los procesos de aseguramiento de la calidad debe ser elaborado para el propósito específico y la audiencia –ya sean datos en bruto o analizados, un informe comprensivo que incluya análisis de datos cuantitativos y cualitativos, clasificaciones o puntajes de exámenes.

La información acerca de la educación terciaria transfronteriza que surja de un proceso de aseguramiento de la calidad o regulador tiene la po-

tente intención de proteger a los consumidores al mismo tiempo que a las instituciones de educación terciaria de los países importadores. Los estudiantes que reciben educación transfronteriza necesitan información acerca del reconocimiento de sus competencias adquiridas de parte de sus empleadores y autoridades locales y foráneas. Incluso el aseguramiento de la calidad de la educación transfronteriza debería informar a los estudiantes acerca del reconocimiento y transferencia de las credenciales académicas y de la viabilidad operacional a largo plazo de la institución proveedora.

Administración: nivel de autonomía, autoridad y supervisión

Otra cuestión que debe ser enfrentada es cómo deben administrarse y qué relaciones debieran tener con el gobierno las agencias de aseguramiento de la calidad o los procesos. Los procesos de aseguramiento de la calidad pueden ser administrados por agencias u organismos profesionales de aseguramiento de la calidad gubernamentales, organismos cuasi gubernamentales, organizaciones privadas y no gubernamentales, asociaciones profesionales o comités para la calidad dentro de las mismas instituciones de educación terciaria. En muchos países, estas estructuras de aseguramiento de la calidad existen paralelamente. Sin importar el auspicio administrativo de un sistema de aseguramiento de la calidad, los gobiernos tienen en general la decisión última o autoridad sobre el reconocimiento de los juicios de aseguramiento de la calidad y las sanciones relacionadas con el aseguramiento de la calidad para las instituciones o programas que se determina que han quedado por debajo del estándar fijado. Los gobiernos son considerados en la mayoría de las ocasiones como la autoridad final para monitorear a los monitores. Los gobiernos también son considerados generalmente como la entidad con la capacidad para hacer cumplir las regulaciones y distribuir incentivos por la calidad en la forma de financiamiento suplementario por buen desempeño.

La experiencia internacional sugiere que un foco de control no es necesariamente mejor que otro; sin embargo, cada uno tiene sus beneficios y sus desventajas. La preocupación principal es que cualquier entidad que desarrolla procesos de aseguramiento de la calidad debe tener independencia y libertad para efectuar una evaluación desprejuiciada. Se espera generalmente que haya cierto nivel de autonomía, aunque muchos sis-

temas de aseguramiento de la calidad son financiados en gran parte por el gobierno y operan como una entidad gubernamental, de manera que puede haber frecuentemente un fuerte control del gobierno y conflictos de interés potencialmente inherentes. Las universidades públicas en muchas ocasiones funcionan con personal que son empleados públicos y algunas veces supervisados por personas nombradas políticamente. Las universidades privadas son dirigidas y apoyadas en muchas ocasiones por algunos de los miembros más influyentes de la sociedad local –a menudo por empresarios industriales ricos e intelectuales respetados con lazos estrechos con el gobierno o con aquellos implicados en la acreditación o procesos de auditoría. Los sistemas de aseguramiento de la calidad dominados por los gobiernos pueden llegar a ser permisivos con las instituciones públicas y ser incluso abiertamente críticos de las privadas o viceversa. La meta de cualquier sistema es tratar a todos los programas e instituciones –públicas o privadas– igual y objetivamente. Incluso, en el contexto donde el acceso a la educación se apoya fuertemente en la educación superior pública y donde las capacidades son limitadas, no existen sanciones creíbles de parte del gobierno ya que cerrar una universidad o programa puede ser políticamente una difícil decisión. Además, el vínculo entre la administración y la supervisión hace surgir el riesgo de corrupción y prejuicios, problemas que pueden afectar profundamente la legitimidad del proceso de aseguramiento de la calidad. Por otra parte, las agencias privadas pueden ser sospechosas a veces de depender demasiado de las personas que están a cargo de ellas y ser demasiado débiles en su relación con las instituciones: ni tampoco están inmunes a la corrupción o a los prejuicios. Establecer una agencia que esté de algún modo lejos del brazo de la influencia del gobierno es importante para maximizar su objetividad.

Los riesgos de la corrupción pueden mitigarse desarrollando un conjunto de revisiones y balances para asegurar la objetividad e independencia de las decisiones. Debiera establecerse un marco legal que proteja la independencia de la agencia de aseguramiento de la calidad para sus decisiones. Un manual de procedimientos operacionales debiera delinear estándares y procedimientos transparentes, y establecer normas estrictas relacionadas con los conflictos de interés, incluyendo códigos de conducta para los revisores junto con arreglos en la implementación que separen las funciones administrativas, financieras y de reconocimiento y

sanciones de un modo tan abierto como sea posible. Los procedimientos publicados deberían incluir también suministro de revelaciones en extenso tales como encuentros de cuenta pública anual, supervisión de la sociedad civil, implicación activa de las instituciones del sector privado, auditoría financiera externa. Para aumentar la transparencia y los recursos de respuesta, debiera establecerse un mecanismo de manejo de reclamos claro y transparente y un sistema de apelaciones. Otra revisión importante es asegurar la separación entre el financiamiento del sistema de aseguramiento de la calidad y los aspectos operacionales de los procesos de aseguramiento de la calidad. Equipos de pares evaluadores más que individuos deberían efectuar las revisiones externas. Las asociaciones profesionales frecuentemente poseen mandatos especiales que les permiten otorgar licencias para práctica profesional, aunque se debe tener cuidado para prevenir que el *'lobbying'* y los pagos se conviertan en una práctica de corrupción, incluyendo chequeos apropiados y balances en la contabilidad.

Muchas agencias de aseguramiento de la calidad son responsables de asegurar su *propia* calidad, aunque en algunos sistemas grandes existen autoridades de reconocimiento nacional que separadamente evalúan los diferentes organismos especializados de acreditación regional ya que puede no haber otro organismo responsable de tal función. Tal autoridad existe en los Estados Unidos representada por el Consejo de Acreditación de Educación Superior [CHEA, sigla en inglés]. También hay un movimiento a establecer organismos internacionales de reconocimiento para las agencias de aseguramiento de la calidad, tales como el Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA) en Centroamérica (ver Cuadro 3.4 acerca del CCA). Una manera de reducir la influencia potencial del financiamiento del gobierno es insistir en una mayor participación institucional cubriendo el costo de los procesos de aseguramiento de la calidad. Dada la naturaleza del aseguramiento de la calidad, no es probable y quizás es imposible la autonomía absoluta de una agencia. Por ello, es importante desarrollar maneras para reducir la dependencia de los recursos gubernamentales y proteger la independencia y legitimidad del proceso. Nuevamente el objetivo es encontrar un buen equilibrio.

Cuadro 3.4 Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA)

El Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA) es un organismo creado bajo el auspicio de CSUCA la asociación de universidades públicas de Centroamérica. Sin embargo, ha tenido éxito en incluir gobiernos, asociaciones profesionales y universidades privadas en su operación. El CCA se desarrolló con apoyo de varias agencias alemanas de cooperación internacional, incluyendo la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GMBH (GTZ –la Agencia Alemana para Cooperación Técnica).

Inicialmente, el CCA se creó para operar como una agencia regional de acreditación, realizando acreditación en todos los países de Centroamérica. Sin embargo, hubo cierta oposición a este enfoque en Costa Rica y El Salvador –países que ya habían establecido sus propios esquemas de aseguramiento nacional de la calidad. El CCA ha evolucionado en lugar de lo dicho a ser la autoridad de reconocimiento de varias agencias de acreditación especializadas nacionales de Centroamérica.

Hay varias agencias regionales especializadas en acreditación bajo el paraguas del Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA).

Fuente: www.csuca.org

Cuadro 3.5. Consejo Africano y Malgache para la Educación Superior (CAMES)

Los primeros procesos formales de acreditación en el África francófona comenzaron en 1968 con la creación de la organización intergubernamental Consejo Africano y Malgache para la Educación Superior (CAMES) [Conseil Africain et Malgache pour l'Enseignement Supérieur, en el original] para armonizar el reconocimiento y promover la equivalencia de las calificaciones entre los estados miembros. Actualmente, CAMES también es responsable de acreditar universidades privadas como un conjunto de programas profesionales. En la actualidad, con una membresía de 17 países, CAMES tiene un pequeño equipo central de dos profesionales, cinco personas que trabajan en lo administrativo y cuatro de apoyo todos los que son responsables de la acreditación de 400 a 500 programas cada cinco años y la acreditación de un promedio de 43 instituciones cada año. La evaluación de los programas y las instituciones se hace a través de sus diferentes comisiones. Sin embargo, el reducido Secretariado es responsable de administrar el trabajo efectuado por estas comisiones y verificar la exactitud y consistencia de los informes emitidos por ellas. Claramente, el CAMES está sobrecargado y el aseguramiento de la calidad en educación terciaria sigue siendo una preocupación de los constructores de políticas locales en la mayoría de los países francófonos de África. A la Asociación de Universidades Africanas [AAU, sigla en inglés], se le han otorgado recursos mediante una Beca para el Desarrollo [DGF sigla en inglés] del Banco Mundial para iniciar una iniciativa de construcción de capacidades en aseguramiento de la calidad a través de los países de África. El AAU espera incrementar las capacidades de agencias regionales como CAMES junto a agencias nacionales y profesionales de aseguramiento de la calidad y a células de calidad individuales dentro de las instituciones de educación terciaria. Dicha construcción de capacidades se desarrollará mediante asistencia técnica, capacitación y el compartir conocimiento global acerca de prácticas de aseguramiento de la calidad.

Fuente: Banco Mundial (2006)

La administración, autonomía, autoridad y supervisión para el aseguramiento de la calidad de la educación terciaria transfronteriza introduce un nivel de complejidad ya que el foco de los variados elementos pueden estar en un país receptor, el país exportador o incluso en un tercer país o repartidos en varios países. Incluso estos programas son frecuentemente desarrollados en sociedad entre instituciones locales y foráneas. Evaluando las opciones reguladoras, los constructores de políticas necesitan considerar precisamente qué aspectos del aseguramiento

de la calidad transfronteriza deberían ser tratados localmente. Como una consideración principal estará la de capacidad y costo. Para muchos países en desarrollo que frecuentemente luchan por asegurar la calidad de los proveedores locales únicamente, añadir además la tarea de asegurar la calidad del suministro transfronterizo puede ser abrumador —o puede llegar a eso a medida que la educación superior transfronteriza se expande. Algunos países se confían en los procesos de aseguramiento de la calidad del país emisor, incluso dadas las posibles inconsistencias en la calidad del suministro, los constructores de políticas necesitan considerar las variadas opciones para verificación de los resultados del aseguramiento de calidad foránea. Los sistemas de aseguramiento de calidad tienden a operar al nivel nacional o sub-nacional. Sin embargo, los países francófonos de África y los países de Centroamérica han establecido organismos regionales para ayudar a los pequeños Estados y a los Estados con recursos muy limitados a compartir sus recursos y beneficiarse de las actividades colectivas de aseguramiento de la calidad —que se extienden desde la acreditación actual (ver Cuadro 3.5. sobre el Consejo Africano y Malgache para la Educación Superior (CAMES) hasta el reconocimiento de las agencias y las actividades de acreditación nacional (ver Cuadro 3.4. sobre los desafíos especiales a la naturaleza transnacional. Los programas transfronterizos y las instituciones actúan bastante independientemente de los sistemas gubernamentales, convirtiéndolas de muchos modos en ‘no sujetas al Estado’ [*stateless*] (Knight, 2005). Los constructores de políticas necesitan considerar ahora cómo identificar la autoridad de aseguramiento de la calidad que pueda proporcionar la evaluación más comprehensiva y franca de la calidad de los ofrecimientos transfronterizos locales, incluso dentro de los límites de la capacidad local y de las restricciones de recursos.

Amplitud del aseguramiento de la calidad y del marco de referencia legal

Más allá de la administración del aseguramiento de la calidad, los constructores de políticas con voluntad de desarrollar o reformar su sistema de aseguramiento de la calidad necesitan examinar si el marco legal en el cual actúa es apropiado. Otra decisión importante está relacionada con la amplitud del aseguramiento de la calidad, la que no siempre cubre todos los subsectores de los sistemas de educación superior.

Las leyes y los temas reguladores son una importante consideración en el establecimiento y reforma de los sistemas de aseguramiento de la calidad. Las leyes administrativas, corporativas y educacionales deberían examinarse para identificar cualquier suministro que pudiera entrar en conflicto con el desarrollo de un sistema de aseguramiento de la calidad. El próximo paso es determinar si las leyes existentes en general son suficientes o si se requiere una específica legislación para establecer una agencia, desarrollar regulaciones o poner estándares. Mientras se supone que tales regulaciones y estándares serán vinculados a los resultados de aprendizaje, pueden estar también relacionados con temas operacionales como la seguridad o condiciones de empleo –cualquiera de los cuales necesita la tramitación de legislación nueva o enmiendas a las leyes existentes. Como fue ya mencionado en la sección previa, cualesquiera sean las consideraciones, el marco legal debiera construirse para proteger la autonomía del proceso de aseguramiento de la calidad y a sus actores ayudarles a evitar conflictos de interés y mitigar las posibles vías para mal uso y corrupción. Esto puede incluir la articulación de la estructura de gobierno de una agencia de aseguramiento de la calidad; idealmente, dichas estructuras debieran apoyar la independencia del aseguramiento de la calidad poniendo el proceso alejado de la influencia gubernamental o institucional.

Otro paso es determinar la amplitud del aseguramiento de la calidad: ¿qué tipos de instituciones y programas debieran estar sujetos a ésta? En principio no existe razón para tener un marco legal para el aseguramiento de la calidad que trate en forma diferente a las instituciones públicas y privadas. Debiera enfocarse en las dos con estándares idénticos. Tal paridad facilita la comparación (armonización de credenciales académicas y calificaciones) y también asegura la limpia competencia entre instituciones sin importar el auspicio de éstas. Sin embargo, algunos países tienen como prioridad la regulación de los proveedores privados y desarrollan sistemas paralelos de aseguramiento de la calidad –uno para las instituciones públicas y otro para las privadas– con estándares y prácticas divergentes. El gobierno de Malasia ha tomado la decisión de fusionar estos dos sistemas en uno de manera que los estándares y tratamiento pueda ser más fácilmente juzgado de forma limpia e igualmente sin importar el auspicio de una Universidad. Lo inverso puede verse en México. En un movimiento preventivo, los proveedores privados de educación terciaria se agruparon para formar su propio sistema de ase-

guramiento de la calidad con el fin de asegurar la calidad de la educación terciaria privada frente a las fuertes presiones reguladoras desde el gobierno (ver Cuadro 3.7 en FIMPES).

Cuadro 3.6. Túnez: regulación de las instituciones privadas de educación superior

En el año 2000, Túnez estableció un marco legal que regulaba el sector privado de la educación superior. La legislación establece estándares mínimos para las instituciones privadas de educación superior [HEIs sigla en inglés, IES en castellano], desarrolla un proceso para dar licencia a IES privadas que cumplen con los estándares formulados y provee apoyo estatal a las IES privadas que han recibido la licencia mediante una cantidad de medidas. Los estándares mínimos se relacionan con una variedad de datos: estructura organizacional, tasas de profesor/estudiante, diseño de programas de estudio, procesos de exámenes e infraestructura para enseñar. Por ejemplo, cada IES debe tener una junta directiva, una biblioteca, una enfermería, una tasa de 1:25 profesor-estudiante en clases de ciencias, un calendario académico, etc.

Para que una IES privada pueda recibir una licencia y pueda actuar en Túnez debe presentar una solicitud en que da información acerca de: (i) el estatus legal de la firma, (ii) sus dueños y su participación en el capital de la firma, (iii) el estatus profesional y personal del director, (iv) la ubicación y el estatus de propiedad del terreno y los edificios, (v) equipamiento y bienes de biblioteca, (vi) presupuesto, (vii) programas de estudio, y (viii) personal académico. Este proceso impone requerimientos adicionales. Por ejemplo, hay un nivel mínimo de capital y el director debe tener la nacionalidad tunecina y tener un grado universitario.

Fuente: www.universities.tn

Algunos marcos legales simplemente bosquejan los requerimientos base para autorizar a la instituciones a actuar, mientras otros marcos son más detallados, delineando la estructura de gobierno para la agencia de aseguramiento de la calidad, un conjunto de sanciones gubernamentales para el desempeño deficiente de aseguramiento de la calidad y, en algunos casos, algunas guías para la adjudicación de financiamiento público ligado con las determinaciones de aseguramiento de la calidad. Debido a las cambiantes demandas del mercado laboral y de las necesidades educacionales, las provisiones legales debieran permanecer bastante generales y flexibles para adaptarse rápidamente a las cambiantes circunstancias. El marco legal es frecuentemente el instrumento más importante (o el único) para asegurar la calidad de la educación terciaria transfronteriza mediante re-

gulaciones locales (Waite, 2006). Es también en parte lo que puede hacer un país más o menos atractivo para los proveedores foráneos.

Cuadro 3.7 Federación Mexicana de Instituciones Particulares de Educación Superior (FIMPES)

La Federación Mexicana de Instituciones Particulares de Educación Superior (FIMPES) fue creada hace 30 años, como un modo de agrupar las universidades en un período cuando el gobierno estaba estableciendo guías estrictas para el reconocimiento de los proveedores privados. En la última década, el rol de FIMPES ha evolucionado de guardián de la reputación de la buena calidad de la educación superior privada contra el rápido crecimiento en el número de las así llamadas ‘universidades patito’ o instituciones de educación superior privadas con baja calidad. Las universidades privadas en México han crecido desde apenas 100 instituciones a más de 2.000. En 1998, FIMPES logró convencer al gobierno de establecer un esquema de acreditación institucional separado para las universidades privadas el que marcha paralelamente al proceso de acreditación estatal, el Consejo Interinstitucional de Instituciones de Educación Superior (CIIES). Esto fue realizado en un intento de evitar la supervisión del Ministerio de Educación. FIMPES ha hecho esfuerzos para tener su propio sustituto de acreditación del CIIES y la acreditación del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), aunque las instituciones de la FIMPES son también miembros fundadores de organizaciones basadas en el Estado.

Los directivos actuales de FIMPES son el TEC de Monterrey, la Universidad de las Américas (UDLA) y la Universidad Tecnológica de México (UNITEC) –todas instituciones privadas prestigiosas y reconocidas. Varias instituciones católicas han cesado su membresía en FIMPES debido a desacuerdos con los aranceles cobrados. Si bien FIMPES tiene un cierto peso político, representa solamente a las instituciones más poderosas en el sector privado. Algunos miembros de la FIMPES se han sometido a la acreditación estatal por COPAES, por ejemplo, TEC y UNITEC, pero otros miembros tienen solamente la acreditación de FIMPES. Si bien es cierto es un sistema paralelo, se ha conducido de una manera transparente y responsable y está buscando extender su mandato para incluir un sistema de préstamos estudiantiles.

El gobierno mejicano ha expresado su deseo de que las instituciones de la FIMPES lleguen simplemente a ser parte del sistema oficial estatal de acreditación de programas. Sin embargo, parece más preocupado de asegurar la calidad de las 1500 o alrededor de ese número de instituciones que no pertenecen a FIMPES.

Fuente: www.fimpes.org.mx

Necesidades de financiamiento y de recursos humanos

Hay dos consideraciones importantes para los constructores de políticas respecto a los recursos necesarios para establecer y operar un sistema de aseguramiento de la calidad: costos y fuentes de ingresos. Evaluar los costos precisos del aseguramiento de la calidad es complejo. Al estimar los recursos necesarios para el establecimiento, los costos solamente pueden ser determinados una vez que se han hecho varias decisiones clave: propósito, amplitud, nivel de análisis, metodología de aseguramiento de la calidad, registro de datos, procesos de revisión, etc. Por ejemplo, establecer un sistema de auditoría institucional centralizado y nacional para 100 universidades probablemente tenga diferentes costos de iniciar un sistema de acreditación de programas para 20 disciplinas a través de 100 universidades. Los ejercicios requieren un vasto conjunto de diferentes datos y el costo preciso de cada uno es frecuentemente difícil de estimar, desde el personal necesario para un secretariado a las compensaciones por tiempo de los pares revisores, viajes, etc. Quizás lo más temible sea identificar los costos ocultos a los programas e instituciones al mismo tiempo que los costos de oportunidades del tiempo consumido del personal, días de enseñanza perdidos, investigaciones no realizadas.

Los estudios de caso que evalúan el costo de desarrollar agencias nacionales de aseguramiento de la calidad en cinco países africanos muestran un rango de costos desde US\$ 200.000 en Camerún hasta US\$ 2.3 millones en Sud África (excluyendo a este último el promedio de los restantes cuatro sistemas fue de US\$ 450.000 por año). Cuando se considera la acreditación de programas, los costos proporcionados por tres de las agencias respecto a la acreditación de un programa mostraron un costo promedio de US\$ 3.700 por la revisión de éste. Si un país tenía hipotéticamente 150 programas por revisar y se asumía que un equipo de auditoría realizaba todos el trabajo, el costo total sería estimado en US\$550.000. De las 12 agencias de acreditación en África, casi el 70% de ellas desarrollan acreditación de programas y varias otras planean hacerlo (Materu, 2007). Es importante ser cuidadoso cuando se comparan los costos de una muestra de países debido a los valores de las monedas y a los factores relacionados con los costos locales de vida, aunque la asistencia técnica internacional y los costos de la capacitación probablemente sean semejantes para una muestra de países.

También es importante considerar las implicancias de costos para las instituciones y programas, no siendo el menor la oportunidad de los costos asociados con el tiempo de los académicos y administrativos. Los directivos institucionales tendrán prioridades competitivas desde satisfacer las demandas gubernamentales relacionadas con el aseguramiento de la calidad a promover una cultura interna de la calidad que sea compatible con la misión y capacidades de la institución. A medida que los presupuestos y recursos humanos se restringen en cada país, es importante considerar modos en cómo economizar al mismo tiempo que se alcance el objetivo de evaluar la calidad de los elementos de entrada, productos y resultados de manera que provea suficiente información para hacer decisiones políticas basadas en evidencia y proporcionar incentivos significativos para buen desempeño. En algunos países, esto implica limitar la acreditación o auditar a una muestra de programas o instituciones, en otros enfatizar el proceso de autoevaluación respecto al proceso de revisión por pares. En países con sistemas pequeños, el proceso de revisión por pares requiere un número desproporcionado de pares evaluadores foráneos para ayudar en la tarea, a menudo subiendo los costos exponencialmente. En muchos países a través del mundo, simplemente no existe un número suficiente de personas con los requisitos de experticia para desarrollar la tarea.

Una solución para los países pequeños o para los países con capacidades débiles es enfocarse en el nivel institucional y establecer 'células' de calidad o departamentos de investigación institucional que están cargados con registros y análisis de datos. Tales sistemas internos dentro de las universidades y otras instituciones de educación terciaria pueden no solo ayudar a coordinar un ejercicio de auto-estudio, sino también servir como un depósito de datos longitudinales sobre matrículas, retención, repetición, completación, resultados, finanzas, etc. La investigación institucional es una práctica que se está extendiendo desde Norteamérica, Europa y Australia al Sudeste Asiático Occidental y Sudáfrica. Muchas lecciones pueden obtenerse de estas experiencias, una de las cuales es la capacidad de iniciar procesos de aseguramiento de la calidad y, al mismo tiempo, limitar costos. La investigación institucional puede también fortalecer las actividades cooperativas regionales con el fin de construir capacidades en el aseguramiento de la calidad, ya sea al nivel institucional o nacional. Existen varias asociaciones que apoyan la investigación

institucional como un campo profesional y ofrecen construcción de capacidades mediante conferencias nacionales e internacionales en el tema. Más información acerca de la investigación institucional puede encontrarse en la Asociación para la Investigación Institucional [AIR, sigla en inglés], una asociación profesional norteamericana cuyo propósito es dar apoyo y oportunidades de desarrollo profesional a personas que hagan investigación institucional. También existe una cantidad de asociaciones regionales y estatales de investigadores institucionales en Estados Unidos, como La Asociación del Sur de Investigación Institucional [SAIR, sigla en inglés], la Asociación de Carolina del Norte de Investigación Institucional [NCAIR], y la Asociación de Indiana de la Investigación Institucional [IAIR, sigla en inglés]. También existen varias organizaciones internacionales como la Asociación Europea de Investigación Institucional [EAIR, sigla en inglés], la Asociación del Sudeste Asiático de Investigación Institucional [SAAIR, sigla en inglés], y la Asociación Sudafricana de Investigación Institucional [SAAIR, sigla en inglés].

Además, hay al menos cinco programas para graduandos en el área de investigación institucional en cuatro universidades dentro de los Estados Unidos: Universidad del Estado de Florida [Florida State University], Indiana University, Universidad del Estado de Pensylvania [Pennsylvania State University] y la Universidad de Missouri. Estos programas se orientan a desarrollar las capacidades necesarias para desarrollar investigación, registro de datos estadísticas, análisis e informe institucional. Una manera de construir capacidad es capacitar una cantidad de académicos locales o personal administrativo mediante tales programas de diplomados. Otra medida que ahorra costos puede ser promover el rol de aseguramiento de la calidad de asociaciones profesionales, especialmente en disciplinas profesionales como ingeniería, arquitectura, medicina, enfermería, etc. Los gobiernos pueden apoyar las actividades de construcción de capacidades para obtener licencia en campos profesionales. Tales procesos de aseguramiento de la calidad a menudo influyen en los departamentos relacionados para emprender prácticas de autoevaluación. Mientras la investigación institucional y el apoyo al aseguramiento de la calidad en las asociaciones profesionales puede ser una buena estrategia para los países pequeños con capacidades menores, también son buenos pasos para cualquier sistema de aseguramiento de

la calidad inicial o en reforma –grande o pequeño, fuerte o deficiente. La cooperación regional para la construcción de capacidades está creciendo como un método de rebajar costos, compartir la oportunidad de ellos, desarrollar experticia y asegurar una mayor armonización de las competencias y credenciales académicas. Las redes regionales para el aseguramiento de la calidad serán analizadas un poco más adelante en este capítulo.

La preocupación es que, a medida que los constructores de políticas se mueven hacia la promoción de la calidad, ellos pierden rápidamente la perspectiva de las implicancias de costos que llega a convertirse en bastante real una vez que el sistema está establecido y actuando. Otra preocupación es que los constructores de políticas lanzan múltiples mandatos sin financiamiento a las instituciones que ya están muy restringidas de recursos en el comienzo, añadiendo frecuentemente la gota que rebalsa el vaso*. Los costos de proyecciones incluyendo los costos de oportunidad y los mandatos sin financiamiento a los departamentos e instituciones –al mismo tiempo que las proyecciones de capacidades de recursos humanos son ejercicios que deben completarse mucho antes de que se tomen las decisiones acerca de qué tipo de sistema de aseguramiento de la calidad es el más apropiado para un contexto dado.

* N. del T. En inglés se usa la expresión ‘un poco más de paja al lomo del camello’

Cuadro. 3.8. Aseguramiento de la calidad en Indonesia –reforma de un sistema grande para enfrentar las restricciones de recursos

En los años 1980s Indonesia desarrolló un sistema limitado de aseguramiento de la calidad para evaluar y acreditar el número rápidamente creciente de programas de estudio siendo ofrecidos por las instituciones privadas de educación superior que estaban surgiendo. Hacia 1994, el Directorio General para la Educación Superior [DGHE, sigla en inglés] encontró que este sistema era inadecuado y no estaba enfrentando los temas de la calidad en las instituciones del sector público. Con apoyo de un proyecto del Banco Mundial, el DGHE estableció una autónoma Junta Nacional de Acreditación para la Educación Superior de Indonesia (Badan Akreditasi Nasional- Perguruan Tinggi o BAN-PT) para la acreditación de instituciones públicas y privadas (World Bank, 1994^a). Hacia el cambio del milenio, Indonesia tenía más de 2000 instituciones privadas de educación superior y cerca de 100 públicas con miles de programas de estudio que necesitaban acreditación. El Banco Mundial comenzó a apoyar la reforma del existente BAN-PT para hacer la carga más manejable cambiando parte del proceso de la acreditación desde el estudio para la acreditación de los programas a una acreditación institucional y cambiando algunas de las responsabilidades de supervisión de la acreditación para programas de estudios profesionales a las asociaciones de profesionales. Chile y Colombia también han necesitado reevaluar sus comprehensivos sistemas de aseguramiento de la calidad en relación con su capacidad de implementarlos.

Fuente: Banco Mundial (2005)

La fuente de recursos para el aseguramiento de la calidad es la otra consideración importante. Los constructores de políticas necesitan considerar cómo se hará *sostenible* el sistema. En muchos casos, esto implica estimar el nivel y predicción del financiamiento gubernamental para el aseguramiento de la calidad, al mismo tiempo que debe ser evaluado cualquier arancel que deba ser pagado por las instituciones y que produzca ingresos. Los constructores deben considerar cómo compartir los gastos puede afectar el proceso, especialmente cuando los sistemas de aseguramiento de la calidad están ubicados en las oficinas gubernamentales y a menudo dentro de la misma fuente de financiamiento. Puede haber poca motivación para las instituciones en pagar por prácticas de acreditación. Muchos sistemas llegan a ser sostenibles por apoyarse fuertemente en contribuciones voluntarias [*in-kind*] –que requieren el tiempo y el esfuerzo de participación de los académicos y del personal para desarrollar autoevaluación al mismo tiempo que participar en paneles

de revisión externa por pares a instituciones cercanas o a programas. Los países en desarrollo deberían también considerar el financiamiento de los donantes con una mirada a las necesidades a corto y a largo plazo, contactando las agencias multilaterales o bilaterales al mismo tiempo que a las ONGs. Debieran ser considerados y debatidos los escenarios con escasa, media y alta cantidad de recursos compartidos antes de tomar una decisión final acerca del plan para la generación de recursos y la sostenibilidad.

Si bien la convergencia en un conjunto ideal y centralizado de prácticas de aseguramiento de la calidad ayuda para la comparación de instituciones y programas, muchos países arriesgan abarcar más de lo que pueden* esperando crear de la noche a la mañana un sistema completo de acreditación o auditoría. Una forma puede ser gradual, en etapas, limitando el número de instituciones o revisiones inicialmente hasta que las implicaciones reales de costos y de recursos humanos se vean completamente. En algunos casos, los gobiernos pueden desear comenzar con las instituciones más potentes para experimentar con el aseguramiento de la calidad en el contexto local antes de expandir las prácticas a instituciones más débiles. En otros casos, la preocupación respecto a la calidad envolviendo a un subconjunto de instituciones puede ser tan aguda que es más prudente comenzar con un examen de las instituciones potencialmente perjudiciales con fines reguladores. Una tercera alternativa es comenzar evaluando una muestra al azar o a propósito de programas lo que limita la amplitud de las intervenciones. Tales prácticas pueden dar a los gobiernos y sistemas de aseguramiento de la calidad una oportunidad anticipada de reevaluar sus proyecciones financieras y de recursos humanos y evitarles entrar en una crisis que les requiera una inversión mucho mayor que la calculada o a renovar completamente el proceso propuesto de aseguramiento de la calidad.

Nivel, foco de análisis y mecanismos

Las reflexiones sobre las estimaciones de los costos y de los recursos humanos ayudan a iluminar mejor la realidad en el terreno sobre la implementación del proceso de aseguramiento de la calidad. Esto puede

* N. del T. En inglés la expresión ‘Echándose a la boca más de lo que pueden mascar’

ayudar algunas veces a determinar qué nivel de análisis será enfatizado: la institución, el programa, el personal académico o los estudiantes individuales (a través de los exámenes, por ejemplo). El foco del análisis es considerado, al mismo tiempo, para determinar exactamente qué mezcla de elementos de entrada, productos (ej.: graduados, capacidades, hallazgos de las investigaciones) y resultados (ej.: desarrollo de producto, innovaciones) serán evaluados mediante el proceso de aseguramiento de la calidad. Los instrumentos como las evaluaciones del aprendizaje de los estudiantes y encuestas de seguimiento a los graduados son importantes, pero pueden ser costosos y complejos. Dependiendo de las restricciones presupuestarias, varias técnicas de muestreo pueden ser consideradas para reducir los costos y, al mismo tiempo, producir resultados que pueden ayudar a proporcionar evidencias importantes para tomar direcciones políticas informadas o para modificar las prácticas pedagógicas. En los ambientes de post-conflicto, las preocupaciones para la calidad en la educación terciaria se relacionan generalmente con los aspectos institucionales del desarrollo de la reconstrucción y construcción de la nación enfatizando inicialmente los elementos de entrada y productos por sobre los resultados (ver Cuadro 3.9. acerca de Mozambique).

Cuadro 3.9 El aseguramiento de la calidad en Mozambique post-conflicto se enfoca en el desarrollo institucional

Después de una prolongada guerra civil en Mozambique, se celebraron las primeras elecciones desde 1994, y ahora ha sido una de las más rápidas crecientes economías del mundo, pero permanece siendo uno de los países más pobres con una renta per capita de USD\$ 430 (dólar de 2002). El crecimiento económico sostenido es fundamental para el desarrollo económico y social a largo plazo y la reducción de los niveles de pobreza. Mozambique está enfrentando una pronunciada escasez de capacidades profesionales de alto nivel que son fundamentales para las inversiones sostenibles, la mejora del suministro de servicio público y para proveer liderazgo en el país. Señalando la seriedad de su intención de fortalecer el sector de educación superior, el gobierno creó un nuevo Ministerio de Ciencia y Tecnología de Educación Superior [MESCT, sigla en inglés] a comienzos de enero del 2000 con la perspectiva de apoyar la coordinación y orientación de las políticas en el sector. Junto con la Fuerza de Tarea de la Educación Superior establecida en octubre de 1999, esto aceleró la preparación del Plan Estratégico Nacional para la Educación Superior [PEES, sigla en inglés]. La estrategia aprobada por el Consejo de Ministros en agosto de 2000, forma la base para una variedad de iniciativas desarrolladas en la educación superior de Mozambique –una de las cuales es el aseguramiento de la calidad.

Una de las iniciativas apoyadas por el proyecto de educación superior del Banco Mundial que está en desarrollo es la introducción de un sistema de acreditación. Dado el ambiente de post-conflicto donde es fundamental la construcción de instituciones, el foco inicial de los sistemas de acreditación se ha puesto en aspectos del desarrollo institucional apoyando el sistema de monitoreo de desempeño y de la calidad; estudios analíticos sobre incentivos, acreditación, validación de grados académicos; junto con el diseño, introducción y operación inicial de una Sistema de Gestión de la Información, de modo que la información sobre factores de la calidad pueda eventualmente ser usada para tomar decisiones basadas en evidencias.

Fuente: World Bank (2002b)

La opción del o de los mecanismo(s) que serán usados informará la mayor parte de las decisiones que deberán tomarse respecto a los detalles operacionales de los procesos de aseguramiento de la calidad. Esto es el porqué los constructores de políticas deben reflexionar acerca de su costo respectivo y ser pragmáticos. El modelo convergente de aseguramiento de la calidad descrito en la primera sección está basado en principios generales que han probado ser efectivos en asegurar la calidad

de los modos tradicionales de suministro de la educación terciaria en una variedad de países en desarrollo e industrializados. Algunos de los métodos más comunes de aseguramiento de la calidad están definidos en la Tabla 3.2. Sin embargo, avanzar sin críticas hacia las prácticas del modelo de convergencia sin que haya claridad en los objetivos, estructuras, procesos, costos de operación y usos de la información recogida puede llevar a muchas consecuencias no deseadas y potencialmente a la necesidad de reformas importantes a medida que el sistema se desenvuelve. Tomando decisiones razonadas sobre los temas críticos en las fases apropiadas, los constructores de políticas pueden asegurar mejor que las capacidades se construyan de una manera adecuada que convenga más apropiadamente a los necesidades locales. Esto es especialmente importante tener en mente en los países en desarrollo donde las iniciativas de construcción de capacidades deben ser elaboradas con economías débiles y frágiles y con la capacidad humana sobrecargada.

Los mecanismos de aseguramiento de la calidad frecuentemente se supone que constituyen un sistema de acreditación o de auditoría a nivel nacional; estos métodos pueden aplicarse a instituciones enteras o a programas de estudio individuales (disciplinas, profesiones) dentro de las instituciones. Una mezcla de aseguramiento de la calidad institucional y de programas es bastante común, especialmente en países con sistemas extensos y diversos de educación terciaria. Estas pueden ir desde la licenciatura institucional, certificación para operar, reconocimiento del estatus legal hasta la evaluación, auditoría, acreditación o estandarización. Los gobiernos pueden desarrollar amplios marcos de calificaciones o las instituciones pueden adoptar la práctica de Gestión para la Calidad Total (TQM, sigla en inglés). Los estándares internacionales pueden incluso ser evaluados usando metodologías como el ISO 9000. En muchas ocasiones, la prensa juega un importante rol publicando varios tipos de clasificaciones institucionales y de programas que han llegado a constituir crecientemente un instrumento de información para los interesados. Si los sistemas de aseguramiento de la calidad comienzan con un método, los sistemas de reforma frecuentemente añaden nuevos tipos de mecanismos de evaluación de la calidad a su variedad de procesos de aseguramiento de la calidad.

El vocabulario que rodea el aseguramiento de la calidad es muy específico para el contexto y a menudo altamente sensible: este es especialmente

el caso con la traducción de los términos de un idioma a otro. Aunque la Tabla 3.2 proporciona un conjunto general de definiciones, estas no son de ninguna manera universales. Los mecanismos más usados por las agencias formalizadas tienden a ser la acreditación y la auditoría de los programas y/o de las instituciones. La auditoría generalmente se comprende como la evaluación o revisión de los procedimientos, procesos y mecanismos en un programa o institución. La acreditación es generalmente comprendida como la evaluación total de la calidad de una institución o un campo de estudio basado en los estándares mínimos. A veces, se presume que la auditoría es menos probable que la acreditación en cuanto a agitar controversias políticas, aunque hay escasa evidencia de esto ya que cualquiera de los dos mecanismos puede vincularse con el financiamiento u otros premios o sanciones. Cualquiera de los mecanismos puede ser manipulado o abusado (Alderman y Brown, 2005), especialmente en medios donde faltan medidas de transparencia y de responsabilidad por lo efectuado o en sectores muy pequeños donde los funcionarios de gobierno, los académicos universitarios y el personal asumen roles que se sobreponen.

Tabla 3.2 Definición de mecanismo de aseguramiento de la calidad

Licencia de instituciones	Un proceso mediante el cual se les otorga la autorización para actuar a las nuevas instituciones de educación terciaria
Reconocimiento	Un proceso de revisión externa de la calidad por organizaciones acreditadoras
Evaluación/ auditoría	Un proceso de revisión interna y/o externa de la calidad y eficiencia de las instituciones de educación terciaria con fines reguladores y de estandarización
Acreditación	Un proceso de revisión interna y externa para inspeccionar las instituciones de educación terciaria con fines reguladores y de mejoramiento de la calidad
Exámenes nacionales	Usados en algunos países para evaluar las aptitudes relativas y el conocimiento de los estudiantes a punto de titularse (como en la <i>Provaio Brazilian</i> administrada tres meses antes de la graduación) o para determinar la capacidad de los graduados para efectuar una actividad profesional (medicina, leyes, contabilidad, etc.)

Clasificación	Ejercicios que consisten en evaluar el desempeño relativo o el valor de los programas y de las instituciones de educación terciaria en comparación con un conjunto de criterios objetivos (la mayoría correspondiente a medidas de datos de ingreso) y las percepciones de los empleadores, profesores y alumnos. Estas clasificaciones estadísticas y de reputación han sido diseñadas para proporcionar información a estudiantes potenciales y a los empleadores. Si bien las clasificaciones se hacen a veces como parte de un proceso formalizado de aseguramiento de la calidad, las clasificaciones más populares son confeccionadas por la prensa.
Certificación de instituciones	Un proceso por el cual se garantiza que la calidad de una institución cumpla con algunos estándares establecidos.
Gestión de Calidad Total	Un proceso de evaluación voluntaria y de mejoramiento de la calidad, usado comúnmente en la industria, el que ha sido adoptado por un número de instituciones de educación terciaria.
Marco de calificaciones	Un sistema que reconoce y evalúa las habilidades y calificaciones de personas de cualquier edad y en cualquier etapa de sus carreras, ya sean éstas habilidades y calificaciones adquiridas en un establecimiento de educación formal, en el trabajo o en forma autodidacta.
Licencia profesional	Un sistema generalmente supervisado por asociaciones profesionales que aplican exámenes para reconocer y evaluar las habilidades adquiridas mediante un programa de estudio. Esto generalmente lleva a una licencia o certificado para ingresar en la práctica profesional de un campo escogido.

Nota: La terminología puede variar a través de los países

Fuente: Banco Mundial

Sin embargo, los sistemas de educación terciaria tienen necesidades y capacidades divergentes para el aseguramiento de la calidad –muchas de las cuales depende del tamaño del sistema, el nivel de la diversificación institucional, recursos disponibles (financieros y humanos) y la extensión de la internacionalización del sistema (vínculos institucionales con el extranjero, nivel de suministro o exportación de educación terciaria transfronteriza). Algunos países pueden tener solamente una universidad pública o una institución de educación terciaria no universitaria como Níger o Mauritania, mientras otros tienen miles de instituciones terciarias públicas o privadas y múltiples proveedores como India, México, Indonesia; el tamaño y la complejidad del sistema de educación

terciaria tiene implicancias para los requerimientos de aseguramiento de la calidad de un país y para las capacidades de su implementación. Las necesidades de aseguramiento de la calidad para los sistemas de educación terciaria en los países industrializados son comprensiblemente diferentes que las de los países en desarrollo. Se debe tener cuidado en considerar cuidadosamente las preocupaciones locales, de las cuales frecuentemente no es menor nuevamente la escasez de recursos y la capacidad para desarrollar una variedad completa de procesos de aseguramiento de la calidad: una misma horma no sirve a todos los tamaños.*

Cuadro 3.10. Indonesia –recursos gubernamentales para los institutos de formación de profesores con el fin de apoyar y promover el auto-estudio

El Banco Mundial apoyó la introducción de mecanismos de acreditación en un proyecto que ayudó a financiar la mejora de los estándares de formación de profesores en instituciones públicas seleccionadas después de que el gobierno de Indonesia decidió subir el estatus de las instituciones de formación inicial de profesores a un estatus universitario. El objetivo fue ponerse de acuerdo sobre un conjunto de estándares frente al cual todas las instituciones formadoras de profesores pudieran ser evaluadas al mismo tiempo que establecer una base para el desarrollo institucional. Se seleccionaron cinco Institutos de Formación de Profesores y de Pedagogía sobre una base competitiva para participar en el programa y se identificaron once áreas de enseñanza. Se dispusieron becas para planeamiento para cada institución de modo de capacitarlos para realizar un auto-estudio, el cual fue evaluado externamente y validado por profesionales y educadores de terreno. Se dio importancia a asegurar que estas validaciones no fueran amenazantes y que eran entre colegas. De acuerdo con los informes de completación de proyectos, se vieron las debilidades no como algo que debiera ser penalizado, sino que fueron consideradas por los participantes como guías para mejoramiento. Este plan piloto de acreditación inicial ha sido reconocido como generador de aceptación de la acreditación como un mecanismo para mejorar la formación de los profesores. Sin embargo, la entrega de recursos gubernamentales para apoyar el proceso fue instrumental. Se creó entonces un Consorcio Educacional para asesorar al Ministerio Nacional de Educación acerca de los estándares de capacitación de profesores y las inversiones en mejoras de la calidad.

Fuente: World Bank (1994a)

* N. del T. La expresión usada en inglés es ‘un tamaño no le queda bien a todos’

En algunas ocasiones, los gobiernos deben frecuentemente proporcionar recursos –financieros y humanos– para promover el desarrollo efectivo de aseguramiento de la calidad (ver Cuadro 3.10 sobre Indonesia). En países con capacidad limitada, puede ocurrir que los gobiernos deberían considerar modos semejantes para proporcionar recursos básicos con el fin de apoyar el aseguramiento de la calidad de la educación terciaria transfronteriza en su ambiente local para proteger a los interesados de un suministro deficiente en calidad.

Producto: Registro de datos para evaluar elementos de entrada, productos y resultados

Una decisión importante en cuanto a la opción metodológica es el tipo de registro de datos que deberá efectuarse. Esto será necesariamente guiado por el propósito, audiencia, amplitud y focalización de los procesos de aseguramiento de la calidad, yendo desde encuestas estándar, análisis estadísticos de indicadores de desempeño clave, evaluaciones de aprendizaje de los estudiantes, auto-estudios departamentales o institucionales e inspecciones de ‘arriba-abajo’ [*top-down*]. A medida que la convergencia en la práctica internacional de aseguramiento de la calidad parece estar orientada hacia la autoevaluación seguida por una revisión por pares, el proceso puede ser considerado como una oportunidad no solo de registrar datos sino de la construcción de una capacidad para registrar datos al nivel institucional. Como las instituciones son consideradas ampliamente como los guardianes de la calidad, el proceso de autoevaluación puede servir como un ejercicio poderoso y formativo desde el cual se pueden juntar muchos datos y obtener evidencias para tomar decisiones. En verdad, especialmente donde la capacidad de registro de datos es relativamente potente y las instituciones buscan comprometerse en el proceso de aseguramiento de la calidad, la autoevaluación es el fundamento desde el cual emana el resto del proceso de aseguramiento de la calidad.

Sin embargo, algunas instituciones o departamentos pueden estar mal preparadas para desarrollar una autoevaluación suficientemente profunda, confiable y sincera que satisfaga el propósito del sistema de aseguramiento de la calidad. Por ejemplo, cuando el sistema de educación terciaria está desordenado y el gobierno busca un control mayor en la evaluación de la calidad para reasegurar a los interesados, puede ser ne-

cesario que el sistema de aseguramiento de la calidad sea conducido por el gobierno, obligatorio y basado en estándares con un fuerte rol para la evaluación externa. Los sistemas dirigidos por la necesidad de un control mayor del gobierno frecuentemente implican importantes consecuencias, culminando en decisiones de licencias e incluso algunas veces en sanciones. Dada la variedad de restricciones de recursos, los constructores de políticas deberían considerar las metodologías que impulsan las fuentes de datos y las fortalezas de capacidades en recursos humanos locales, teniendo siempre presente el propósito del sistema de aseguramiento de la calidad. Si muchas de las guías existentes sobre buenas prácticas en aseguramiento de la calidad son instructivas y útiles para los constructores de políticas y para establecer estándares, son menos útiles al nivel práctico para los académicos y los profesionales de aseguramiento de la calidad quienes deben desarrollar estrategias y capacidades para el registro de datos. La ausencia de capacidad para el registro de datos en cantidad suficiente y confiable en los países en desarrollo es frecuentemente el talón de Aquiles para la introducción de un sistema efectivo de aseguramiento de la calidad. La capacidad de construcción de un registro de datos debería ser una parte integral del desarrollo del aseguramiento de la calidad. Los datos sobre los elementos de entrada y de los productos están probablemente más disponibles que los datos sobre resultados de aprendizaje de los estudiantes, de manera que es probablemente el punto de partida más pragmático para el aseguramiento de la calidad en los países con capacidades limitadas. Sin embargo, todos los sistemas de aseguramiento de la calidad deberían preocuparse de incluir la medición del aprendizaje de los estudiantes. Tal medición puede iniciarse con un registro interno y sistemático de los resultados en los exámenes y las notas de los estudiantes en sus cursos. Estos pueden extenderse hasta incluir un pretest y postest al nivel amplio institucional.

El desarrollo de metodologías e instrumentos comparables y de base amplia para evaluar el aprendizaje de los estudiantes a través de instituciones, sistemas o países requiere una inversión significativa en capacidades y coordinación. Los campos profesionales como ingeniería y medicina se benefician de tener muchos instrumentos para medir los resultados y ofrecer posibilidades para estándares comparables. Las evaluaciones a nivel general y nacional del aprendizaje de los estudiantes

en la educación terciaria están cargados de complejidades. En 2006, el Departamento de Educación de los E.E.U.U. publicó un informe de la Comisión del Futuro de la Educación Superior de Estados Unidos que indicaba la necesidad de un mayor énfasis en la medición de los resultados de aprendizaje de los estudiantes. Sin embargo, no fueron especificados los métodos precisos (Spellings Comisión, 2006). La cumbre G8 de 2006, reunida en San Petersburgo, también analizó la necesidad de una mayor comparación de los resultados de los estudiantes de la educación terciaria dentro y entre los países. Y la reunión de Ministros de Educación de la OCDE en 2006 repitió su llamado al desarrollo de indicadores comparativos que midieran los resultados del aprendizaje en la educación terciaria. La medición del aprendizaje de los estudiantes, si bien es parte del proceso de aseguramiento de la calidad, no es sorprendentemente a menudo su centro. Brasil es un país con experiencia en el área de evaluación amplia del aprendizaje de los estudiantes, habiendo invertido mucho en el desarrollo de los sistemas de examen PROVAO y ENADE para graduados de educación superior (ver Cuadro 3.11).

Dadas las complejidades de evaluar la calidad de la educación terciaria transfronteriza, la medición del aprendizaje de los estudiantes solamente crecerá en importancia como un medio para juzgar la calidad. Dada la variedad de modos de suministro, la educación terciaria transfronteriza frecuentemente puede ser difícil para evaluar usando medidas tradicionales de aseguramiento de la calidad como recursos institucionales, elementos de entrada, criterios de admisión de estudiantes, resultados de investigaciones, etc. Incluso si es posible evaluar 'la adecuación de un programa para un fin' [*fitness for purpose*] mediante procesos estructurados de aseguramiento de la calidad, tal determinación puede que no proporcione a los estudiantes y gobiernos el tipo de información necesitada para apreciar suficientemente el nivel de calidad. La información acerca de los resultados de aprendizaje de los estudiantes y el éxito de los graduados en el mercado laboral son probablemente las medidas comparativas más útiles sobre la calidad de la educación terciaria transfronteriza. Por esta razón, será importante para los constructores de políticas enfocarse en los modos más precisos de medir el aprendizaje de los estudiantes y el acceso laboral de éstos.

Cuadro 3.11. La experiencia de Brasil con el PROVAO y el ENADE

En 1995, el gobierno brasileño comenzó un proceso gradual de implementar un sistema –ordenado por ley– para evaluar la educación superior mediante una serie de exámenes. En el centro de este sistema estaba el Examen Nacional para Cursos de Educación Superior (conocido por su nombre portugués PROVAO). Aunque inicialmente fue boicoteado por varios campus universitarios, finalmente llegó a ser parte de la cultura brasileña de educación superior en ciertos campos de estudio. A pesar del crecimiento del Provao (de 3 áreas de estudio evaluadas en 1995 a 26 evaluadas en 2003) y su amplia aceptación, fue fuertemente criticado por muchos, incluyendo miembros de la comunidad académica y especialistas en evaluación. Los cambios al Provao fueron ampliamente discutidos durante la campaña presidencial de 2002 y muy luego después de que asumió el nuevo presidente (Luiz Inácio Lula da Silva) su administración anunció que se había formado una comisión con el objetivo de sugerir cambios significativos al sistema de evaluación. En agosto de 2003 la comisión propuso un nuevo sistema llamado SINAES (Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior) el que fue formalmente puesto en acción en 2004. El nuevo sistema ofrecía un enfoque diferente a los exámenes de los cursos, creando lo que es citado como ENADE (Examen Nacional para la Evaluación del Desempeño de los Estudiantes). Estos dos modelos de evaluación se diferencian en cuanto a diseño, administración, procedimientos de muestreo, desarrollo de las pruebas, administración del examen, análisis de los datos e informe de los resultados.

ENADE mantuvo muchas características técnicas del PROVAO, con algunas diferencias clave, que son:

- ENADE se aplica a los estudiantes que ingresan y a los que se gradúan en los cursos evaluados, en lugar del enfoque anual del Provao.
- Se hace referencia al criterio del ENADE, implicando que las pruebas están basadas en estándares mínimos pre-definidos.
- ENADE se propone abarcar varias dimensiones en sus pruebas de manera de cubrir la adquisición de aprendizajes durante la duración del curso (en lugar de simplemente medir el desempeño de los estudiantes al final del curso). También pone gran peso en las competencias profesionales y en el aprendizaje general, dando énfasis a los temas transversales.
- ENADE pretende reducir costos aplicando las pruebas a una muestra representativa.
- ENADE informa sus resultados de una manera discreta, que intenta atraer menos atención de los medios de comunicación..
- ENADE asume un rol de diagnóstico al indicar que es capaz de identificar aquellas competencias que no han sido desarrolladas por los estudiantes durante el período de tres años de educación superior.
- ENADE está basado en la premisa de que las instituciones y cursos usarán sus resultados como un ingrediente que es parte de un proceso muy amplio de evaluación institucional.

ENADE y Provao son semejantes en muchos aspectos de administración, pero las diferencias principales están en el foco y objetivo de las dos pruebas incluyendo la inserción de un componente de estudios generales que es común a todas las áreas de estudio. El ENADE todavía tiene problemas en cuanto a la comparabilidad del desempeño individual durante el período de estudio haciéndolo una medida imperfecta de la calidad educacional. Sin embargo, es menos costoso debido a la metodología muestral usada. Provao cumple más una función reguladora, mientras que ENADE intenta ser un instrumento más potente de diagnóstico. Existe la necesidad de una mejora en la interacción entre el gobierno federal y los gobiernos estatales de manera de promover la participación de las instituciones estatales de educación superior en el proceso de examen. También existe la necesidad de una mayor integración de las evaluaciones para estudiantes de pregrado y de postgraduados de manera que sean complementarias y que haya una mejor comparabilidad a través de las pruebas y en el tiempo.

Fuente: Verhine, E. y L.Vinhaes Dantas (2005), “Assessment of Higher Education in Brazil: From Provao to ENADE”, [“Evaluación de la Educación Superior en Brasil: Desde el Provao al ENADE”], Informe comisionado por el Banco Mundial.

Aplicación: incentivos y sanciones

El elemento fundamental de un sistema de aseguramiento de la calidad reside en las consecuencias de la evaluación de la calidad. Para ser creíble y efectivo, un sistema de aseguramiento de la calidad tiene que encontrar un buen equilibrio entre los incentivos y las sanciones. Los incentivos son clave para construir culturas de calidad, pero las sanciones son necesarias para proteger a los estudiantes y empleadores de una educación terciaria de calidad deficiente. Las sanciones para una deficiente calidad o desempeño débil son frecuentemente el instrumento más visible en el aseguramiento de la calidad. Sin embargo, los sistemas efectivos de aseguramiento de la calidad muestran generalmente un rango de sanciones posibles desde las suaves hasta las severas. Mientras éstas son ampliamente consideradas como un mecanismo protector para los interesados, cuando se establecen gradualmente pueden ser parte también del ciclo virtuoso de mejora de la calidad. Algunos países permiten a sus sistemas de aseguramiento de la calidad un cierto grado de tolerancia para una calidad deficiente, pero aplica en oleadas sanciones severas como cierres institucionales. Tales oleadas de acciones fuertes envían una señal clara a los proveedores de educación. El Salvador experimentó dos olas de cierres, una a fines de los 1990 y otra en 2006.

México cerró 80 programas en 2003, pero se ha negado a mencionar públicamente los nombres de las instituciones por temor a libelos legales. El gobierno sudafricano aplicó duras sanciones en 2004, cerrando 10 programas de Master en Gestión de Negocios [MBA] incluyendo dos ubicados en universidades públicas respetadas. También en 2004, las Filipinas cerró 23 Escuelas de Enfermería, determinadas como de dudosa calidad por el sistema de aseguramiento de la calidad. Ese mismo año, el recientemente creado Servicio Federal para la Supervisión de Educación y Ciencia de Rusia rescindió la acreditación de nueve Institutos de Educación Superior [*Colleges*]. La Comisión de Educación Superior de Paquistán ha advertido a un conjunto de instituciones públicas y privadas que deben mejorar su calidad antes de 2007 o correr el riesgo de ser rebajadas de Universidades a Institutos o incluso de ser cerradas. Malasia y Nigeria también han aplicado cierres institucionales basados en resultados de aseguramiento de la calidad, con Nigeria usando un sistema de clasificación en el cual basar sus decisiones. En 2001, Brasil optó por cerrar 12 cursos basados en resultados de exámenes (*Prova*), pero estos cierres han sido apelados en las cortes judiciales.

Incluso con avisos y sanciones los procesos de aseguramiento de la calidad pueden mover un sistema hacia uno que abarque el ciclo virtuoso de la mejora de la calidad en la medida que las acciones iniciales estén unidas con una guía clara para las mejoras y asistencia técnica para ayudar a mover el programa o institución hacia la mejora. El financiamiento está siendo usado en forma creciente como un incentivo para la calidad. Los gobiernos están vinculando los mecanismos de financiamiento competitivos, el financiamiento basado en desempeño y acceso a financiamiento de subsidios solicitados (becas estudiantiles transportables, bonos [*vouchers*], préstamos estudiantiles subsidiados, etc.) a los resultados de los procesos de aseguramiento de la calidad. En algunas ocasiones, la acreditación es una precondition para la elegibilidad; en otras, el rango de una institución o de un programa en el proceso de acreditación determina la adjudicación de recursos públicos. Cuando vinculen el financiamiento con el aseguramiento de la calidad para estimular el desempeño institucional, los constructores de políticas necesitarán considerar cómo influye la articulación de recursos en las conductas organizacionales. Incluso, debiera darse consideración a qué nivel y qué método de incentivo financiero es suficiente para estimular cambios en las conductas que tengan un impacto en la eficiencia institucional y en los resultados de calidad. En algunas ocasiones, es la cantidad lo que importa, pero en otras es el modo en el cual serán distribuidos los recursos lo que dicta las conductas relacionadas con la calidad. En muchos países, los mecanismos de financiamiento competitivo han mostrado que influyen en la cultura de calidad: Argentina, Chile, Ghana, Indonesia, Mozambique, Sri Lanka, Túnez, y Vietnam, todos usan algún tipo de financiamiento competitivo para distribuir un porcentaje del presupuesto de inversiones gubernamentales para la educación superior. En algunos países, estos fondos están limitados para el beneficio de instituciones públicas; en otros, los recursos están disponibles para el beneficio de las instituciones públicas y privadas con la meta de estimular el suministro de calidad sin importar quién lo realice. Para estimular cambios positivos en las conductas organizacionales, el mecanismo es tan importante como los recursos disponibles. Por ejemplo, en algunos países el financiamiento competitivo puede ser tan difícil de alcanzar que la mayoría de las instituciones no se molesta en competir, mientras que, en otros, los fondos pueden ser tan fáciles de adquirir que diluyen el poder de la competencia para inducir calidad.

El financiamiento basado en el desempeño es otro medio de vincular los procesos de aseguramiento de la calidad con el desempeño institucional en la educación terciaria. Existen muchas formas de financiamiento basado en el desempeño con muchos nombres diferentes. El principio básico que subyace detrás de todos dichos financiamientos es que una parte de los recursos públicos sea adjudicado basándose en el logro de resultados específicos medibles (*post hoc*) o basado en un acuerdo contractual entre la institución y el gobierno para producir tales resultados en una fecha futura (*pre hoc*). El objetivo es darle al gobierno un modo adicional de monitorear los logros de las instituciones de educación terciaria y esto puede hacerse proporcionándole a las instituciones una autoridad discrecional sobre una cantidad adicional de recursos gubernamentales y ligando estos recursos a indicadores específicos de desempeño. Muchos países de la OCDE han experimentado varias formas de financiamiento basado en el desempeño a través de una variedad de instituciones del sector público en varios niveles (nacional, regional y municipal) y en varios tipos de instituciones (esto es, agencias gubernamentales, hospitales y escuelas). La extensión de la implementación del financiamiento basado en el desempeño puede estar limitado por una ausencia de voluntad política de parte de la autoridad central en cuanto a ceder algo de su capacidad discrecional presupuestaria a las instituciones o por una ausencia de capacidades dentro de las instituciones objetivo para administrar sus recursos y monitorear su propio desempeño. Como aún no hay prácticas estandarizadas de implementación para el financiamiento basado en el desempeño, es importante diseñar un mecanismo que tome en cuenta estas posibles limitaciones.

El financiamiento basado en el desempeño para la educación superior ha asumido muchas formas y muchos contextos. Sin embargo, existen algunas lecciones universales clave que pueden aprenderse de la evaluación de varios esquemas. Primero, los indicadores de desempeño deben acordarse entre el gobierno y la institución. Segundo, los indicadores de desempeño debieran ser limitados en número de manera que haya un claro vínculo entre el desempeño y el financiamiento –demasiados indicadores tienden a diluir la efectividad del mecanismo. No hay un número ideal, pero se ha sugerido que cualquiera entre uno a seis indicadores es lo óptimo. Tercero, el financiamiento ligado con el desempeño debería ser complementario y no ser una parte recurrente central del pre-

supuesto –lo central del presupuesto debería ser predecible de año en año de modo de asegurar la regularidad de las operaciones. Cuarto, la cantidad de financiamiento debería ser suficiente como para proporcionar incentivos para la mejora del desempeño, pero no ser tan significativo que cualquier reducción o pérdida de tal financiamiento creara inestabilidades presupuestarias de año en año –no existe una cantidad ideal, pero el financiamiento basado en el desempeño en la educación superior debería alcanzar de un 3 a un 10% del presupuesto adjudicado por el gobierno sobre el cual la autoridad de la institución tiene poder discrecional. Quinto, el financiamiento basado en el desempeño para la educación superior probablemente tenga más éxito cuando los académicos y los directivos están directamente implicados en el proceso de decidir sobre los indicadores de desempeño y en la decisión sobre la estrategia de inversión para aumentar el desempeño de la institución en aquellas áreas. Sexto, los datos del desempeño deben ser completamente confiables y de alta calidad. Finalmente, debería existir una clara estrategia institucional para la inversión de los recursos suplementarios que vinculan las inversiones con las intencionadas mejoras en el desempeño.

Los datos requeridos para determinar el desempeño institucional son generados mediante procesos de aseguramiento de la calidad y pueden recogerse mediante una oficina de investigación institucional u otro departamento semejante dentro de la institución. Si bien los vínculos entre el financiamiento basado en el desempeño y el desempeño institucional no son automáticos, existen varios beneficios importantes para implementar tal sistema, en especial la promoción de un buen gobierno a través del desarrollo de mecanismos de incentivos y de conducta organizacional positiva. Estos beneficios son producidos cuando el gobierno colabora con las instituciones con el fin de desarrollar el sistema y seleccionar los indicadores de desempeño, cuando existe un foco amplio en los resultados sobre los elementos de entrada, cuando las instituciones poseen una gran autoridad discrecional sobre sus recursos, cuando el personal está completamente involucrado en las decisiones sobre las inversiones institucionales, y cuando existe transparencia y responsabilidad para dar cuenta sobre el flujo del financiamiento y del suministro del servicio. El financiamiento basado en el desempeño no solo devuelve la responsabilidad desde la autoridad central a las instituciones, lo hace al mismo tiempo que demanda responsabilidad acerca de los resultados e impulsa

a las instituciones públicas a ligar la planificación estratégica con el suministro de servicio. El financiamiento basado en el desempeño en la educación superior ha sido ensayado en muchos estados de Estados Unidos y está siendo objeto de un estudio piloto en Chile y en Indonesia, a través de proyectos del Banco Mundial (Banco Mundial, 2005).

La educación superior transfronteriza probablemente en el futuro cercano no tenga mucho acceso a recursos financieros públicos de manera que los mecanismos de financiamiento es improbable que sean un incentivo efectivo para la calidad. Aunque Malasia es un ejemplo donde se abrió a las instituciones foráneas el financiamiento para investigación pública con el fin de atraer las mejores instituciones foráneas y asegurar que éstas desarrollaran algunas capacidades locales de investigación. Algunas veces, los premios por suministro de calidad pueden ser tan simples como ofrecer el reconocimiento de programas, credenciales académicas y competencias de los graduados.

Los gobiernos tienen a su haber una cantidad de incentivos para atraer a los proveedores y programas transfronterizos de la más alta calidad. Tales incentivos incluyen condonación de impuestos [*tax breaks*], becas [*land grants*] y acceso a la ayuda estudiantil o a otros tipos de financiamiento que se pueden solicitar. En muchas circunstancias, los gobiernos pueden imponer también sus condiciones en los programas para asegurar que los ofrecimientos transfronterizos satisfagan sus necesidades locales. Tales condiciones pueden incluir becas a los estudiantes necesitados o talentosos o desarrollo de sitios [*site*] en áreas poco atendidas. La aplicación de tales políticas de construcción de capacidades por los proveedores transfronterizos puede ser verificada y monitoreada mediante un efectivo sistema de aseguramiento de la calidad.

3.3. El camino adelante: los sistemas ideales v/s los sistemas gestionables

Construir un sistema de aseguramiento de la calidad sostenible

La convergencia en los procesos de aseguramiento de la calidad está basada en las lecciones de la experiencia que produce información útil para una multitud de interesados en contextos especiales. El movimiento hacia ciclos virtuosos y culturas de calidad basado en forma creciente

en los productos y resultados es laudable, pero los países en desarrollo con restricciones severas de recursos deben determinar generalmente cómo pueden alcanzar mejor los mismos objetivos u otros semejantes de aseguramiento de la calidad dado el contexto local. Esto no quiere decir que los países deberían ser menos ambiciosos en sus metas de aseguramiento de la calidad, pero deberían considerar un enfoque cuidadosamente planeado en fases para el desarrollo de capacidades en aseguramiento de la calidad basado en costos precisos y necesidades de recursos humanos requeridos para alcanzar sus metas (ver Cuadro 3.12. acerca de Sri Lanka).

Además, los constructores de políticas, los que trabajan en aseguramiento de la calidad, los directivos institucionales y los interesados deberían mantenerse vigilantes de las muchas consecuencias no intencionales de implementar un sistema de aseguramiento de la calidad. Como ya ha sido descrito antes, los conflictos de interés, los prejuicios contra ciertas instituciones, los incentivos ineficaces, las avenidas para la corrupción, los marcos reguladores inapropiados, las sobrecargas de trabajo, los mandatos sin financiamiento y la simple ausencia de capacidad para implementar el aseguramiento de la calidad pueden convertir en disfuncional un sistema de aseguramiento de la calidad y arriesgar a que las instituciones se salgan del proceso o convertir los resultados en algo sin sentido para los interesados. El aseguramiento de la calidad deficientemente concebido puede producir una variedad de datos inútiles, causar confusión pública y generar amargura de los interesados a un costo muy alto.

Cuadro 3.12. Sri Lanka construye su sistema de aseguramiento de la calidad a partir de las lecciones de la experiencia mundial

El Concejo de Aseguramiento de la Calidad y de la Acreditación de Sri Lanka (QAA Council, sigla en inglés) fue establecido en 2005 como parte de un proceso de reforma amplia dirigido a enfrentar el fracaso del sistema existente en la educación superior con el fin de proporcionar las capacidades requeridas por la economía de Sri Lanka. Los factores clave en el sector que han producido esto incluyen: insuficiente relevancia y calidad de las universidades públicas, alto desempleo entre los graduados, baja matrícula de estudiantes, deficiente armonía social y equidad de género, deficiente dirección de la universidad y eficiencia interna.

El Concejo tiene tres misiones diferentes: asegurar la calidad, garantizar el desarrollo de un desempeño eficiente de las instituciones de educación superior de Sri Lanka, y construir confianza en los graduados del sistema por parte de la comunidad. La autoridad y propiedad del Concejo reside en el Comité de Becas Estudiantiles (UGC, sigla en inglés). El establecimiento de un organismo autónomo es crítico dado el conflicto de intereses entre el rol dual del UGC como organismo clave de financiamiento para las instituciones públicas de educación superior y como organismo de regulación del aseguramiento de la calidad.

Entre otras responsabilidades, el Concejo realiza revisiones institucionales e individuales. Actualmente sólo se realizan evaluaciones con la proyección de realizar acreditación total en el futuro. Las revisiones institucionales abarcan las metas universitarias y la planificación corporativa, los recursos financieros y la gestión, investigaciones, gestión y administración de la calidad, aseguramiento de la calidad, recursos para el aprendizaje y apoyo al estudiante, programas de grados académicos externos y otras actividades de extensión relacionadas con la industria.

Las revisiones de asignaturas, se enfocan en evaluar la calidad de la educación dentro de una disciplina y examinan la experiencia y logros del aprendizaje del estudiante. Las revisiones de asignatura evalúan el currículo y los contenidos, la enseñanza y el aprendizaje y los métodos de evaluación, el progreso y logros de los estudiantes, el uso de la retroalimentación del estudiante, desarrollo de habilidades, estudios de postgrados, observación por pares, orientación y consejería académica.

También se han establecido unidades de aseguramiento de la calidad interna dentro de la universidad pública para evaluaciones internas como para preparar los procesos de revisión internacional. Después de un año se han desarrollado 40 revisiones de asignaturas y dos revisiones institucionales. Aunque las instituciones públicas y privadas están bajo la responsabilidad del Concejo, el foco inicial ha estado en las 13 universidades públicas. En la primera etapa de las evaluaciones, el financiamiento de las instituciones de educación superior no estará vinculado con la revisión institucional; los ciclos de revisión subsiguientes podrán afectar las adjudicaciones de fondos de la UGC. Las instituciones que se desempeñen deficientemente, ya sea en la revisión institucional o en la de asignaturas, tendrán un año o seis meses respectivamente para enfrentar el problema en coordinación con el Concejo.

Establecer una autonomía significativa es una tarea difícil e implicará más que el trámite legislativo. El financiamiento del Concejo si es asumido por el UGC, podría sabotear potencialmente este proceso.

La ausencia de incentivos apropiados que conviertan en significativo el proceso de aseguramiento de la calidad es un problema potencial para Sri Lanka. La participación actual en el proceso de aseguramiento de la calidad es voluntario y se deja a las universidades el aplicar sanciones sobre el incumplimiento. El Manual de Aseguramiento de la Calidad 2002 [Handbook on Quality Assurance] desarrollado por el Comité de Vicerrectores y Directores [CVCD, sigla en inglés] nota este problema y ofrece la posibilidad de vincular las becas del UGC con el proceso de aseguramiento de la calidad. Si tal sistema se implementa, podría servir como un instrumento motivacional para fomentar el cumplimiento del proceso de aseguramiento de la calidad. Las instituciones de educación superior del sector privado pueden ser inducidas a desarrollar el aseguramiento de la calidad y aplicarlo si se les ofrece legitimación en el mercado. Esto depende de establecer la legitimidad del sistema de aseguramiento de la calidad dentro de la comunidad en general.

Fuente: Comité de Vicecancilleres y Directores (2002), World Bank (2003)

La gran diversidad entre los sistemas en cuanto a tamaño y escala, objetivos, necesidades y capacidad, indica que la adecuación a los propósitos debería continuar siendo una fuerza de impulso importante. Con todo, las diversas metas y prioridades del aseguramiento de la calidad requieren debatirse en el contexto local al mismo tiempo que debe considerarse la capacidad del país para implementar el sistema o las reformas propuestas. Ya que el mandato de los sistemas de aseguramiento de la calidad tienden a aumentar, tal debate debería ser continuo. También las reflexiones acerca de la implementación deberían ser un imperativo constante. Tal diálogo ha sido un importante aspecto de las reformas que están desarrollándose en Indonesia y en Chile.

Los países también deben considerar cómo pueden capacitarse suficientes recursos humanos para la tarea y cómo el tamaño y amplitud de la tarea de aseguramiento de la calidad puede ser manejable con los recursos disponibles. Se requiere que la experticia analítica, metodológica y administrativa se integre en el aparato académico y administrativo de las instituciones de educación terciaria, de manera que los académicos y los directivos no estén solamente conscientes de las expectativas de los procesos estructurados de aseguramiento de la calidad, sino también de cómo puede ser usado el proceso al mismo tiempo como un ejercicio de autoevaluación y como un instrumento para la mejora.

Alternativas: aseguramiento de la calidad regional y transfronterizo

Es importante determinar si un país o su sistema de educación terciaria tiene la necesidad o la capacidad para desarrollar un sistema o agencia de aseguramiento de la calidad completo e independiente. Las alternativas a los sistemas y agencias de aseguramiento de la calidad comprehensiva deberían ser considerados por los constructores de políticas con una mirada sobre las soluciones reguladoras, institucionales o regionales. En algunas circunstancias –especialmente para los estados pequeños que tienen recursos humanos y financieros limitados–, deberían considerarse las alternativas a una agencia de aseguramiento de la calidad con servicios completos como una respuesta pragmática al desafío de la calidad.

Un enfoque regional o multinacional al aseguramiento de la calidad puede ser aconsejable para permitir la sinergia de recursos con los paí-

ses socios o vecinos. Como se notó antes, éste ha sido el enfoque para algunos países del África francófona, Centroamérica y el Caribe. Tal solución preserva la educación terciaria como un bien público, ya sea que el suministro sea público, privado, local o transfronterizo. De modo semejante a los sistemas a nivel nacional, es importante para los países miembros de tales organismos regionales de aseguramiento de la calidad generar consenso sobre decisiones relacionadas con operaciones –incluyendo una evaluación crítica de los recursos humanos y la asistencia técnica necesarias para desarrollar revisiones externas y administración adecuada, al mismo tiempo que aseguren contribuciones suficientes de los miembros para la sustentabilidad financiera a largo plazo. Además, los organismos regionales deben considerar los temas como la protección de las contribuciones locales lingüísticas, culturales, sociales y económicas de la educación terciaria, al igual que los medios para desarrollar la capacidad local para la evaluación de la calidad, la preservación y la mejora.

En otras ocasiones, los gobiernos o instituciones pueden buscar tener otro tipo de aseguramiento de la calidad transfronterizo comprometiendo los servicios de aseguramiento de la calidad externos de un país con un sistema ya hecho de revisiones. Frecuentemente, el aseguramiento de la calidad transfronterizo es buscado por las instituciones individuales con el propósito de reconocimiento internacional. Los beneficios de una revisión externa de calidad y de un reconocimiento internacional puede ser multifacético, especialmente para los países que carecen de suficiente capacidad para desarrollar aseguramiento externo de la calidad independientemente (Cuadro 3.13 y 3.14). Sin embargo, existen riesgos potenciales. Estos pueden ir desde conflictos de interés hasta incompatibilidad de idiomas, a la aplicación de estándares inapropiados, a una distribución desigual e inequitativa de las actividades de acreditación. A medida que las agencias norteamericanas y muchas agencias de acreditación en otros países tienden a ser privadas e independientes, muchos países también tienen sistemas públicos de aseguramiento de la calidad y tienen prohibición de desarrollar aseguramiento de la calidad en el extranjero con recursos públicos (Hofmann, 2006). Se debe tener precaución para asegurar que los arreglos de aseguramiento de calidad transfronterizos no interfieran o entren en contradicción con los sistemas nacionales de acreditación, auditoría, licencia o evaluación.

Cuadro 3.13. Vietnam y el aseguramiento de la calidad transfronterizo

RMIT Vietnam (RMIT-VN, www.rmit.edu.vn) es la primera y, hasta ahora, la única universidad privada extranjera que está funcionando en Vietnam, con campus en Ciudad Ho Chi Minh y Hanoi. Como tal, es un ejemplo del comercio transfronterizo en los servicios de educación superior mediante la movilidad institucional. En teoría, los estudiantes vietnamitas tienen acceso a la educación superior australiana, sin tener que abandonar su país de origen. RMIT-VN es una compañía registrada vietnamita, establecida dentro de la legislación vietnamita sobre inversiones extranjeras directas, más que dentro de una legislación específica para educación o institución. La dueña de la totalidad de la institución de educación superior es RMIT Holdings (Australia), la que a su vez depende de RMIT Melbourne, una Universidad pública australiana. Sin embargo, no recibe subsidios del gobierno australiano. La inversión inicial de RMIT-VN fue apoyada por préstamos de la Corporación Internacional de Finanzas y el Banco Asiático para el Desarrollo.

RMIT-VN tiene alrededor de 1.200 estudiantes, 95% de los cuales son vietnamitas y una planta de 150 personas, de los cuales un 75% no es vietnamita. Como un efecto perverso del mercadeo de la institución de educación superior ofrecida como educación extranjera, los estudiantes (y sus padres) frecuentemente expresan una preferencia por profesores que no sean vietnamitas, aunque el personal vietnamita tiene los grados de master o de doctor en universidades del extranjero de habla inglesa.

RMIT-VN desarrolla su trabajo dentro de un sistema de aseguramiento de la calidad basado en el australiano: los requisitos de ingreso son los del RMIT Melbourne, todos los grados académicos son otorgados por RMIT Melbourne y los exámenes después de corregidos, son también revisados por ésta; y la institución como un todo es auditada de acuerdo con las normas australianas. Vietnam ha iniciado recientemente su propio sistema de aseguramiento de la calidad para las universidades vietnamitas, pero la RMIT-VN no ha sido sometida al proceso de aseguramiento de la calidad vietnamita.

Fuente: Waite (2006).

Cuadro 3.14 El aseguramiento transfronterizo de la calidad: unos pocos ejemplos

Estados Unidos es un país que desarrolla una amplia actividad de aseguramiento de la calidad en el extranjero. Muchas de las aproximadamente 80 agencias de acreditación en los Estados Unidos han emprendido acciones de acreditación institucional o evaluado campos profesionales especializados fuera de Estados Unidos (CHEA, 2002). De acuerdo con una encuesta de 2002, se estima que cientos de programas e instituciones en docenas de países han sido ya acreditados por agencias reconocidas de Estados Unidos.

También están surgiendo algunas alternativas internacionales, especialmente en campos especializados de estudio. El Sistema Europeo de Mejoramiento de la Calidad (EQUIS) proporciona evaluación y acreditación internacional de programas de MBA mediante la Fundación Europea para el Desarrollo de la Gestión (EFMD). EQUIS es un sistema internacional de evaluación y acreditación internacional que facilita el establecimiento de estándares, criterios, aprendizaje mutuo, y la difusión de las buenas prácticas www.efmd.org/html/home.asp

La Asociación Internacional de MBAs (AMBA) también proporciona acreditación internacional de los programas de MBA. La acreditación presenta un foco internacional, independiente y orientado al mercado. Las características de una institución y sus programas son contrastados con un conjunto de criterios establecidos por la Junta Asesora de Acreditación Internacional [IAAB, sigla en inglés] www.mba-world.com/

Los programas de ingeniería pueden también buscar acreditación internacional mediante el proyecto de acreditación europeo desarrollado por la Federación Europea de Asociaciones Nacionales de Ingenieros [FEANI, sigla en francés] o por la Junta Americana de Capacitación para Ingenieros [ABET, sigla en inglés], una federación de 28 sociedades profesionales y técnicas –aunque su mandato es enfocarse en la acreditación de programas de ingeniería, ciencias de la computación y otros campos técnicos de Estados Unidos. www.abet.org/

Sin embargo, una consecuencia no intencional del aseguramiento transfronterizo de la calidad puede ser el que las instituciones ‘salgan a vitrinear’ las acreditaciones transfronterizas y también los riesgos implicados. Por ejemplo, muchas instituciones extranjeras se acercan a acreditadores norteamericanos, europeos, australianos y de otras nacionalidades a buscar acreditación, pero cuando un acreditador no asume la tarea, simplemente le piden a otras agencias de acreditación hasta que encuentran una capaz de desarrollar un procedimiento de acreditación. Hay muy poca reflexión sistemática acerca de quién acredita a quién y qué criterios son usados para seleccionar las instituciones y programas que deberían o pueden ser acreditados por una entidad extranjera. También es importante tener en cuenta que muchas de las agencias de acreditación tienen como mandato acreditar primero los programas de sus países de origen, mientras que la opción de qué instituciones o programas extranjeras acreditar es a menudo asistemática, discrecional e incluso arbitraria. Un desafío de la acreditación transfronteriza es cómo se puede asegurar que las instituciones recibirán un tratamiento igual por parte de los varios organismos de acreditación. Finalmente, el proceso de acreditación transfronterizo puede ser bastante caro a la institución o programa que busca su acreditación. Existe el riesgo de la comercialización a escala internacional en las prácticas de aseguramiento de calidad.

En los años recientes, ha habido una serie de nuevas redes regionales de agencias y profesionales del aseguramiento de la calidad. Estas redes

cumplen un importante rol en la construcción de capacidades para el aseguramiento de la calidad en los países en desarrollo. Ellas proporcionan capacitación a través de la región en el aseguramiento de la calidad orientada a profesionales con el fin de desarrollar capacidades locales para autoevaluación y evaluación institucional, para constituir un conjunto de pares revisores capaces de proveer revisiones externas de instituciones y programas que han desarrollado solamente autoevaluación y para ofrecer servicios de consultoría regional que llenen las brechas técnicas dependiendo de las necesidades de un país. Estas redes regionales también están ayudando a desarrollar guías de buenas prácticas y apoyar la armonización y reconocimiento de competencias y credenciales a nivel mundial. La Red Asia Pacífico de Calidad [APQN, sigla en inglés] fue establecida en 2004 para promover las actividades de construcción de capacidades entre los profesionales de aseguramiento de la calidad en los países de Asia del Sur y del Este. Un año después, la Red Latinoamericana de Calidad de Educación Superior [RIACES, sigla en inglés] comenzó sus actividades en apoyo de la capacidad en aseguramiento de la calidad a través de Latinoamérica y el Caribe. En 2006, la Asociación de Universidades Africanas [AAU, sigla en inglés] comenzó su propia red regional para actividades de construcción de capacidades a través del África subsahariana. En 2007 la Asociación de Universidades Árabes lanzó una red semejante. También en 2007 la Iniciativa Global para la Capacidad en Aseguramiento de la Calidad [GIQAC, sigla en inglés] se establecerá como un paraguas mundial para apoyar las actividades de construcción de capacidades de todas las redes regionales y al mismo tiempo para compartir las actividades de conocimiento global, desarrolladas por INQAAHE. Estas actividades regionales y mundiales han recibido financiamiento vía Facilidades de Fondos para el Desarrollo del Banco Mundial [DGF, sigla en inglés] y están ayudando a suplir las restricciones de capacidades experimentadas por los países en desarrollo enfocándose en la asistencia técnica y la capacitación al nivel regional, facilitando las soluciones locales a los desafíos locales en el aseguramiento de la calidad.

3.4. Conclusión

La proliferación de instituciones, programas y sociedades transfronterizas es real y está teniendo un impacto en los países en desarrollo. Ya sea parte de una estrategia de construcción de capacidades o no lo sea,

tal expansión de suministro transfronterizo conduce a preocupaciones públicas sobre la calidad. Ya que hay frecuentemente una escasa información confiable acerca de la calidad de la educación que se entrega, será importante para los países considerar la regulación del sector. Si bien los constructores de políticas deberían considerar cómo pueden ayudar los mecanismos de aseguramiento de la calidad a cumplir un rol regulador para el suministro transfronterizo local, tales reflexiones no deberían solo limitarse a temas transfronterizos, sino realizarlos en un contexto mayor relacionado con las decisiones operacionales claves para el sistema total de aseguramiento de la calidad.

No existe una definición común de calidad en la educación terciaria y ciertamente no hay una métrica común con la cual medirla. Sin embargo, mediante la influencia del Proceso de Bolonia y la necesidad de la armonización del aprendizaje y el reconocimiento de credenciales académicas para los propósitos de la movilidad, el aseguramiento de la calidad ha llegado a ser importante como un medio de desarrollar métricas comunes y proporcionar información a los interesados.

Existe una clara convergencia en las metodologías del aseguramiento de la calidad y un creciente acuerdo en los principios generales de una buena práctica. Sin embargo, el contexto de cada país es único y por lo tanto cada país tiene sus propios fines para el aseguramiento de la calidad –ya sea proteger a los consumidores de una calidad deficiente o promover la excelencia. Las prácticas del aseguramiento sistemático de la calidad proporcionan información a los gobiernos, estudiantes, empleadores y sociedad en general acerca de las instituciones y programas de la educación terciaria. Tal información aumenta la responsabilidad, transparencia y ayuda a los constructores de políticas, líderes institucionales, estudiantes y empleadores a tomar decisiones informadas.

De cualquier manera en que sean regidos y aplicados los procesos de aseguramiento de la calidad, la independencia de operación es fundamental para aumentar la legitimidad del proceso. Un marco legal de apoyo debe establecerse para asegurar que el aseguramiento de la calidad puede ejecutarse con apoyo suficiente y lejos de la interferencia gubernamental, al igual que apoyar el reconocimiento de las competencias y credenciales académicas. En algunos países, las leyes relacionadas con la educación terciaria son la única forma de regulación y por lo tanto sustituyen al

sistema de aseguramiento de la calidad. Una variedad de mecanismos están disponibles para desarrollar aseguramiento de la calidad, cada una con sus ventajas y consecuencias. Existe un creciente acuerdo internacional acerca de los principios generales del aseguramiento de la calidad y la convergencia de los métodos que tiende a enfocarse en las agencias de aseguramiento de la calidad para supervisar los sistemas. El registro de datos exactos, apropiados y a tiempo permanece siendo un desafío, especialmente en el área de las evaluaciones del aprendizaje de los estudiantes en el nivel terciario. El aseguramiento de la calidad requiere recursos humanos y financieros que determinan la profundidad y amplitud del aseguramiento de la calidad. Para que sean significativos, los procesos de aseguramiento de la calidad no deben solamente proporcionar información, sino estar vinculados con premios y sanciones. Los premios se necesitan para proporcionar incentivos a las instituciones por buen desempeño y estimular las culturas de calidad y se necesitan las sanciones por desempeño deficiente con el fin de proteger a los interesados.

No se puede suponer que las agencias de aseguramiento de calidad existentes tienen la capacidad de monitorear la educación transfronteriza que llega y que sale. En verdad, muchos organismos de aseguramiento de la calidad alrededor del mundo aún no han llegado a enfrentar el tema transfronterizo. Los sistemas de aseguramiento de la calidad tienden a buscar principalmente un rol de expansión de la calidad para las instituciones y programas locales de educación terciaria existentes. Sin embargo, los gobiernos desean asegurar a los interesados que los estudiantes están recibiendo un mínimo de estándar de calidad, sin que importe el tipo de suministro –ya sea público, privado, local o transfronterizo. Muchos países en desarrollo frecuentemente carecen de los recursos y capacidades suficientes para establecer sistemas de aseguramiento de la calidad basados en agencias que alcancen las normas internacionales básicas. Asegurar la calidad de la educación terciaria transfronteriza requiere un nivel de capacidad adicional. Dadas las limitaciones locales, los constructores de políticas debieran revisar el amplio rango de opciones, efectos y consecuencias potencial no intencionadas de las opciones operacionales relacionadas con establecer o reformar un sistema de aseguramiento de la calidad. Con el crecimiento en importancia y la influencia de la educación terciaria transfronteriza, los constructores de políticas también debieran reflexionar acerca del rango de posibles implicancias que las

opciones operacionales relacionadas con el aseguramiento de la calidad pueden tener en sus estrategias de construcción de capacidades. La Tabla 3.3. revisa algunas opciones posibles y sus potenciales consecuencias.

Como mínimo, los países importadores deberían preocuparse de desarrollar políticas y estrategias claras hacia los proveedores extranjeros de educación terciaria transfronteriza, especialmente las relacionadas con los temas de ingreso, equidad, relevancia para el mercado laboral y el financiamiento. Tal análisis puede ser considerado como una parte importante de una agenda de construcción de capacidades, ya que el suministro transfronterizo puede llenar brechas dejadas por la oferta local. Todas las agencias relevantes gubernamentales (es decir, educación, comercio, ciencia y tecnología, salud, etc.) deberían participar en el diálogo. El cumplimiento de los proveedores foráneos con las políticas determinadas localmente puede ser verificado y monitoreado, mediante un marco regulador efectivo y un sistema de aseguramiento de la calidad.

Tabla 3.3. Consecuencias esperadas y potenciales del aseguramiento de la calidad para la educación terciaria transfronteriza

Mecanismo de aseguramiento de la calidad	Aseguramiento de la calidad para la educación terciaria transfronteriza (campus sucursal, programas en sociedad, aprendizaje a distancia on/line)
Licencia local	Otorgado a instituciones extranjeras por el país receptor Otorga autorización para que trabajen proveedores foráneos Permisos para otorgar credenciales académicas Puede proporcionar legitimidad a proveedores foráneos y proteger a los interesados locales Consecuencia potencial: la estrictez para otorgar licencias puede restringir el ingreso de un suministro de buena calidad
Auditoría/ Acreditación (país receptor)	Desarrollado por las agencias y asociaciones profesionales locales de aseguramiento de la calidad para evaluar los programas de estudio y las instituciones transfronterizas de acuerdo con los estándares locales Proporciona información a los interesados locales y ayuda a protegerlos Proporciona legitimidad a los suministradores foráneos Puede ser usado como un instrumento de regulación Facilita el reconocimiento Consecuencia potencial: costoso y puede estresar los recursos humanos disponibles; los estándares para el suministro transfronterizo y para el local pueden diferir

<p>Auditoría/ Acreditación (país exportador)</p>	<p>Desarrollado por entidades de aseguramiento de la calidad en los países exportadores Proporciona información al país receptor y al exportador Puede proporcionar legitimidad a los proveedores foráneos y proteger a los interesados locales Facilita el reconocimiento Consecuencia potencial: puede no ser reconocido por el gobierno local; puede entrar en conflicto con las prácticas locales de acreditación; puede entorpecer el desarrollo de las culturas locales de calidad</p>
<p>Acreditación regional</p>	<p>Desarrollado por reconocidas agencias multinacionales Proporciona información a los interesados locales y a la audiencia internacional Desvinculado de la autoridad gubernamental Puede proporcionar legitimidad a los proveedores extranjeros y proteger a los interesados locales Facilita el reconocimiento Consecuencia potencial: puede no ser reconocido por el gobierno local; puede entrar en conflicto con las prácticas de acreditación; puede frustrar el desarrollo de las culturas locales de calidad</p>
<p>Clasificación</p>	<p>Frecuentemente desarrollada por la prensa local o internacional Proporciona información a los interesados locales y a la audiencia internacional Desvinculado de la autoridad gubernamental Puede proporcionar legitimidad a los proveedores foráneos y proteger a los interesados locales Facilita el reconocimiento Consecuencia potencial: puede usar una metodología cuestionable; interpretada como una acreditación <i>de facto</i>; la prensa puede estar prejuiciada o tener una agenda particular; los actores pueden ser potencialmente el blanco de la corrupción (sobornos, mal uso del poder, etc.)</p>

<p>Aseguramiento transfronterizo de la calidad</p>	<p>Desarrollado por una agencia foránea de aseguramiento de la calidad en el medio local Proporciona información a los interesados locales y a la audiencia internacional Desvinculado de la autoridad gubernamental No absorbe una gran cantidad de recursos humanos Puede proporcionar legitimidad a los proveedores extranjeros y proteger a los interesados locales Consecuencia potencial: puede usar metodología cuestionable; puede entorpecer la construcción de capacidades para el desarrollo de aseguramiento de la calidad local; caro en su aplicación; riesgos en la comercialización del proceso de aseguramiento de la calidad, puede frustrar el desarrollo de culturas locales de calidad</p>
<p>Marco de calificaciones</p>	<p>Desarrollado por la autoridad local o internacional Proporciona información a los interesados locales y a la audiencia internacional Puede proporcionar legitimidad a los proveedores foráneos y proteger a los interesados locales Facilita la movilidad del capital humano Consecuencia potencial: el desarrollo del marco puede politizarse</p>

Bibliografía

Alderman, G. and R. Brown (2005), “Can Quality Assurance Survive the Market? Accreditation and Audit at the Crossroads”, *Higher Education Quarterly*, Vol. 59, No. 4.

Bloom, D. et al. (2006), “Higher Education and Economic Development in Africa”, *Africa Region Human Development Working paper Series No. 102*, The World Bank, February.

CHEA (2002), “International Quality Review and Accreditation: The Role of U.S. Recognized Accrediting Organizations”, *CHEA Newsletter*, www.chea.org/pdf/pres_ltr_iqr_2002.pdf

Chen, H.C. and C.J. Dahlman. (2005), “The Knowledge Economy, the KAM Methodology and World Bank Operations”, The World Bank, Washington D.C., http://siteresources.worldbank.org/KFDLP/Resources/KAM_Paper_WP.pdf

Committee of Vice-Chancellors and Directors (2002), “Quality Assurance Handbook for Sri Lankan Universities”, Colombo, CVCD.

Connelly, S. and J. Garton (2006), "Models and Types: Guidelines for Good Practice in Transnational Education", Report for the Observatory on Borderless Higher Education.

Crozier, F. et al. (2005), "Quality Convergence Study: A Contribution to the Debates on Quality and Convergence in the European Higher Education Area", ENQA Occasional Papers 7, European Association for Quality Assurance in Higher Education, Helsinki.

ENQA (2005), "Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area", European Association for Quality Assurance in Higher Education.

Finnie, R. and A. Usher (2005), "Measuring the Quality of Post-secondary Education: Concepts, Current Practices and a Strategic Plan", Research Report W28, Work Network, Canadian Policy Research Networks Inc., April.

Hernes, G. and M. Martin (2005), "Policy Rationales and Organizational and Methodological Options in Accreditation: Findings from an IIEP Research Project", International Institute for Educational Planning, UNESCO.

Hofmann, S. (2006), "Mapping External Quality Assurance in Central and Eastern Europe: A Comparative Survey by the Central and Eastern European Network (CEEN) of Quality Assurance Agencies in Higher Education", Occasional Paper 8.

Knight, J. (2005), "Borderless, Offshore, Trans-national, and Cross-border Education: Definition and Data Dilemmas", Observatory of Borderless higher Education, www.obhe.ac.uk/products/reports

Lenn, M.P. (2004), "Strengthening World Bank Support for Quality Assurance and Accreditation in Higher Education in East Asia and the Pacific", World Bank Working Paper Series on Quality Assurance and Accreditation in Higher Education in East Asia and the Pacific, No. 2004-6, August.

Matura, P. (2007), Higher Education Quality Assurance in Sub-Saharan Africa: Status, Challenges, Opportunities and Promising Practices, Africa Region Human Development Department, World Bank, Washington D.C.

McBurnie, G. and C. Ziguras (2006), Transnational Education: Issues and Trends in Offshore Higher Education, London, Routledge.

National Science Foundation (2006), "Science and Engineering Indicators", US National Science Board.

OECD (2004), *Internationalisation and Trade in Higher Education. Opportunities and Challenges*, OECD, Paris.

Spellings Commission (2006), “A Test of Leadership. Charting the Future of U.S. Higher Education”, Report to the US Department of Education.

Thorn, K. and M. Soo (2006), “Latin American Universities and the Third Mission Trends, Challenges and Policy Options”, World Bank Policy Research Working Paper 4002, August.

University Grants Commission of Bangladesh (2005), “A Strategic Plan for Higher Education Plan in Bangladesh – Draft Report of the Quality Group”, Dhaka.

University Grants Commission of Nepal (2005), “Quality Assurance and Accreditation Manual for Higher Education Institutions/ Colleges/Programmes”, UGC, Kathmandu.

Verbik, L. and L. Jokivirta (2005), “National Regulatory Frameworks for Transnational Higher Education: Models and Trends”, Report for the Observatory on Borderless Higher Education.

Waite, J. (2006), “Higher Education Quality Assurance in Developing Countries”, unpublished manuscript.

World Bank (1994a), *Higher Education: The Lessons of Experience*.

World Bank (1994b), “University Research for Graduate Education”, Staff Appraisal Report No. 12841 ID.

World Bank (2001), “Implementation Completion Report: Hungary Higher Education Reform Project”, Report Number 23135, Human Development Sector Unit, Europe and Central Asia, Washington D.C.

World Bank (2002a), “Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education”, Washington D.C.

World Bank (2002b), “Project Appraisal Document: Mozambique Higher Education Project”, Report Number 22962-Moz., Human Development Unit 1, Africa Regional Office, Washington D.C.

World Bank (2003), “Project Appraisal Document: Improving Relevance and Quality of Undergraduate Education Sri Lanka”, Report Number 25386, Human Development Unit, South Asia, Washington D.C.

World Bank (2005), "Project Appraisal Document: Indonesia Managing Higher Education for Relevance and Efficiency", Report Number 31644 ID, Human Development Unit, East Asia and the Pacific, Washington D.C.

World Bank (2006), "Final Report: Francophone Higher Education Conference", June, www.worldbank.org/education/ouagadougou

CAPÍTULO 4

Desarrollo de capacidades en educación terciaria mediante liberalización del comercio y AGCS

*Máximo Geloso – Grosso**

Este capítulo explora las oportunidades y desafíos del desarrollo de capacidades en la educación superior mediante la potenciación del comercio y la inversión, en el contexto del Acuerdo General sobre Comercio y Servicios (AGCS). Señala que mientras muchas de las políticas requeridas para la liberalización de los servicios terciarios de la educación no se encuentran formalizados por el AGCS, el Acuerdo puede afectar la conducta reguladora de los gobiernos en determinadas áreas de la educación terciaria. Si se diseña correctamente, la liberalización bajo el AGCS puede contribuir al avance de los objetivos nacionales optimizando la confianza de los inversionistas cuando los países deciden permitir la participación del sector privado en la educación superior.

4.1. Introducción

Los servicios de educación superior han llegado a ser, más que nunca, determinantes críticos del crecimiento económico y del nivel de vida. Los recientes desarrollos a nivel mundial – que incluyen la participación creciente de los servicios en la actividad económica, la difusión de la tecnología comunicacional, los costos decrecientes de las telecomunicaciones y la reducción de los ciclos del desarrollo de los productos – han convertido al conocimiento en un factor primario de la producción a lo largo y ancho de toda la economía mundial. El acceso a la educación post-secundaria y a los servicios de capacitación es esencial para la adaptación a estos cambios tormentosos y para la integración a la economía mundial. Sin embargo, la participación en educación terciaria concierne, en la mayoría de los casos, a menos del 5% de la población del mundo en desarrollo (Banco Mundial, 2002).

* Máximo Geloso-Grosso es analista de comercio de OCDE

Por ello, el fortalecimiento del sector de los servicios de la educación superior es de importancia primordial. Existe un reconocimiento creciente de que la optimización del comercio e inversión en educación terciaria es capaz de proveer a las economías emergentes y a los países en desarrollo de un mayor acceso a estos servicios. Con un diseño apropiado, la liberalización dirigida bajo el Acuerdo General de Comercio en los Servicios (AGCS) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) puede contribuir a la consecución de esta meta. Al mismo tiempo, existe una conciencia creciente de que la liberalización de los servicios de educación superior a nivel nacional y multilateral no es tarea fácil.

Materializar esto requiere de una amplia gama de políticas, instrumentos reguladores e instituciones. Existe la necesidad de planificar la liberalización cuidadosamente para asegurar que sea compatible con las metas nacionales y del desarrollo para crear la regulación requerida. Esto posiblemente plantee desafíos, especialmente para los países en desarrollo, los cuales están más expuestos a contar con regímenes reguladores y capacidades de coerción más débiles. Otro factor importante se refiere a la posible implicancia del comercio optimizado en la educación superior y los acuerdos comerciales, incluyendo el Acuerdo sobre Aspectos relacionados con el Comercio de los Derechos de Propiedad Intelectual (TRIPS, sigla en inglés) de la OMC, sobre la investigación académica. Sin embargo, estos temas no se analizan en este análisis.

Este capítulo explora las oportunidades y los desafíos del desarrollo de capacidades en la educación superior a través de la optimización del comercio y de la inversión en el contexto del AGCS. La sección siguiente pasa revista a los recientes desarrollos que se han producido en los servicios de educación superior mundialmente y las posibilidades ampliadas para el comercio como medio para el desarrollo de capacidades en educación terciaria que estos cambios han hecho posible. La sección 4.3 identifica una cantidad de objetivos reguladores claves que los gobiernos intentan lograr en mercados liberalizados con el fin de enfrentar fallas del mercado y para lograr objetivos de política pública. La sección 4.4 conecta la discusión sobre la liberalización de los servicios de educación superior a nivel nacional con el AGCS. Analiza el marco de éste, la forma en que es posible acomodar y sostener los objetivos de las políticas nacionales como también asuntos claves sin resolver y que requieran el

involucramiento activo de la comunidad educacional. La última sección contiene las conclusiones.

4.2. Desarrollo de capacidades mediante la optimización del comercio y de la inversión

Históricamente el comercio de servicios de educación superior se ha visto limitado debido a que éstos eran mundialmente suministrados mayoritariamente por instituciones públicas locales a estudiantes del lugar. Habitualmente era el sector público el que sostenía la propiedad, el financiamiento y la operación de las universidades. La reglamentación establecida por los gobiernos se veía como condición necesaria a la luz del amplio reconocimiento de la importancia de los servicios de educación superior para el desarrollo social y económico y de la necesidad de asegurar los objetivos de las políticas públicas concernientes al suministro de estos servicios.

Sin embargo, en años recientes, diferentes países a lo largo y ancho del mundo han experimentado transformaciones significativas en la estructura, la gobernabilidad y el financiamiento de sus sistemas de educación terciaria. Uno de los alicientes importantes para el cambio ha sido el interés general en forma de presiones financieras y demanda creciente. La política y los cambios institucionales han provocado, adicionalmente a los programas de becas para apoyar la movilidad de los estudiantes hacia el extranjero, la reestructuración de las universidades públicas y el otorgamiento de la posibilidad para el funcionamiento de universidades privadas, en los lugares en que éstas no existían. Estas políticas se consideran vías para el aumento de las inversiones y acceso a los servicios, fortalecimiento de la competencia y de la innovación y la eficiencia gerencial. En particular, en las economías en desarrollo y en las emergentes, en vista de las capacidades locales y de financiamiento limitadas, la decisión de introducir el sector privado implica la aceptación de la participación extranjera.

Los cambios en los sistemas de la educación superior también se han visto facilitados por la innovación tecnológica. El aprendizaje a distancia ha sido un sector muy dinámico, el cual se ha beneficiado por el desarrollo de nuevas tecnologías de información y comunicación. Internet en particular se percibe como un contribuyente importante a la

reciente evolución de la educación superior. Este sistema ha introducido cambios en el proceso y en la organización de la educación terciaria (p.ej. desde el aprendizaje centrado en el cuerpo académico hacia aquél centrado en el estudiante) y también ha facilitado significativamente la transmisión internacional de material para cursos, informes, etc. Esto aumenta notablemente la cobertura para el suministro de los servicios de educación post-secundaria a través de las fronteras.

Otro desarrollo reciente ha sido la creciente importancia de la capacitación especializada en una amplia gama de actividades, que incluye la tecnología de la información, idiomas, servicios de análisis y de capacitación corporativa. Las instituciones educativas se están coordinando con empresas de tecnologías de la información y con otros especialistas para el diseño de cursos de instrucción relacionados con una diversidad de aspectos. Muchos de éstos constituyen cursos prácticos para ser aprovechados en el trabajo, algunos de los cuales pueden servir como créditos para la obtención de grados académicos. Algunas empresas de gran tamaño están desarrollando también cursos educacionales y de capacitación para perfeccionar las habilidades de sus empleados y para actualizar sus conocimientos relacionados con sus más nuevos productos. Estos servicios constituyen un negocio internacional en crecimiento, que complementa al sistema público educacional.

Estos cambios tienen el efecto de llevar crecientemente servicios educacionales y de capacitación más ambiciosos a la esfera del mercado y de ponerlos al alcance del comercio internacional. Tal como sucede con otros sectores de servicio, la potenciación del comercio internacional y de las inversiones en educación post-secundaria podrían ser beneficiosos y estimulantes para el acceso a estos servicios en el mundo en desarrollo (ver cuadro 4.1). Las ganancias pueden ser muy significativas, en vista de que la acumulación y la aplicación de conocimientos se han convertido en factores importantes del desarrollo económico. Las ventajas comparativas para los países en desarrollo provienen en medida creciente de una combinación de mano de obra barata en conjunto con la innovación tecnológica y el uso competitivo del conocimiento, como lo demuestra el éxito de la industria india de software. La proporción dentro del comercio internacional de bienes con un nivel tecnológico medio a alto también ha subido significativamente en las décadas recientes (Banco Mundial, 2002).

Cuadro 4.1. Ganancias de la liberalización del comercio de servicios

El creciente comercio de servicios podría fortalecer la capacidad de los países en desarrollo (y de los países desarrollados) de alcanzar sus objetivos económicos y sociales. En años recientes, ha surgido un cuerpo significativo, incluso dentro de la OCDE, destacando los inmensos beneficios de la liberalización del comercio de los servicios. Los países en desarrollo en general logran ganancias significativas, a pesar de la percepción en gran parte del mundo en desarrollo de que saldrán perdiendo debido a que su industria local de servicios es ineficiente y no competitiva.

Para todas las economías, las ganancias provenientes del comercio de servicios más abierto sobrepasan sustancialmente a aquellas provenientes de la liberalización del comercio de bienes. Esto se debe a que el nivel de protección del comercio de servicios sobrepasa a los de otras áreas, a que los servicios están ocupando una proporción cada vez mayor de la economía y la liberalización de los servicios constituye un representante de una mayor movilidad de factores-inversión y mano de obra. Un estudio de la OCDE sugiere que si los países avanzaran y abrieran sus mercados de servicios en forma unilateral, ganarían casi lo mismo que bajo un acuerdo multilateral, y mucho más que con reformas similares en agricultura y manufactura (ver figuras 4.1 y 4.2 más adelante). De modo que ahí hay un argumento para que los países individuales no esperen, a pesar de que las ganancias globales para la economía mundial crecerían claramente en el caso de una apertura multilateral.

La liberalización ha sido beneficiosa también para un acceso creciente a los servicios con un aspecto tradicionalmente fuerte de servicio público. Un caso al respecto lo constituye el sector de las telecomunicaciones, donde la liberalización, en combinación con avances tecnológicos, condujo a disminuciones de precios significativas y a un mejor acceso en países en desarrollo. Particularmente la introducción de competencia en el sector de teléfonos móviles ha reducido considerablemente el problema de acceso universal para los usuarios urbanos pobres o de bajos ingresos en las áreas rurales. En el caso de otros servicios básicos, tales como agua y sanidad o energía, la experiencia con la liberalización ha sido mixta, llevando en algunos casos al aumento de tarifas en detrimento de los pobres. Esto demuestra la importancia de una regulación apropiada a fin de apoyar la liberalización, especialmente en el caso de los servicios que son suministrados por los gobiernos. Con el establecimiento de reglamentaciones de este tipo, la liberalización ha conducido a ganancias igualmente en estos sectores, a través de una mayor inversión y cobertura de servicios.

El ejemplo descollante entre los países en desarrollo es Chile, donde esto ha sucedido virtualmente en todos los sectores. Otro caso exitoso en los sectores del agua y la sanidad lo constituye Senegal. Al final de la década de los 90, el gobierno introdujo participación privada reglamentada y estableció un programa de conexión social dirigido a la expansión del servicio hacia los pobres, mediante un fondo financiado por el gobierno y por donaciones. Una década más tarde, las reformas produjeron servicios significativamente mejores, que incluían un incremento de 20% en la cantidad del suministro de agua y un 35% de aumento en la cantidad de usuarios conectados. Senegal se compara bien con otros países africanos en cuanto a la cobertura de agua. De acuerdo con la última Encuesta a Hogares en Senegal (2001), el agua potable está disponible (a una distancia menor a 15 minutos) para más de 70% de los hogares (casi 90% en Dakar).

Figura 4.1. Ganancias de la liberalización de bienes y servicios (USD)

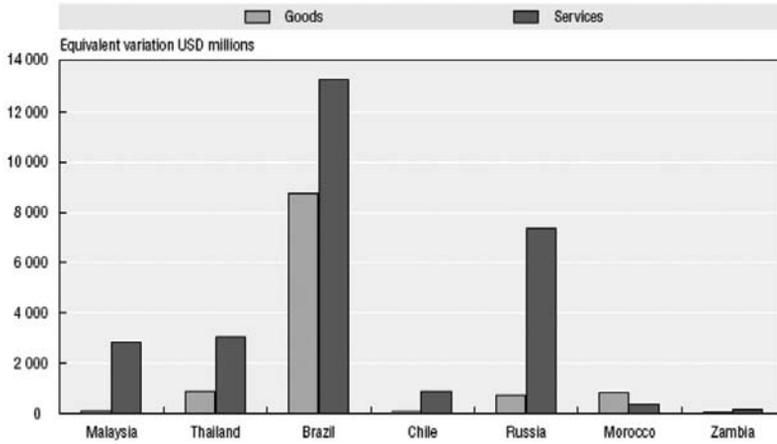
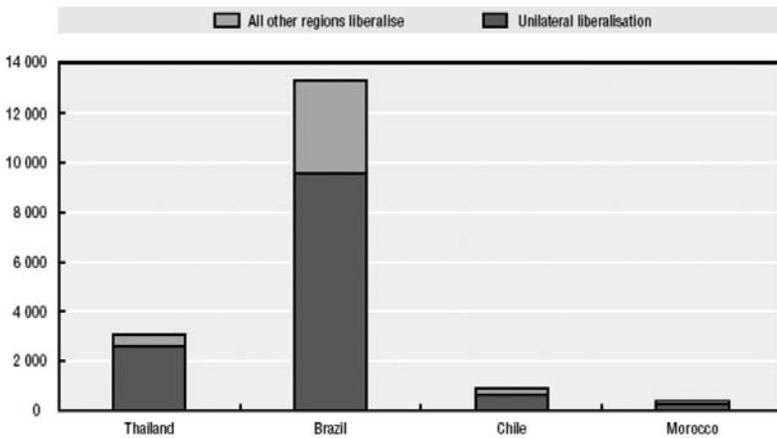


Figura 4.2. Ganancias de la liberalización de servicios (USD)



Fuente: OCDE (2005a); PPIAF y WSP (2001); y ITU (2003)

Los programas en aplicación en Asia del Este demuestran que la ampliación del acceso a través del comercio y de las inversiones pueden lograr éxitos. Pero el crecimiento del comercio internacional de servicios de educación superior también levanta una importante cantidad de interrogantes. A medida que los gobiernos se alejan de su posición de proveedores exclusivos de la educación terciaria, su supervisión activa del sistema de educación superior se torna aún más importante. La responsabilidad clave del Estado consiste en la provisión de un entorno legal y reglamentario apropiado tanto para las instituciones públicas de educación superior, como para las privadas. Los gobiernos deben

asegurar que el sistema sigue sirviendo al interés público, que promueva la igualdad y que provea aseguramiento de calidad y mecanismos de reconocimiento para todos los tipos de instituciones. También es muy importante establecer políticas paliativas para minimizar las consecuencias negativas de la fuga de talentos, como también la disponibilidad de información adecuada acerca del status de las instituciones y programas de educación superior para los estudiantes y otros participantes.

Debe tomarse nota de que no existe modelo apropiado universalmente de una reforma. Cada país, provincia o estado debe escoger los mecanismos reguladores consistentes con las metas y prioridades de su estrategia de desarrollo de educación terciaria y debe estar preparado para hacer los cambios en el tiempo a medida que estas prioridades y metas se desarrollan (Banco Mundial, 2002). Aún más, es posible que el establecimiento de instrumentos e instituciones reguladores adecuados sea caro y que requiera de habilidades sofisticadas y de este modo presente desafíos que probablemente se presenten en forma más aguda en economías emergentes y países en vías de desarrollo. De este modo, es de importancia primordial para estos países que se provea la asistencia técnica y que se construyan las capacidades necesarias para dar soporte a la liberalización.

4.3 Regulación y políticas de saneamiento

En demanda de la equidad

En años recientes, una cantidad creciente de países e instituciones públicas han introducido o elevado los aranceles para los usuarios en el nivel terciario del mundo en desarrollo. Esto es visto como un medio para reducir el peso en los presupuestos de los gobiernos mediante la movilización de una parte mayor del financiamiento hacia los mismos estudiantes, que pueden esperar retornos significativos provenientes de la educación superior y los que provienen de familias que tienen los medios para contribuir al costo de la educación terciaria. En efecto, en los casos en los cuales la educación terciaria es gratis, a menudo el gasto público correspondiente representa un gasto social regresivo, debido a que la proporción de estudiantes universitarios provenientes de familias de ingresos altos es más elevada que su participación en la población general. Sin embargo, en ausencia del apoyo público, es posible que los

aranceles para los usuarios incrementen las diferencias de accesibilidad (Banco Mundial, 2002).

Más aún, es posible que el comercio de servicios de educación superior exacerbe la desigualdad de la educación superior en los países en desarrollo, ya sea que ésta se provea vía el propio estudiante o bien mediante programas y movilidad institucional, en términos generales suele ser más cara que la educación local. De tal manera que los gobiernos deben desempeñar un rol aún más crítico para asegurar que los estudiantes académicamente calificados no se vean inhibidos de estudiar por falta de recursos financieros. Es necesario implementar la liberalización en paralelo con el desarrollo de mecanismos que garanticen el apoyo necesario para los estudiantes meritorios de bajos ingresos o con desventajas (por razones de raza, religión o género), incapaces de asumir el costo de la educación terciaria (ver cuadro 4.2). Adicionalmente, deben acometerse mayores esfuerzos en pos de la equidad ya en los niveles primario y secundario, de manera que todos los estudiantes tengan oportunidades equivalentes para competir en el ingreso a la educación terciaria.

Cuadro 4.2. Mecanismos en pos de la equidad

Los mecanismos dirigidos a reducir las disparidades en el acceso a la educación terciaria incluyen la llamada acción afirmativa y formas diversas de ayuda financiera tanto de los sectores público como privado. Hasta ahora, la experiencia con acción afirmativa –en particular trato preferente en la admisión a la universidad o a preuniversitarios para los estudiantes de bajos ingresos o en situación de desventaja– al parecer señala que las intervenciones en el nivel terciario se presentan en forma demasiado tardía para dar asistencia a la mayoría de dichos estudiantes, en vista de la discriminación previa en el acceso a la educación primaria y secundaria

En el nivel terciario, poner el foco en ayuda financiera como becas, estipendios y préstamos estudiantiles parece ser una forma más eficiente de intervención para los aspirantes capacitados provenientes de los grupos socio-económicos más bajos. Entre éstos, y dado que los fondos públicos para becas son limitados, parece que la asistencia a gran escala que afecte a un sector mayor de estudiantes de bajos ingresos o afectados por desventajas puede hacerse accesible más fácilmente a través de programas de préstamos estudiantiles. Sin embargo, la administración de esquemas de préstamos estudiantiles no es una tarea menor. La experiencia sugiere que, para la finalidad del diseño de esquemas de préstamos estudiantiles apropiados, se requiere de diversas condiciones, las que incluyen sistemas transparentes para dirigirlos a los estudiantes más meritorios (tanto académicamente como desde el punto de vista social); tasas de interés bien determinadas y políticas de subsidio destinadas a proteger la viabilidad financiera de los esquemas; también mecanismos eficientes de cobranza que minimicen la pérdida posible.

Dos esquemas alternativos para el establecimiento de programas a gran escala son los sistemas mixtos de préstamos financiados privadamente con garantías estatales y los sistemas de préstamos de contingencia de ingresos. Dentro del primer esquema, los préstamos estudiantiles se administran y financian por los bancos comerciales, con una garantía gubernamental para el caso de pérdida más un subsidio al interés para darle a los préstamos un nivel aceptable. En el segundo, la devolución de los préstamos se fija como una proporción fija de los ingresos anuales de los graduados. Los préstamos de contingencia de ingresos logran, en teoría, un mejor equilibrio entre la recuperación efectiva del costo y el riesgo para el prestador, en comparación con los préstamos mixtos. La administración también es habitualmente más sencilla, debido a que la recuperación de los préstamos se maneja mediante mecanismos de cobranza existentes, como la autoridad administrativa del impuesto a la renta o el sistema de seguridad social. Es posible que estos préstamos adicionalmente permitan una mejor capacidad de pago, en vista de que los reembolsos guardan relación con el ingreso de los graduados. Sin embargo, su factibilidad depende de la existencia de un sistema confiable de administración de impuestos o de seguridad social.

Fuente: Banco Mundial (2002).

El desarrollo del comercio y la inversión en educación superior también representa un nuevo desafío para las agencias de ayuda financiera para

los estudiantes. Las reglas de elegibilidad y las características de los préstamos deberían ajustarse para acomodar los requerimientos financieros de la cantidad creciente de estudiantes que se dedican a actividades que por su tipo van en aumento constante, incluyendo la educación a distancia ofrecida por instituciones extranjeras.

Aseguramiento de la calidad

Los ingresos crecientes de estudiantes a la educación superior en muchos países en desarrollo están afectando su capacidad para continuar sosteniendo sus sistemas de educación terciaria, con la consecuencia de la pérdida de calidad de la educación. La introducción de los impulsos de mercado y del comercio en la educación superior es capaz de proveer los recursos financieros entregando a las universidades de los países en desarrollo los medios para mejorar la calidad de sus planteles, bibliotecas y del personal docente – optimizando potencialmente la calidad de sus servicios educacionales. Los impulsos del mercado también son capaces de conducir a las instituciones educacionales en dirección a un mejor ajuste con los requerimientos y demandas de los estudiantes.

Al mismo tiempo, el aumento del comercio de servicios educacionales terciarios trae consigo nuevos riesgos potenciales de calidad para la educación terciaria. Los marcos nacionales de aseguramiento de la calidad existentes y la acreditación en educación superior a menudo tienen insuficiente preparación para enfrentar los nuevos desafíos provenientes del comercio y el suministro privado. En muchos países en desarrollo, no existen tales marcos. Entre las diferentes formas del comercio de educación terciaria, los programas y la movilidad de las instituciones se ven afectados por el mayor riesgo, debido a su novedad, son menos estables y a menudo no están cubiertos por el alcance de los sistemas de aseguramiento de la calidad y acreditación. En particular, la educación a distancia es potencialmente la más problemática, dado que los sistemas de acreditación y aseguramiento de la calidad son más difíciles de adaptar a este tipo de enseñanza y debido a que este modo de comercio puede escapar más fácilmente al control de las autoridades relevantes (OCDE, 2004^a).

A nivel nacional, estos desafíos de la política demandan el establecimiento de sistemas robustos y transparentes de aseguramiento de la

calidad y acreditación para proteger a los estudiantes de la educación superior transfronteriza. La cuestión clave para los sistemas actuales consiste en cómo abarcar a los proveedores y programas extranjeros, aumentando el alcance de los sistemas existentes o bien estableciendo nuevos sistemas específicamente para éstos (OCDE, 2004b; ver cuadro 4.3 para el caso de Malasia). Las agencias nacionales de aseguramiento de la calidad y acreditación también deben intensificar la cooperación a nivel internacional a fin de mejorar su comprensión mutua. Un ejemplo reciente de cooperación lo entrega *La Guía para la Provisión de Calidad en la Educación Superior Transfronteriza de UNESCO/OCDE* (ver anexo 1). Esta guía señala buenas prácticas de un grupo de participantes de la educación superior y hace un llamado a los gobiernos para establecer mecanismos para la acreditación y el aseguramiento de la calidad de la educación para aquellas instituciones de su jurisdicción que proveen educación superior transfronteriza (OCDE, 2005b).

Cuadro 4.3. Aseguramiento de la calidad y acreditación: el caso de Malasia

El gobierno de Malasia estimula la inversión privada en la educación superior, al tiempo que regula en forma estricta el suministro privado a fin de asegurar la calidad y el logro de las metas para las necesidades culturales y económicas del país. En el aseguramiento de la calidad y acreditación para las instituciones de la educación superior intervienen diversos organismos. Todas las instituciones de educación superior se encuentran bajo la supervisión del Ministerio de Educación, cuyo Departamento de Educación Privada se ocupa de los proveedores privados en lo referente a temas como establecimientos y registro. El organismo principal a cargo del aseguramiento de la calidad es la Oficina Nacional de Acreditación (NAB, sigla en inglés), la cual suministra estándares de calidad y directrices para cursos que son ofrecidos por instituciones privadas, controlando al mismo tiempo que éstos sean de una calidad comparable a aquellos del sector público. Igualmente asesora al Registro General de Educación Privada en lo referente al establecimiento, el registro y la aprobación de cursos de instituciones privadas.

En Malasia, las universidades sólo pueden establecerse de acuerdo a una Orden de Incorporación firmada por el rey y sólo como respuesta a una invitación del Ministro de Educación. El Acta de Educación Superior Privada requiere que todas las instituciones privadas de educación posean una licencia sobre la base de una decisión del Ministerio de Educación que se apoya en una evaluación del NAB. Cuando se le entrega una licencia para ofrecer cursos a un proveedor privado, el Ministerio de Educación lo deriva al NAB para el registro de sus cursos. Una vez que se ha otorgado la aprobación para administrar los cursos de estudio, el proveedor debe garantizar que éstos tienen el estándar mínimo para otorgar un grado. Para la acreditación de cursos de estudio, lo cual es opcional, es necesario que el proveedor haga una solicitud para un registro más detallado. Una vez que se haya otorgado la acreditación se informará al público en la página web del NAB. La acreditación es imprescindible para ser elegible para el reconocimiento como base para ser empleado en el sector público.

Todos los proveedores extranjeros están sujetos al marco del aseguramiento de calidad nacional. Los proveedores extranjeros pueden solicitar una licencia como instituciones privadas de educación superior o bien para administrar cursos a través de un socio local que posea una licencia como institución privada de educación superior.

Fuente: OCDE (2004b).

Promoción del reconocimiento de las calificaciones

El reconocimiento de las calificaciones académicas y profesionales está estrechamente relacionado con el tema del aseguramiento de la calidad y la acreditación. Los sistemas nacionales para el otorgamiento de calificaciones, como también la naturaleza de las calificaciones varían significativamente de un país a otro. Esto significa que cuando los estudiantes o empleados viajan a otro país a menudo tienen que repetir los mismos requisitos de calificación que han completado en su país de origen. La promoción del comercio de la educación superior y la creciente movilidad profesional han incrementado en forma significativa la importancia del reconocimiento académico y profesional de las calificaciones.

El marco internacional para facilitar el reconocimiento de las calificaciones académicas ha sido establecido por la Convención Regional de UNESCO sobre la base del reconocimiento de las calificaciones. Las Convenciones constituyen los instrumentos más importantes de los gobiernos y de la comunidad internacional de educación superior para referirse a temas de reconocimiento relacionados con la movilidad internacional de los estudiantes y de la mano de obra calificada. Otras iniciativas internacionales tienen la finalidad de apoyar la convergencia de programas y calificaciones. El ejemplo más notorio es el Proceso de Bolonia de la Unión Europea, que busca lograr estructuras de grado académico comparables entre los países miembros. Como se muestra en el cuadro 4.4, una iniciativa similar ha sido lanzada también por países en vías de desarrollo en el contexto del MERCOSUR (OCDE, 2004b).

Cuadro 4.4. Armonización y reconocimiento de calificaciones académicas en MERCOSUR

Los miembros de MERCOSUR han estado dedicados al desarrollo de requisitos consensuados y de estándares para el reconocimiento de diplomas y el derecho de práctica. En 1998 se estableció un grupo de trabajo para facilitar el desarrollo de un sistema de acreditación curricular, diseñado para facilitar el reconocimiento de grados académicos. El grupo decidió formar una Comisión Consultiva de Expertos para apoyar su trabajo. La Comisión, que acogió a expertos nacionales, llevó a cabo dos tareas principales. Analizó el contenido educacional específico y el método de cada uno de los países del MERCOSUR; y exploró las actividades específicas que podían desempeñar los profesionales de cada uno de los cuatro países luego de haber obtenido un título universitario. Sobre la base de este trabajo preliminar, la Comisión comenzó por definir la línea base para unos Estándares de Calidad MERCOSUR para tres carreras seleccionadas – agronomía, ingeniería y medicina. El borrador de estos estándares fue enviado a las Agencias Nacionales de Acreditación para su evaluación y subsecuentemente fueron modificados para reflejar los comentarios recibidos.

Para formalizar y consolidar este proceso se estableció el Mecanismo Experimental MERCOSUR para la Acreditación de Carreras (MEXA). La finalidad consistió en levantar un mecanismo para el reconocimiento de los títulos universitarios emitidos por aquellas instituciones, cuyos currículos habían sido acreditados sobre la base de estándares consensuados. Los títulos acreditados a su vez serían reconocidos en los países miembros, haciendo posible que los profesionales se movieran dentro de la región. El proceso global está siendo coordinado por el Consejo de Ministros de Educación del MERCOSUR. Las Agencias Nacionales de Acreditación son las responsables de administrar el procedimiento de acreditación en sus respectivos países e informan al Consejo con respecto a la implementación y evaluación del mecanismo.

En línea con emprendimientos similares basados en la armonización, la iniciativa está avanzando a un ritmo lento y sólo ha tenido resultados prácticos limitados. Hasta ahora, sólo se ha acreditado una reducida cantidad de currículos y el reconocimiento de los títulos no implica automáticamente el derecho a ejercicio de una profesión. Sin embargo, el proceso tiene una positiva evaluación por parte de los países participantes, ya que ha facilitado un intercambio de puntos de vista y de experiencias entre instituciones nacionales a cargo de la educación superior, asociaciones profesionales y público y universidades privadas. También ha sido visto como una herramienta para el apoyo de la calidad global de la educación terciaria en la región.

Fuente: Zarrilli (2005)

Los acuerdos de reconocimiento profesional mutuo [MRAs, sigla en inglés] también han proliferado en décadas recientes para ayudar a evitar la duplicación potencial de los requisitos de calificación. La asunción subyacente es que las MRAs posiblemente lleven a resultados mucho más rápidos y concretos que la armonización, que ha demostrado ser un proceso largo y laborioso que requiere tiempo y esfuerzos considerables. Los acuerdos de libre comercio han contribuido a este desarrollo alentando MRAs entre los Miembros para facilitar el comercio de los servicios profesionales. Sin embargo, a la fecha la mayoría de los MRAs han concluido en los países desarrollados, señalando la necesidad de realizar esfuerzos reales para la creación de mecanismos para el apoyo de la participación de los países en desarrollo en estos acuerdos (Nelson, 2002; y Zarrilli 2005).

Minimización de la fuga de talentos

La demanda insatisfecha de servicios de educación superior en diversas economías emergentes y en desarrollo constituye uno de los motivos que explican el número creciente de estudiantes de estos países que se dirigen al extranjero en busca de educación terciaria. Los beneficios de esta práctica son potencialmente muy significativos, debido a que los estudiantes son expuestos a nuevas ideas, tecnologías y campos de estudio que a menudo son de mejor calidad que aquellos de casa. Sin embargo, esta forma de comercio también puede llevar a consecuencias negativas. En primer lugar, el costo de seguir la educación superior en el extranjero, especialmente en los países desarrollados, suele ser muy alto y puede llegar a representar un drenaje fiscal para los países exportadores. Adicionalmente, los estudiantes que cruzan el océano posiblemente no regresen a sus países de origen en vista de recompensas financieras más elevadas en el extranjero. Esto posiblemente represente una pérdida significativa de inversión en los países exportadores del mundo en desarrollo.

Los gobiernos han utilizado diversas políticas para animar a los estudiantes a retornar a sus países de origen, con diversos grados de éxito. Algunos países han intentado políticas restrictivas, p.ej. el Servicio Nacional Obligatorio, como intento para dificultar la migración. Estas políticas no han probado ser muy efectivas en vista de que representan sólo incentivos desalentadores temporales para la migración. En otra

dimensión está el desarrollo de políticas e incentivos para el retorno de migrantes altamente calificados, incluyendo estudiantes internacionales. Esto requiere una combinación de mejores condiciones económicas en casa (p.ej. mejores sueldos), junto con mejores instalaciones universitarias y de investigación. Una determinada cantidad de países en vías de desarrollo ha tenido éxito relativo a este respecto abriendo sus economías y utilizando políticas, p.ej. disposiciones impositivas relativas a las remesas, las cuales promueven la inversión interna e I y D. Sin embargo, esto requiere que los países de origen sean capaces de ofrecer oportunidades de empleo y una infraestructura global comparable a la de los países desarrollados.

En el corto plazo, otra posibilidad, especialmente para los países en desarrollo de ingresos bajos es la llamada “opción diáspora”. La característica principal de la opción diáspora la constituye la implementación de una red de conocimientos entre expatriados calificados con lazos de unión con su país de origen, con la finalidad de movilizar sus conocimientos y experiencia hacia el desarrollo de su país, sin que haya un regreso físico. El desarrollo de las tecnologías de información y comunicación ha hecho significativamente posible el potencial de esta práctica (ver cuadro 4.5 relacionado con el ejemplo de África del Sur). Sin embargo, la opción diáspora descansa en un sistema efectivo de intercambio de información entre los miembros de la red y sus contrapartes en los países de origen. También pueden llegar a ser muy importantes los incentivos y beneficios para retener a los miembros de la red (UNECA, 2000).

Cuadro 4.5. Redes de la diáspora: El caso de Sudáfrica

La Red Sudafricana de Capacidades Profesionales en el Extranjero (SANSA, sigla en inglés) representa una red de diáspora que tiene miembros ubicados en 68 países en los cinco principales continentes. La Fundación Nacional de Investigación (NFR, sigla en inglés) es responsable del desarrollo de SANSA, tarea que también ha sido auspiciada formalmente por el Departamento de Ciencia y Tecnología. A través de su página Internet, SANSA invita a los académicos sudafricanos a inscribirse y llegar a ser parte de su red. Esta institución informa que al menos 22.000 graduados de las principales universidades sudafricanas mantienen contacto con sus universidades. En el caso de la Universidad de Ciudad del Cabo, el 30% de los graduados como doctores que se han podido contactar viven en el extranjero. Este número comprende una proporción significativa de los graduados universitarios de medicina, comercio, educación e ingeniería, todas áreas en las que Sudáfrica tiene escasez de profesionales. Una de las características distintivas de SANSA consiste en que también incluye a miembros de otros países, con una representación de 57 nacionalidades.

Una vez que los profesionales se asocian con SANSA, pueden:

- Ofrecer capacitación a sus contrapartes sudafricanas;
- Ayudarles a iniciar y desarrollar investigación;
- Transmitir información y resultados de investigación no disponibles en Sudáfrica;
- Facilitar contactos de negocios;
- Difundir creaciones artísticas y culturales;
- Facilitar foros de discusión;
- Transferir tecnología a instituciones sudafricanas (p.ej. mediante la entrega de software obtenido en países industriales).

Fuente: Mutume (2003); y página Internet de SANSA.

Incentivando la transparencia

Los estudiantes nacionales tienen mejor acceso a información confiable sobre las instituciones educacionales y tienen una mejor comprensión de esta información que los estudiantes internacionales. La relativa opacidad de la información a nivel internacional le proporciona a las 'fábricas' de títulos más oportunidades en el comercio y el suministro transfronterizo. En consecuencia, los gobiernos tienen un rol crítico en el asegurar la disponibilidad de información exacta, lo cual es esencial para el apropiado funcionamiento de los sistemas de educación superior.

Cuadro 4.6. Transparencia de los sistemas de educación superior: el caso de Australia

Las autoridades australianas asignan gran importancia a la provisión de información acerca de los sistemas de educación superior de los países y sobre el proceso de aseguramiento de la calidad y acreditación. El Departamento de Educación, Ciencia y Capacitación de Australia ha emitido recientemente un documento para discusión que expone una estrategia para clarificar y simplificar el enfoque del país a la calidad y al aseguramiento de ésta para la educación y capacitación transfronterizas. Tres de los cuatro principios contenidos en la estrategia se refieren al suministro de información acerca del sistema australiano para los estudiantes, gobiernos y otros participantes:

- **Principio N° Uno:** Asegurar que el marco de aseguramiento de la calidad australiano sea bien comprendido y bien considerado dentro de Australia y también internacionalmente.
- **Principio N° Dos:** Dejar en claro a los proveedores y consumidores las constancias de responsabilidad en la educación y capacitación transfronterizas.
- **Principio N° Tres:** Asegurar que las funciones de acreditación y auditoría se traten con transparencia.

Australia también juega un papel activo en establecer diálogos con autoridades relevantes de los países extranjeros. Dispone de una red de consejeros educacionales en sus embajadas en aquellos países con los que mantiene relaciones educacionales significativas. Las responsabilidades de estos consejeros incluyen el contacto bilateral con ejecutivos de los países receptores en relación a política educacional y regulación, y temas de interés mutuo, tales como el bienestar de los estudiantes que estudian en Australia. También Australia dispone de Memorandos de Entendimiento (MoU) referidos a la educación con una cantidad de países. Éstos a menudo incluyen el compromiso para el establecimiento de procedimientos formales, tales como grupos de trabajo comunitario que celebran reuniones periódicas para discutir temas significativos en cuanto a las relaciones educacionales. Fuente: Thorn (2005); y Departamento Australiano de Educación, Ciencia y Capacitación (2005).

Los estudiantes potenciales requieren acceso a información apropiada en diferentes países y tienen un sentido de la confiabilidad del estatus de las fuentes de información a fin de realizar elecciones informadas. Las autoridades reguladoras necesitan información para juzgar la calidad de programas específicos y de las instituciones, o bien acerca de las equivalencias de las calificaciones extranjeras y locales. También es muy importante la existencia de reales oportunidades para la discusión de temas con las autoridades relevantes de los países extranjeros (ver cuadro 4.6 sobre el caso de Australia). Los empleadores requieren tam-

bién información acerca de las calificaciones cuando hacen decisiones de contratación (Thorn, 2005).

En este contexto, constituye un desarrollo multilateral potencialmente útil la proposición de una herramienta internacional de información actualmente en discusión, como medio potencial para facilitar la implementación de la *Guía UNESCO/OCDE*. La herramienta de información tiene la intención de proveer un acceso único mediante un portal Internet a las páginas web de las agencias de aseguramiento de calidad y acreditación reconocidas por los países participantes. Proporcionaría una fuente de información autorizada para los estudiantes y otros participantes en referencia al estatus de las instituciones y programas de educación superior (OCDE, 2005b).

4.4 Servicios de educación superior y el AGCS

La discusión precedente ha destacado el aspecto potente de un servicio público de suministro de servicios de educación superior y el que estos servicios requieren un marco regulador apropiado para asegurar los objetivos sociales. En este contexto, han surgido reparos con relación a los potenciales efectos del AGCS sobre la capacidad de los gobiernos para asegurar un adecuado suministro de estos servicios al público. En la práctica, esto se refiere al posible impacto del Acuerdo sobre los derechos de los gobiernos para mantener el financiamiento y los subsidios públicos y llevar a cabo la regulación requerida. Estos problemas se ven intensificados por el hecho de que el AGCS constituye un acuerdo relativamente reciente y que algunas de sus disposiciones aún deberán ser probadas en la práctica.

Estas preocupaciones pueden explicar en parte el progreso relativo logrado hasta la fecha acerca de la liberalización relacionada de los servicios de educación superior bajo el AGCS. El sector educacional es uno de los sectores menos comprometidos. Sólo 28 miembros (contando los 12 miembros de la Unión Europea a la fecha como uno solo) se han comprometido con los servicios educacionales durante la Ronda¹²

12 Australia, Austria, Congo RP, Costa Rica, República Checa, Comunidad Europea, Gambia, Ghana, Haití, Hungría, Jamaica, Japón, Lesotho, Liechtenstein, Mali, México, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Ruanda, Sierra Leone, República Eslovaca, Eslovenia, Suiza, Tailandia, Trinidad Tobago, Turquía y EEUU.

de Uruguay y de éstos, 20 proposiciones contienen compromisos referentes a los servicios de educación superior¹³. La notable excepción se refiere a 21 países que sucesivamente han accedido a la OMC, de entre los cuales todos, excepto tres (Bulgaria, Ecuador y Mongolia) asumieron compromisos respecto a servicios de educación superior (Bulgaria asumió compromisos hacia otros subsectores educativos). Las ofertas dentro de la actual ronda de negociaciones también se han visto limitadas. De las 33 ofertas iniciales y revisadas disponibles públicamente, sólo 11 (contando a los miembros de la UE como uno solo) se refieren a los servicios de educación superior, algunas de las cuales representan solamente modificaciones técnicas o aclaraciones a compromisos ya existentes.

En vista de la importancia de estos servicios para la sociedad y de su naturaleza altamente regulada, los gobiernos tienen precauciones comprensibles al momento de tomar acuerdos para someterse a reglas comunes. Sin embargo, la apertura de los servicios de educación superior es predominantemente un tema doméstico. Muchas de las políticas ya vistas que pueden ser necesarias para manejar la liberalización del comercio de servicios de educación terciaria no fueron diseñadas por el AGCS, sino que por factores domésticos. La OMC no es un organismo editor de estándares, ni una institución para la regulación sustantiva de la calidad en educación superior (o cualquier otro sector de servicios). Las políticas para el reconocimiento de calificaciones o bien medidas para la minimización de la fuga de talentos tampoco son afectadas absolutamente por el AGCS.

El AGCS, tal como otros tratados internacionales, tiene la capacidad de afectar la conducta reguladora de los gobiernos en algunas áreas de la educación superior. Esto es especialmente así en vista del amplio concepto del Acuerdo sobre el comercio en servicios (ver más abajo), el cual integra una gama de inversiones y políticas de inmigración que previamente se encontraban fuera del sistema multilateral. Al mismo tiempo, un examen cuidadoso de las provisiones y del funcionamiento actuales revela que su marco es capaz de acomodar y aun de contribuir al avance de los objetivos de las políticas nacionales. Algunas interro-

13 Austria, Gambia, Ghana, Haití, Mali, Ruanda, Tailandia y EEUU no hicieron compromisos relativos a los servicios de educación superior.

gantes aún permanecen abiertas con respecto al trabajo en curso sobre la elaboración de reglamentos, los cuales requieren monitoreo y un firme compromiso de parte de la comunidad educacional y de otros participantes relevantes.

Resumen del AGCS

El AGCS se relaciona con cualquier tipo de servicios en cualquier sector, con dos exclusiones principales, la más importante de las cuales en el contexto de la educación superior es la exclusión de los servicios suministrados en el “ejercicio de la autoridad gubernativa” (artículo I:3)¹⁴. Define el comercio de servicios en referencia a cuatro modos de suministro. El concepto tradicional de comercio de bienes está incluido en “suministro transfronterizo” (modo 1), el cual se refiere al suministro de un servicio desde el territorio de un Miembro hacia el territorio de otro Miembro. El modo 1 puede incluir educación a distancia y educación por Internet¹⁵. “Consumo en el extranjero” (modo 2) incluye el suministro de servicios en el territorio de un Miembro hacia un consumidor de servicios de otro Miembro, p.ej. los estudiantes que se trasladan al extranjero. Los servicios suministrados a través del establecimiento de una “presencia comercial” (modo 3), o bien a través de la “presencia de una persona natural” (modo 4) de algún otro Miembro corresponderían a movilidad institucional y de programas.

El AGCS reconoce en su Preámbulo explícitamente “el derecho de los Miembros para reglamentar el suministro de servicios en sus territorios a fin de mantener los objetivos de la política nacional”. El acceso al mercado (artículo XVI) y el trato nacional (artículo XVII) tuvieron que ser garantizados únicamente en sectores que algún Miembro lista en su esquema de compromisos especiales. Los Miembros también disponen de flexibilidad importante para confeccionar sus esquemas en vista de que tienen libertad para seleccionar y definir los sectores y para seleccionar los modos de suministro para los cuales están dispuestos a tomar

14 El otro tipo de exclusión se refiere a medidas que afecten los derechos del tráfico aéreo o bien servicios relacionados directamente con el ejercicio de los derechos de tráfico.

15 Existe una discusión entre los miembros de la OMC acerca de si el suministro electrónico de servicios constituye modo 1 o bien modo 2. El reciente caso del juego por Internet US-Antigua puede haber contribuido algún grado de claridad legal a este tema (ver Wunsch-Vincent, 2005).

compromisos específicos. Estos compromisos pueden ser calificados adicionalmente con diversas limitaciones, permitiendo, de esta forma, a los Miembros confeccionarlos para que se ajusten a objetivos políticos específicos.

En ausencia de compromisos específicos, el AGCS impone sólo obligaciones limitadas. La más importante de éstas es la del tratamiento de la nación-más-favorecida (NMF), la prohibición de discriminar entre proveedores extranjeros que suministren servicios idénticos. Cada miembro tiene la oportunidad de buscar exención de la obligación NMF a la fecha de entrada en vigencia del Acuerdo (una oportunidad que también se concede a países que ingresen posteriormente).

Aun si las regulaciones chocan con obligaciones bajo el AGCS, es posible que sean permitidas bajo la provisión del Artículo XIV sobre excepciones. Estas provisiones pueden ser invocadas para proteger los intereses públicos mayores, incluida la moral pública y el orden público, o bien para prevenir prácticas engañosas y fraudulentas. Sin embargo, estas medidas no debieran ser aplicadas en forma que constituyera un modo de discriminación arbitraria o injustificable entre países en los que prevalezcan condiciones similares o bien una restricción disfrazada del comercio de servicios.

La venta parcial [*carve-out*] de “servicios en el ejercicio de la autoridad gubernamental”

Como se ha señalado el AGCS se aplica en principio a todos los servicios, excepto aquellos suministrados en el ejercicio de la autoridad gubernamental. El Artículo I.3 (b) del AGCS dispone que para el propósito del AGCS los “servicios” incluyen “cualquier servicio de cualquier sector, exceptuando los servicios suministrados en el ejercicio de la autoridad gubernamental”. Esta excepción está definida además en el Artículo I.3 (c), que especifica que “un servicio suministrado en el ejercicio de la autoridad gubernamental” se refiere a “cualquier servicio que no sea suministrado sobre una base comercial ni en competencia con uno o más proveedores de servicios”.

En la práctica, en vista de que no existe un modelo único de suministro gubernamental de servicios de educación superior dentro de la

membresía OMC, como el concepto varía de acuerdo con los diferentes segmentos, condiciones legales y tradiciones nacionales, la cobertura de esta redacción variará dependiendo del país y del servicio a que se refiere. Sin embargo, subsisten incertidumbres acerca de su alcance exacto (ver Krawjeski, 2003¹⁶). Esta definición general no permite determinar claramente dentro de qué circunstancias los servicios de educación superior suministrados por las instituciones públicas no queden incluidos en el alcance del AGCS. Permanecen interrogantes p.ej. acerca del significado exacto de la definición de servicios que se suministran sobre una base no comercial. Mientras los servicios gratuitos cumplirían con esta condición, no se puede afirmar lo mismo con certeza en el caso de aranceles que cubran la recuperación de gastos. Incluso equiparando comercial con fines de lucro aún dejaría algunas interrogantes abiertas en cuanto a los conceptos exactos de lucro o beneficio que fueran relevantes. ¿Y qué decir acerca de una actividad que fallara en cumplir las intenciones utilitarias subyacentes del proveedor? ¿O de un servicio que resultara rentable sin dicha intención?

Con respecto a la exacta definición del término “no competitivo” surgen interrogantes semejantes. ¿Representa una relación competitiva el suministro de servicios de educación superior subsidiados por el gobierno en paralelo con instituciones privadas de entrenamiento? Si este fuera el caso, la venta parcial de los servicios suministrados bajo una autoridad gubernamental tendría un efecto limitado en el caso de los servicios de educación superior, dado que es bastante común que coexistan proveedores públicos y privados. ¿O existen otros criterios que se requieran cumplir para estimar que los servicios están compitiendo?

Implicancias de la interpretación errada del alcance del AGCS

Estas incertezas han hecho aparecer reales preocupaciones de parte de los gobiernos y otros participantes de la comunidad educacional acerca del posible impacto del AGCS sobre los servicios de educación superior. Sin embargo, como lo señala Adlung (2005) la cuestión principal consiste en saber si una errada interpretación del alcance de las provisiones AGCS puede llevar a una pérdida de control político sobre el suministro

16 Otros comentaristas han discutido subsecuentemente más allá estos temas dentro del contexto de una variedad de sectores de servicios que denotan un aspecto público importante. Ver Chanda (2003); Cossy (2005); y Adlung (2005).

tro de estos servicios. Como hemos visto más arriba, si en un sector determinado no se han asumido compromisos, en ese caso se aplican sólo correcciones limitadas, siendo la más importante de éstas el principio NMF (siempre que los países no hayan incluido al sector en cuestión en sus listas de excepción NMF). El trato NMF parece no impugnar la capacidad de los gobiernos de retener el derecho de excluir cualquier participación extranjera.

Si un país ha asumido un compromiso, se hacen efectivas otras obligaciones significativas, especialmente acerca del acceso al mercado y al trato nacional. Mientras los compromisos implican diferentes niveles de acceso en dependencia de las limitaciones anotadas en los esquemas, una errada interpretación de las provisiones del AGCS puede en tal caso tener implicancias más importantes. Un caso a considerar es la obligación nacional del Tratado. Las medidas tomadas para las universidades públicas, en caso de que cayeran inesperadamente bajo el Acuerdo, podrían desencadenar un trato igualitario tanto de los servicios extranjeros como también de los proveedores de servicios. En ese caso se requeriría del gobierno, en ausencia de apropiadas limitaciones, que extendiera beneficios financieros y de otro tipo a los proveedores y/o servicios implicados. De otra manera tendría que renegar de su compromiso bajo el Artículo XXI, lo que podría acarrear el pago de compensación mediante concesiones comerciales o medidas compensatorias de efecto comercial equivalente. Como hemos visto más arriba, frecuentemente se utilizan los subsidios para desarrollar estrategias de educación terciaria. A pesar de que es difícil ver por qué los proveedores extranjeros tengan que ser menos apropiados que sus contrapartes locales para lograr los objetivos sectoriales, los gobiernos debieran estar conscientes de posibles consecuencias no intencionales.

La formalización de los esquemas de compromisos sobre servicios de educación superior levanta de este modo interrogantes con relación a su naturaleza. Al mismo tiempo los compromisos del AGCS pueden contribuir al avance de las reformas nacionales y pueden construir capacidades en educación terciaria. Mediante el establecimiento de un marco legal más transparente y predecible, el AGCS puede mejorar el clima de inversión y puede atraer inversiones a la educación superior. Estas inversiones nuevas pueden a su vez proveer capital y conocimientos ayudando a expandir la capacidad en educación terciaria. A pesar de que

la investigación empírica relevante se encuentra aún en sus comienzos, existen señales iniciales que apoyan la hipótesis de que el sector privado está más dispuesto a invertir en países que han tomado compromisos con el AGCS (Bressie, Kende y Williams, 2004).

Limitaciones a los compromisos referentes a los servicios de educación superior

Estando pendiente una aclaración de los términos y del establecimiento de criterios objetivos de la cláusula de la redacción, existe no obstante otra opción para evitar estos problemas y facilitar la aceptación de compromisos del AGCS en servicios de educación superior para los países que así lo deseen. Esta consiste en establecer limitaciones apropiadas a los compromisos con estos servicios. Como se señala en la tabla 4.1 más abajo, los Miembros de la OMC tienen amplia flexibilidad en este aspecto. Tienen la posibilidad de condicionar determinados compromisos al sector privado o pueden excluir las instituciones financiadas públicamente. Los países también pueden restringir el acceso de los fondos, subsidios y otros beneficios públicos solamente para las instituciones y ciudadanos nacionales y aún más, pueden afirmar (para fines de transparencia) su derecho de intervenir para asegurar la calidad y otros objetivos de política pública.

Estos desarrollos se reflejan en el requerimiento plurilateral sobre servicios educacionales presentado por un número de Miembros OMC¹⁷ en la primavera 2006. De acuerdo al mandato de la Declaración Ministerial Honk, los requerimientos colectivos tienen la finalidad de complementar las negociaciones bilaterales de requerimientos y ofertas. El requerimiento plurilateral, relativo a la educación superior privada y “otros” servicios educacionales definidos en la clasificación OMC¹⁸, de-

17 Australia, China Taipéi, Malasia, Nueva Zelanda y EEUU

18 La Lista de Clasificación Sectorial de Servicios, documento MTN.GNS/W/120 fue desarrollada durante la Ronda de Uruguay para fines de clasificación de AGCS. Se basó en la Clasificación de Productos Central Provisoria de NU (CPC) y las actividades cubiertas se definen haciendo referencia a los códigos CPC. A pesar de que los Miembros OMC no están obligados legalmente a determinar el alcance sectorial de sus compromisos de acuerdo con esta clasificación, una gran mayoría sí lo ha hecho así. Los *Servicios de Educación Superior* (CPC 923) incluyen Servicios Educacionales Post-Secundarios, Técnicos y Vocacionales (CPC 92310) y Otros Servicios de Educación Superior (CPC 92390). Los primeros se refieren a sub-grados [N. del T. Esto es inferior a universitarios] de educación técnica y vocacional

termina expresamente que los Miembros en cuestión no están pidiendo compromisos en educación pública. En reconocimiento de que lo que se considera educación pública y privada difiere entre los Miembros, éstos sugieren el uso de la columna sectorial para describir, en base a las circunstancias de cada Miembro, aquella parte de los servicios educacionales que ellos desean poner bajo compromiso¹⁹. Adicionalmente, el requerimiento sugiere que los Miembros aclaren en sus esquemas clasificatorios (en la columna del trato nacional) que los fondos públicos otorgados a nacionales queden fuera del alcance de los compromisos.

La flexibilidad puede permitir a los gobiernos designar compromisos AGCS de una forma que apoye objetivos sectoriales y nacionales de desarrollo. Al mismo tiempo, es importante reconocer que el AGCS no puede solucionar el tema del acceso a los servicios de educación superior. Sólo puede desempeñar un rol complementario para las decisiones políticas alentando la confianza de los inversionistas cuando los países deciden permitir al sector privado participar en la educación terciaria. Los factores locales, incluso el Estado y las características del sistema de educación superior y las características económicas, sociales y políticas del país, son centrales. Existen muchos ejemplos de países que han hecho compromisos AGCS totales durante la ronda de Uruguay, que no han tenido impacto en su sistema de educación superior.

mientras que los últimos se refieren a educación que conduce a grados universitarios o equivalentes. *Otros Servicios Educacionales* (CPC929) cubre todos los demás servicios educacionales, no clasificados en otras partes, a exclusión de los servicios educacionales que se refieran a temas recreacionales, p.ej. aquellos suministrados por escuelas de juego y deportes, los cuales se clasifican como servicios de deportes y recreación (CPC 964). Ver OMC (1998).

19 Por ejemplo, excluyendo de los compromisos a las instituciones educacionales que posean participación gubernamental o que reciban asistencia gubernamental.

Tabla 4.1. Ejemplos de limitaciones a los servicios de educación superior en los esquemas de Miembros OMC

Miembro	Compromiso	Oferta	Modo	Limitación***	Servicios de educación superior
Australia	X		1,2,3,4	Nota	“Cubre suministro de servicios privados de educación terciaria incluso a nivel universitario”
UE	X		1,2,3,4	Nota	“Únicamente servicios financiados privadamente”
FYR MACEDONIA**	X		1,2,3,4	Nota	“En esta sección se incluyen todos los servicios educacionales: Los subsectores listados abajo sólo cubren servicios educacionales financiados privadamente. Se excluyen los servicios educacionales de las áreas de investigación, seguridad y defensa y de historia y cultura de individuos y nacionalidades de FYROM”
Corea		X	1,2,3,4	Nota	“Los servicios de educación superior suministrados por instituciones privadas de educación superior reconocidas por el gobierno o cuerpos de acreditación públicos, con el fin de otorgar títulos”
México	X		1,2,3,4	Nota	“servicios educacionales privados”
Nueva Zelandia	X		1,2,3,4	Nota	“educación primaria, secundaria y terciaria en instituciones privadas”
Paquistán		X	1,2,3,4	Nota	“Excluye instituciones financiadas públicamente”
Panamá**	X		1,2,3,4	Nota al pie	“La educación nacional es servicio público. El Estado puede intervenir en los establecimientos de educación privada para asegurar el cumplimiento de los objetivos nacionales y sociales en lo concerniente a la educación y a la capacitación intelectual, moral, cívica y física de los estudiantes”
Eslovenia	X		1,2,3,4	Nota	“Sólo de financiamiento privado”
Suiza	X		1,2,3,4	Nota	“Servicios educacionales privados”

Sanciones adicionales sobre medidas reguladoras

Una vez que se han asumido compromisos en un sector específico, adicionalmente a las obligaciones de acceso al mercado y de trato nacional (sujetos a limitaciones especificadas en los esquemas) se aplican otras sanciones. La más significativa de éstas se refiere a medidas reglamentarias, estando contenidas en el Artículo VI, particularmente en los párrafos 1 y 5. Se presenta el problema de si estas sanciones pueden limitar las capacidades gubernamentales de reglamentación de los servicios de educación superior.

El Artículo VI:1 demanda a los Miembros que éstos tomen los resguardos necesarios para que las medidas reguladoras sean “administradas de un modo razonable, objetivo e imparcial”. El Artículo VI:5 persigue asegurar que las licencias, requisitos de calificación y los estándares técnicos entre otras materias “se fundamenten en criterios objetivos y transparentes” (se dan ejemplos relativos a competencia y capacidad para suministrar el servicio) y “no sean más exigentes que lo necesario para asegurar la calidad del servicio”. Estos criterios se basan en el Artículo VI.4, el cual prevé un mandato de negociación para el desarrollo de sanciones reforzadas respecto de estas medidas. La aplicación del Artículo VI:5 está sujeta a dos limitantes, el que las medidas en cuestión anulen o impidan compromisos específicos o que no haya sido posible razonablemente esperarlas al tomar los compromisos. Esto último aparentemente exceptúa del alcance del Artículo VI:5 al menos todas aquellas medidas, que estaban ya en vigor en 1995 (WTO, 1999).

Como acota Adlung (2005), es difícil ver cómo las provisiones del Artículo VI:1 puedan chocar con los derechos de reglamentación de los gobiernos en vista de que sólo se refieren a la “administración” de las medidas y no a sus aspectos sustantivos. El Artículo VI:5 puede que tenga un impacto más amplio sobre la capacidad reguladora, debido a que, como se aprecia arriba, sí contiene obligaciones sustantivas. En este contexto, se han presentado genuinas preocupaciones acerca del significado de “no sean más exigentes que lo necesario” y sus efectos potenciales sobre la autonomía de los gobiernos para reglamentar la calidad de la educación superior (ver Chanda, 2003; y Knight, 2003). Otra preocupación se refiere al hecho de que esta “prueba de necesidad” esté relacionada sólo con la calidad del servicio (ver Trachtmann, 2003).

Una interpretación restrictiva del objetivo “calidad del servicio” puede dejar afuera medidas relacionadas con otros objetivos importantes, tales como la equidad. Es concebible que tal cosa ocurra, por ejemplo, en caso de requerimientos dirigidos a reducir disparidades del acceso a la educación terciaria y medidas semejantes vistas en la Sección 4.3. Sin embargo, en la práctica los efectos del Artículo VI:5 se verán probablemente limitados dado que su aplicación está sujeta a las dos limitaciones vistas más arriba.

A pesar de esto, persisten estas preocupaciones importantes en relación con las sanciones que pueden ser aplicadas bajo el mandato del Artículo VI.4. Existen indicios tempranos de que los gobiernos no aplicarán sanciones en esta área que puedan limitar su autonomía para reglamentar el suministro de los servicios. Por ejemplo, en las Sanciones de Contabilidad²⁰, la única área en la cual han concluido las negociaciones bajo el mandato, el objetivo cualitativo más riguroso ha sido reemplazado por un conjunto más amplio de objetivos, que incluyen la protección de los consumidores, la calidad del servicio, la competencia profesional y la integridad de la profesión. Las Sanciones de Contabilidad también se aplican únicamente en sectores (o segmentos) en los cuales se han asumido compromisos específicos. Al mismo tiempo, en vista de la importancia del aseguramiento de la calidad y de otros objetivos sociales en la educación superior, estas negociaciones requieren un monitoreo riguroso y especialmente el compromiso de la comunidad educacional y de otros participantes relevantes.

Reconocimiento mutuo y AGCS

Las sanciones actuales relativas con el reconocimiento en el marco AGCS dejan considerable flexibilidad reguladora a los Miembros para acordar el reconocimiento cuando existe claridad. Reconociendo que en vista de diferencias reglamentarias entre los Miembros es posible que sea más fácil lograr el reconocimiento entre una cantidad más reducida de países, y los consiguientes beneficios para dichos países, el AGCS (Artículo VII) permite a los Miembros la desviación de la obligación NMF y el acuerdo de MRAs bilaterales o multilaterales – o bien otor-

20 Las Sanciones de Contabilidad [*Accountancy*] se adoptaron en diciembre 1998 y deberán ser integradas al AGCS al concluir las presentes negociaciones.

gados autónomamente. Es posible lograr el reconocimiento mediante la armonización o bien de otro modo.

El Artículo VII también incluye sanciones limitadas para la protección de terceras partes. Exige que Miembros que ingresen a un MRA otorguen oportunidades adecuadas a otros Miembros interesados en negociar su acceso a dichos acuerdos, o bien para negociar acuerdos similares (a pesar de que no existe obligación de extender el reconocimiento). Para facilitar esto, el Artículo VII requiere a los Miembros notificar prontamente las medidas de reconocimiento existentes o nuevas al Concejo para el Comercio de Servicios. El Artículo VI.6 además exige que si un Miembro adquiere compromisos específicos para servicios profesionales, debe prever procedimientos apropiados para la verificación de la competencia de los profesionales de todos los demás Miembros de la OMC. Sin embargo, no se entrega orientación en cuanto a lo que constituya “procedimientos apropiados” (para una discusión en profundidad de estos temas ver Nelson, 2002).

Nuevas sanciones para la reglamentación local que pueden ser desarrolladas bajo el mandato del Artículo VI.4 pueden servir de ayuda en la promoción del reconocimiento multilateral. En especial el progreso en las conversaciones relativas a los requisitos y procedimientos de calificación posiblemente resulte muy útil a este respecto. Los temas que se discuten incluyen el fortalecimiento de las provisiones relativas a la disponibilidad de mecanismos para la verificación de calificaciones extranjeras como también la especificación de requisitos y vías para cumplir cualquier requisito o deficiencia adicionales. También incluyen una cantidad de temas de procedimiento (p.ej. marcos temporales, documentación y gastos) que pueden aumentar significativamente la eficiencia global de los procedimientos de calificación. No obstante, aquí también resultan ser relevantes temas delicados respecto de la necesidad y soberanía reglamentaria, invocando nuevamente el compromiso de la comunidad educacional.

4.5 Conclusión

La importancia económica y social de los servicios de educación superior implica que en muchos países están arriba en la lista de prioridades de desarrollo. La potenciación del comercio y de la inversión en los

servicios de educación terciaria pueden ayudar a lograr estas metas de desarrollo. La liberalización no es, sin embargo, una tarea fácil y requiere reglamentación lúcida e instituciones efectivas para tratar con las fallas del mercado y para asegurar los objetivos de política pública. Esto es el caso especialmente en las áreas de calidad del servicio y de reconocimiento de calificaciones, equidad y desventajas potenciales debido a los estudiantes que se dirigen al extranjero.

En caso de estar diseñada correctamente, la liberalización vinculante regida bajo el AGCS puede contribuir al avance de los objetivos nacionales mejorando la confianza de los inversionistas cuando los países deciden permitir al sector privado la participación en la educación superior. Mientras muchas de las políticas que se requieren para la gestión de la liberalización de los servicios de la educación terciaria no están moldeadas por el AGCS, el Acuerdo puede afectar la conducta reguladora de los gobiernos en algunas áreas de la educación terciaria. Esto se ve intensificado por el hecho de que el AGCS es un acuerdo relativamente reciente y algunas de sus provisiones tienen que ser probadas aún en la práctica. Es crucial el cuidado al examinar sus provisiones y la formulación de compromisos específicos hacia los objetivos de política nacional. También es crítico para la educación y otros participantes relevantes el permanecer activamente comprometidos con las negociaciones de nuevas sanciones en el área de la reglamentación local.

Referencias

Adlung, R. (2005), "Public Services and the GATS", Economic Research and Statistics Division, WTO, Geneva.

Australian Department of Education, Science and Training (DEST) (2005), "A National Quality Strategy for Australian Transnational Education and Training", A Discussion Paper, http://aei.dest.gov.au/AEI/GovernmentActivities/QAAustralianEducationAndTrainingSystem/QualStrat_pdf

Bressie, K., M. Kende and H. Williams (2004), "Telecommunications Trade Liberalisation and the WTO", paper presented to the 15th ITS Biennial Conference Berlin, Berlin, September.

Chanda, R. (2003), "Social Services and the GATS: Key Issues and Concerns", World Development, Vol. 31, No. 12, pp. 1997-2001.

Cossy, M. (2005), "Water Services at the WTO", in E. Brown Weiss, L. Boisson de Chazournes and N. Bernasconi-Osterwalder (eds.), *Fresh Water and International Economic Law*, International Economic Law Series, Oxford University Press, pp. 117-141.

International Telecommunication Union (ITU) (2003), "Trends in Telecommunication Reform – Promoting Universal Access to ICTs", Geneva.

Krajewski, M. (2003), "Public Services and Trade Liberalisation: Mapping the Legal Framework", *Journal of International Economic Law*, Oxford University Press, Vol. 6(2), pp. 341-367.

Knight, J. (2003), "GATS, Trade and Higher Education: Perspective 2003 – Where Are We?", *The Observatory on Borderless Higher Education*, London.

Mutume, G. (2003), "Reversing Africa's Brain Drain", available at <http://www.un.org/ecosocdev/geninfo/afrec/vol17no2/172brain.htm>

Nielson, J. (2002), "Service Providers on the Move: Mutual Recognition Agreements", OECD, Paris.

Adlung, R. (2005), "Public Services and the GATS", Economic Research and Statistics Division, WTO, Geneva.

Australian Department of Education, Science and Training (DEST) (2005), "A National Quality Strategy for Australian Transnational Education and Training", A Discussion Paper, http://aei.dest.gov.au/AEI/GovernmentActivities/QAAustralianEducationAndTrainingSystem/QualStrat_pdf

Bressie, K., M. Kende and H. Williams (2004), "Telecommunications Trade Liberalisation and the WTO", paper presented to the 15th ITS Biennial Conference Berlin, Berlin, September.

Chanda, R. (2003), "Social Services and the GATS: Key Issues and Concerns", *World Development*, Vol. 31, No. 12, pp. 1997-2001.

Cossy, M. (2005), "Water Services at the WTO", in E. Brown Weiss, L. Boisson de Chazournes and N. Bernasconi-Osterwalder (eds.), *Fresh Water and International Economic Law*, International Economic Law Series, Oxford University Press, pp. 117-141.

International Telecommunication Union (ITU) (2003), "Trends in Telecommunication Reform – Promoting Universal Access to ICTs", Geneva.

Krajewski, M. (2003), "Public Services and Trade Liberalisation: Mapping the Legal Framework", *Journal of International Economic Law*, Oxford University Press, Vol. 6(2), pp. 341-367.

Knight, J. (2003), "GATS, Trade and Higher Education: Perspective 2003 – Where Are We?", *The Observatory on Borderless Higher Education*, London.

Mutume, G. (2003), "Reversing Africa's Brain Drain", available at <http://www.un.org/ecosocdev/geninfo/afrec/vol17no2/172brain.htm>

Nielson, J. (2002), "Service Providers on the Move: Mutual Recognition Agreements", OECD, Paris.

ANEXO 1

Guía²¹ para la Provisión de Calidad en Educación Superior Transfronteriza (OCDE, 2005)

I: Introducción

Finalidad de la guía

Esta guía está destinada a apoyar y fomentar la cooperación internacional y a mejorar la comprensión de la importancia de la provisión de calidad en la educación superior transfronteriza²². El propósito de la Guía consiste en la protección de los estudiantes y otros participantes frente a la provisión de baja calidad y proveedores inescrupulosos²³, como también para apoyar el desarrollo de la educación superior transfronteriza que llene las necesidades humanas, sociales, económicas y culturales.

Fundamentos de la guía

Desde los años ochenta del siglo XX, la educación superior transfronteriza en la forma de movilidad de los estudiantes, los equipos académicos, los programas/instituciones y profesionales se ha incrementado considerablemente. En paralelo, han aparecido nuevos modos de entrega y proveedores transfronterizos, tales como campus universitarios en el extranjero, suministro electrónico de educación superior y pro-

21 Esta guía no tiene fuerza legal y se espera que los países miembros la implementen en forma apropiada para su contexto nacional.

22 En esta guía, el término educación superior transfronteriza incluye la educación superior que se realiza en situaciones en las que el profesor, estudiante, programa, institución/proveedor o materiales de curso cruzan las fronteras de la jurisdicción nacional. La educación superior transfronteriza puede incluir la educación superior por proveedores públicos/privados y con o sin fines de lucro. Comprende un amplio campo de formas, en un continuo que va desde el presencial (en diversas formas tales como estudiantes que viajan al extranjero y campos de estudio localizados en el extranjero) hasta la educación a distancia (utilizando un rango de tecnologías con inclusión de estudios por Internet).

23 En este contexto “proveedores inescrupulosos” se refiere a fábricas de títulos y de acreditación.

vedores con fines de lucro. Estas nuevas formas de educación superior transfronteriza proporcionan nuevas oportunidades para perfeccionar las habilidades y competencias de los estudiantes individuales y la calidad de los sistemas nacionales de educación superior, con el objetivo de beneficiar el desarrollo humano, social, económico y cultural del país receptor.

Si bien en algunos países los marcos nacionales para el aseguramiento de la calidad, la acreditación y el reconocimiento de las calificaciones toman en cuenta la educación superior transfronteriza, en muchos países aún no están orientados a enfrentar los desafíos de la provisión transfronteriza. Más aún, la falta de marcos claros para la coordinación de iniciativas diversas a nivel informativo, junto con la diversidad y desigualdad de los sistemas de aseguramiento de la calidad y acreditación a nivel nacional, crea vacíos en el aseguramiento de calidad de la educación superior transfronteriza, dejando una parte del suministro de educación superior transfronteriza fuera de cualquier marco de aseguramiento de calidad y acreditación. Esto deja a los estudiantes y otros participantes más vulnerables frente a la provisión de baja calidad y a los proveedores inescrupulosos²⁴ de educación superior transfronteriza. El desafío que enfrentan los sistemas actuales de aseguramiento de la calidad y de acreditación consiste en el desarrollo de procedimientos apropiados y de sistemas que abarquen a los proveedores y a los programas foráneos (adicionalmente a los proveedores y programas nacionales) en cuanto a maximizar el beneficio y limitar los potenciales fracasos de la internacionalización de la educación superior. Al mismo tiempo el incremento de la movilidad transfronteriza de los estudiantes, equipos académicos, investigadores y profesionales ha puesto en las prioridades de la agenda internacional de cooperación el tema del reconocimiento de las calificaciones académicas y profesionales.

Existe, en consecuencia, una necesidad de iniciativas nacionales adicionales, cooperación internacional y trabajo en red reforzados e información más transparente sobre los procedimientos y sistemas de aseguramiento de la calidad, acreditación y reconocimiento de calificaciones. Estos esfuerzos debieran tener un alcance global y debieran enfatizar el apoyo a las necesidades de los países en desarrollo para establecer sistemas de

24 ver nota al pie 3.

educación superior potentes. En vista de que algunos países carecen de marcos claros para el aseguramiento de la calidad, la acreditación y el reconocimiento de calificaciones, la construcción de capacidades debiera ser una parte importante del fortalecimiento general y de la coordinación de las iniciativas nacionales e internacionales. Bajo esta visión, el Secretariado de UNESCO y OCDE han trabajado estrechamente en conjunto en el desarrollo de esta Guía para la provisión de calidad en la educación superior transfronteriza (“*Guía*”). La implementación de esta Guía puede servir como un primer paso del proceso de construcción de capacidades.

La calidad del sector de educación superior de un país y su establecimiento y monitoreo no sólo es clave para su bienestar social y económico, también constituye un factor determinante que afecta el estatus de dicho sistema de educación superior a nivel internacional. El establecimiento de sistemas de aseguramiento de calidad se ha transformado en una necesidad, no sólo para el monitoreo de la calidad de la educación superior que se entrega en el país, sino que también para producir un compromiso con el suministro internacional de educación superior. Como consecuencia se ha producido un aumento impresionante de la cantidad de organismos de aseguramiento de calidad y acreditación para la educación superior en las últimas dos décadas. Sin embargo, las capacidades nacionales existentes de aseguramiento de calidad a menudo se enfocan exclusivamente en la entrega local por instituciones locales.

El incremento de la movilidad transfronteriza de los estudiantes, equipos académicos, profesionales, programas y proveedores presenta desafíos para los marcos y organismos nacionales existentes de aseguramiento de la calidad y acreditación tanto para los sistemas como para el reconocimiento de calificaciones extranjeras. A continuación, se describen algunos de estos desafíos:

- La capacidad nacional para el aseguramiento de la calidad y acreditación a menudo no abarca la educación superior transfronteriza. Esto aumenta el riesgo de que los estudiantes sean víctimas de desorientación e información errónea y de proveedores inescrupulosos, organismos de aseguramiento de calidad y acreditación dudosos y suministros de baja calidad, todo lo cual conduce a calificaciones de validez limitada.
- Los sistemas y organismos nacionales para el reconocimiento de calificaciones puede que tengan conocimientos y experiencia limi-

tados en el trato con la educación superior transfronteriza. En algunos casos, el desafío se hace más complicado cuando los proveedores de educación superior transfronteriza posiblemente entreguen calificaciones no comparables en calidad con las que entregan en sus países de origen.

- La necesidad creciente de obtener el reconocimiento nacional de las calificaciones extranjeras ha enfrentado a los organismos nacionales de reconocimiento a desafíos nuevos. A su vez, esto a veces conduce a problemas administrativos y legales para los individuos involucrados.
- Las profesiones dependen de calificaciones confiables, de alta calidad. Es esencial que los usuarios de servicios profesionales, incluyendo a los empleadores, tengan plena confianza en las habilidades de los profesionales calificados. La creciente posibilidad de obtener calificaciones de baja calidad puede dañar a las profesiones mismas, y en el largo plazo puede socavar la confianza en las calificaciones profesionales.

Alcance de la Guía

La guía apunta a suministrar un marco internacional para la provisión de calidad en educación superior transfronteriza que responda a los desafíos antes mencionados.

La guía se basa en el principio de la confianza mutua y el respeto entre los países y en el reconocimiento de la importancia de la colaboración internacional en la educación superior. También reconoce la importancia de la autoridad nacional y la diversidad de los sistemas de educación superior. Los países asignan una elevada importancia a la soberanía nacional sobre la educación superior. La educación superior es un medio vital para la expresión de la diversidad lingüística y cultural de un país y también para la alimentación de su desarrollo económico y cohesión social. Es reconocido por ello que la elaboración de políticas en educación superior refleja prioridades nacionales. Al mismo tiempo, es reconocido que en algunos países existen diversas autoridades competentes para la educación superior.

La efectividad de la guía depende en gran medida de la posibilidad de fortalecer la capacidad de los sistemas nacionales para asegurar la calidad de la educación superior. El desarrollo y la implementación de las convenciones regionales de UNESCO y el apoyo subsiguiente a las

iniciativas en curso de construcción de capacidades de UNESCO, otras organizaciones multilaterales y donantes bilaterales en esta área sostendrán y serán complementarios a esta Guía. Estas iniciativas deberían ser apoyadas por socios regionales y nacionales potentes.

La guía reconoce el importante rol de las organizaciones no gubernamentales tales como las asociaciones de educación superior, los organismos estudiantiles, las asociaciones de los equipos académicos, las redes de cuerpos de aseguramiento de la calidad y acreditación, los organismos de reconocimiento y evaluación de credenciales académicas y los organismos profesionales para el fortalecimiento la cooperación internacional para la provisión de calidad en educación superior transfronteriza. La Guía apunta al fortalecimiento y la coordinación de las iniciativas existentes apoyando el diálogo y la colaboración entre diferentes organismos.

La educación superior transfronteriza abarca una amplia gama de modalidades que van desde la presencial (bajo diversas formas, tales como estudiantes que viajan al extranjero y campus universitarios en el extranjero) al aprendizaje a distancia (con uso de una gama de tecnologías, incluso el aprendizaje por Internet). Al implementar la Guía debe considerarse la variedad de la provisión y sus diferentes demandas en cuanto al aseguramiento de la calidad.

II. Guía para Participantes de Educación Superior

Con la consideración debida a la división específica de responsabilidades en cada país, la Guía recomienda acciones a seis participantes²⁵: gobiernos; instituciones/proveedores de educación superior incluso organismos académicos; organismos estudiantiles; organismos de aseguramiento de la calidad y acreditación; organismos de reconocimiento académico²⁶; y organismos profesionales.

25 En la guía, las diferencias entre estos participantes se hacen sobre la base de las funciones y se reconoce que las diferentes funciones no necesariamente pertenecen a diferentes organismos.

26 Los organismos de reconocimiento académico incluyen organizaciones de reconocimiento de calificaciones, organismos de evaluación de credenciales académicas y centros de orientación/información.

Guía para gobiernos

Los gobiernos pueden ser influyentes, si no responsables, en la promoción adecuada del aseguramiento de la calidad, acreditación y reconocimiento de calificaciones. Asumen el papel de la coordinación de políticas en la mayoría de los sistemas de educación superior. Sin embargo, se ha observado a lo largo de toda esta guía que en ciertos países la autoridad para la supervisión del aseguramiento de calidad está en manos de organismos gubernamentales sub-nacionales o bien de organizaciones no gubernamentales.

En este contexto, se recomienda que los gobiernos:

- Establezcan o apoyen el establecimiento de un sistema claro, equitativo y transparente de registro o licenciamiento para los proveedores de educación superior transfronteriza que deseen operar en sus territorios.
- Establezcan o apoyen el establecimiento de una capacidad clara y confiable para el aseguramiento de la calidad y para la acreditación de provisión de educación superior transfronteriza, reconociendo que el aseguramiento de la calidad y de la acreditación de la provisión de educación superior transfronteriza comprende tanto a los países que hacen envíos como a los países que los reciben.
- Consulten y coordinen entre los varios organismos competentes para el aseguramiento de la calidad y de la acreditación, tanto nacional como internacionalmente.
- Proporcionen información correcta, confiable y fácilmente accesible sobre los criterios y estándares para el registro, licenciamiento, aseguramiento de la calidad y acreditación de la educación superior transfronteriza, sus consecuencias para el financiamiento de los estudiantes, instituciones o programas, si ello es aplicable, y su naturaleza voluntaria o mandataria.
- Consideren llegar a ser parte en y contribuir al desarrollo y/o puesta al día de las convenciones regionales apropiadas de UNESCO sobre reconocimiento de calificaciones y establezcan centros nacionales de información como se estipula en las convenciones.
- Donde sea apropiado, desarrollen o apoyen acuerdos bilaterales o multilaterales de reconocimiento, facilitando éste o la equivalencia de las calificaciones de cada país basado en los procedimientos y criterios incluidos en acuerdos multilaterales.

- Contribuyan a los esfuerzos para mejorar la accesibilidad a nivel internacional de información actualizada, correcta y clara sobre las instituciones y proveedores reconocidos de educación superior.

Guía para instituciones/proveedoras de educación superior

El compromiso de todas las instituciones y de los proveedores de educación superior con la calidad es esencial²⁷. Con este fin, son indispensables las contribuciones activas y constructivas de los equipos académicos. Las instituciones de educación superior son responsables de la calidad, como también de la relevancia social, cultural y lingüística de la educación y de los estándares de calificación que se entregan en su nombre, sin importar dónde y cómo se entreguen.

En este contexto, se recomienda que las instituciones y los proveedores de educación superior que provean educación superior transfronteriza:

- Aseguren que los programas que suministren a través de las fronteras y en sus países de origen sean de calidad comparable y que tengan presente la sensibilidad cultural y lingüística del país receptor. Es deseable asumir un compromiso público a este respecto.
- Reconozcan que la enseñanza e investigación de calidad se hace posible por la calidad del cuerpo académico y la calidad de sus condiciones de trabajo que promuevan la indagación independiente y crítica. La Recomendación UNESCO concerniente al Estatus del Personal de Enseñanza de Educación Superior²⁸ y otros instrumentos relevantes deben ser tomados en cuenta por todas las instituciones y proveedores para apoyar buenas condiciones de trabajo y términos de servicio, gobierno colegiado y libertad académica.
- Desarrollen, mantengan o revisen los sistemas internos actuales de gestión de la calidad de manera de hacer uso completo de las competencias de los participantes tales como equipos académicos, directivos, estudiantes y graduados y asuman plena responsabilidad

27 La declaración “Compartiendo Educación Superior de Calidad a través de las Fronteras” constituye una iniciativa importante y relevante de parte de la Asociación Internacional de Universidades, la Asociación de Universidades y Colleges de Canadá, el Consejo de Educación de América y el Consejo de Acreditación de Educación Superior para las instituciones de educación superior de todo el mundo.

28 Disponible en: http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13144&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

por la entrega de calificaciones de educación superior comparables como estándares en su país de origen y a través de las fronteras. Además, al promocionar sus programas hacia potenciales estudiantes mediante agencias, deberían asumir plena responsabilidad para asegurar que la información y asesoría entregada por sus agencias sea correcta, confiable y fácilmente accesible.

- Consulten cuerpos competentes de aseguramiento de calidad y acreditación y que respeten los sistemas de aseguramiento de calidad y acreditación del país receptor cuando entreguen educación superior a través de las fronteras, incluso educación a distancia.
- Compartan las buenas prácticas participando en organizaciones sectoriales y redes inter-institucionales a nivel nacional e internacional.
- Desarrollen y mantengan redes y participación para facilitar el proceso de reconocimiento respetando las mutuas calificaciones como equivalentes o comparables.
- En caso dado utilicen códigos de buenas prácticas tales como el *Código de Buena Práctica para la provisión de Educación Transfronteriza*²⁹ UNESCO/Consejo de Europa y otros códigos relevantes tales como la *Recomendación sobre Criterios y Procedimientos para el Establecimiento de Calificaciones Extranjeras*³⁰ Consejo de Europa/ UNESCO.
- Provean información correcta, confiable y fácilmente accesible sobre criterios y procedimientos para el aseguramiento interno y externo de la calidad y el reconocimiento académico y profesional de las calificaciones que entregan y provean descripciones completas de los programas y calificaciones, de preferencia con descripciones de los conocimientos, comprensión y habilidades que un estudiante exitoso debiera adquirir. Las instituciones/proveedores de educación superior debieran colaborar especialmente con los organismos de aseguramiento de la calidad y acreditación y con los organismos estudiantiles para facilitar la difusión de esta información.
- Asegurar la transparencia del estatus financiero de la institución y/ programa educacional que se ofrece.

29 Disponible en: http://www.coe.int/T/DG4/HigherEducation/Recognition/Code%20of%20good%20practice_EN.asp#TopOfPage

30 Disponible en: http://www.coe.int/T/DG4/HigherEducation/Recognition/Criteria%20and%20procedures_EN.asp#TopOfPage

Guía para organismos estudiantiles

Como representantes de los receptores directos de la educación superior transfronteriza y como parte de la comunidad de educación superior, los organismos estudiantiles tienen la responsabilidad de ayudar a los estudiantes y estudiantes potenciales a escrutar cuidadosamente la información disponible, dando suficiente consideración a su proceso de decisión.

En este contexto, se recomienda que el surgimiento de organismos estudiantiles autónomos, nacionales e internacionales, se apoye y que los organismos estudiantiles:

- Participen como partes activas en los niveles nacionales, internacionales e institucionales en el desarrollo, monitoreo y mantenimiento de la provisión de calidad de educación superior transfronteriza y que sigan los pasos necesarios para lograr este objetivo.
- Participen activamente en la promoción de una provisión de calidad, incrementando la conciencia de los estudiantes del riesgo potencial de asesorías e información equívocas, provisión de baja calidad que lleva a calificaciones de validez limitada y proveedores inescrupulosos. Deberían asesorarlos igualmente hacia fuentes de información correctas y confiables sobre educación superior transfronteriza. Esto es posible lograrlo incrementando la conciencia de la existencia de esta guía, como también tomando parte activa en su implementación.
- Incentivar a los estudiantes y potenciales estudiantes a hacer preguntas apropiadas al enrolarse en programas de educación superior transfronteriza. Es posible establecer una lista de preguntas relevantes por parte de los organismos estudiantiles, incluyendo estudiantes extranjeros donde sea posible, en colaboración con organismos tales como instituciones de educación superior, organismos de aseguramiento de calidad y acreditación y organismos de reconocimiento académico. Una lista de este tipo debiera incluir las siguientes preguntas: si una institución/proveedor extranjero está reconocido o acreditado por un organismo digno de confianza y si las calificaciones que entrega el instituto/proveedor extranjero son reconocidas en el país origen del estudiante para fines académicos y/o profesionales.

Guía para organismos de aseguramiento de calidad y acreditación

Adicionalmente a la administración interna de calidad de instituciones/proveedores, se han adoptado sistemas externos de aseguramiento de calidad y acreditación en más de 60 países. Los organismos de aseguramiento de la calidad y de la acreditación son responsables de establecer la calidad de las provisiones de educación superior. Los sistemas existentes de aseguramiento de la calidad y de la acreditación varían a menudo de país en país y algunas veces al interior de los mismos países. Algunos tienen organismos gubernamentales para el aseguramiento de calidad y acreditación y otros tienen organismos no gubernamentales. Además existen algunas diferencias en las terminologías usadas, la definición de “calidad”, el propósito y función del sistema incluso su vínculo con el financiamiento de los estudiantes, instituciones o programas, las metodologías usadas en el aseguramiento de la calidad y la acreditación, el alcance y función del organismo responsable o unidad y la naturaleza voluntaria u obligatoria de la participación. Mientras se respeta esta diversidad se requiere un esfuerzo coordinado entre los organismos tanto de los países que envían como de los receptores, tanto a nivel regional como global a fin de asumir los desafíos que se presentan debido al crecimiento de la provisión transfronteriza de educación superior, especialmente en sus formas nuevas³¹.

En este contexto, se recomienda que los organismos de aseguramiento de la calidad y acreditación:

- Aseguren que sus arreglos de aseguramiento de la calidad y acreditación incluyan la provisión de educación transfronteriza en sus diferentes tipos. Esto puede significar prestar atención a guías para formas de registro, asegurando que los estándares y procedimientos sean transparentes, consistentes y apropiados para tomar en cuenta la forma y alcance del sistema nacional de educación superior y adaptabilidad a los cambios y desarrollos de la provisión transfronteriza.
- Sostengan y fortalezcan las redes existentes regionales e internacionales o establezcan redes regionales en regiones que no las tengan aún. Estas redes pueden servir de plataforma para el intercambio de información y buenas prácticas, para difundir conocimientos, in-

³¹ Ver nota al pie 2.

crementar la comprensión de desarrollos y desafíos internacionales como también para mejorar la experiencia profesional de sus equipos y asesores de calidad. Estas redes también pueden ser utilizadas para aumentar la conciencia respecto a la existencia de proveedores inescrupulosos y organismos dudosos de aseguramiento de la calidad y de acreditación y para desarrollar sistemas de monitoreo e información que lleven a su identificación.

- Establezcan enlaces para fortalecer la colaboración entre los organismos de los países que envían y los que reciben y apoyar la comprensión mutua de diferentes sistemas de aseguramiento de la calidad y acreditación. Esto puede facilitar el proceso de aseguramiento de la calidad de programas que se suministran a través de las fronteras y de instituciones que operan a través de las fronteras, respetando los sistemas de aseguramiento de la calidad y acreditación de los países receptores.
- Provean información correcta y fácilmente accesible sobre los estándares de registro, procedimientos y efectos de los mecanismos de aseguramiento de la calidad, sobre el financiamiento de los estudiantes, instituciones o programas según el caso como también sobre el resultado de los registros. Los cuerpos de aseguramiento de la calidad y acreditación debieran colaborar con otros actores, especialmente con instituciones/proveedores de educación superior, equipos académicos, organismos estudiantiles y organismos de reconocimiento académico para facilitar la difusión de dicha información.
- Apliquen los principios reflejados en documentos internacionales actuales acerca de educación superior transfronteriza, tales como el *Código de Buenas Prácticas para la Provisión de Educación Transfronteriza*³² de UNESCO/Consejo de Europa.
- Logren acuerdos de reconocimiento mutuo con otros cuerpos sobre la base de confianza en y comprensión de las prácticas profesionales de cada parte, desarrollen sistemas de aseguramiento de la calidad internos y se sometan regularmente a evaluaciones externas, haciendo uso integral de las competencias de los participantes. Donde sea posible consideren emprender experimentos en evaluación internacional o revisiones por pares.

32 Disponible en: [http://www.coe.int/T/DG4/Higher Education/Recognition/Code%20of%20 good%20practice_EN.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/DG4/Higher_Education/Recognition/Code%20of%20good%20practice_EN.asp#TopOfPage)

- Consideren la adopción de procedimientos para la composición internacional de paneles de revisión de pares, criterios internacionales para la estandarización, criterios y procedimientos de evaluación y emprendan proyectos en conjunto para mejorar la comparabilidad de las actividades de evaluación de diferentes organismos de aseguramiento de la calidad y acreditación.

Guía para organismos de reconocimiento académico

Las convenciones regionales de la UNESCO para el reconocimiento de las calificaciones constituyen instrumentos importantes para facilitar el reconocimiento correcto de las calificaciones de educación superior, incluso el registro de las calificaciones extranjeras que son el resultado de la movilidad transfronteriza de estudiantes, profesionales calificados y la provisión transfronteriza de la educación superior.

Existe una necesidad de construir sobre las iniciativas existentes con acción internacional adicional para facilitar el proceso correcto de reconocimiento de las calificaciones académicas, haciendo los sistemas más transparentes y comparables.

En este contexto, se recomienda que los cuerpos de reconocimiento académico:

- Establezcan y mantengan redes regionales e internacionales que puedan servir como plataforma para el intercambio de información y buenas prácticas, para la difusión de conocimientos, para incrementar la comprensión de los desarrollos y desafíos internacionales y para mejorar la experiencia profesional de sus equipos.
- Fortalezcan la cooperación con los organismos de aseguramiento de la calidad y acreditación para facilitar el proceso de determinar si una calificación cumple con los estándares básicos de calidad, como también comprometerse con la cooperación y el trabajo en red transfronterizos con los organismos de aseguramiento de la calidad y acreditación. Esta cooperación debiera ser realizada tanto a nivel regional e inter-regional.
- Establezcan y mantengan contactos con todos los participantes para compartir la información y mejorar los lazos entre las metodologías de registro de las calificaciones académicas y profesionales.
- En caso dado, se ocupen del reconocimiento profesional de las cali-

ficaciones en el mercado laboral y provean la información necesaria sobre el reconocimiento profesional, para aquellos que disponen de una calificación extranjera y para los empleadores. Dado el alcance creciente de los mercados laborales internacionales y la creciente movilidad profesional, se recomienda la colaboración y coordinación con asociaciones profesionales para este fin.

- Utilicen códigos de práctica tales como las *Recomendaciones sobre Criterios y Procedimientos para el Registro de Calificaciones Extranjeras*³³ de UNESCO/Concejo de Europa y otros códigos de práctica relevantes a fin de aumentar la confianza pública en sus procedimientos de reconocimiento y para asegurar a los participantes que el procesamiento de requerimientos se conduce de forma correcta y consistente.
- Provean información clara, correcta y accesible sobre el criterio para el establecimiento de las calificaciones, incluyendo las calificaciones derivadas de la provisión transfronteriza..

Guía para organismos profesionales³⁴

Los sistemas de reconocimiento difieren de país en país y de profesión en profesión. Por ej. en determinados casos una calificación académica reconocida podría bastar para iniciar la práctica profesional, mientras que en otros se imponen requisitos adicionales a los portadores de calificaciones académicas para iniciar la profesión. Dado el alcance creciente de los mercados laborales internacionales y el aumento de la movilidad profesional, los poseedores de calificaciones profesionales, como también los empleadores y asociaciones profesionales se ven enfrentados a diversos desafíos. Para un proceso de reconocimiento correcto, es crítico contar con una mayor transparencia – p.ej. el mejoramiento de la disponibilidad y calidad de la información.

33 Disponible en: http://www.coe.int/T/DG4/HigherEducation/Recognition/Criteria%20and%20procedures_EN.asp#TopOfPage

34 Esta sección se refiere a instituciones con competencia legal en el campo de las profesiones reglamentadas y al reconocimiento profesional. En ciertos países estas instituciones están constituidas como organismos profesionales; en otros este papel es desempeñado por otras autoridades competentes, tales como ministerios gubernamentales.

En este contexto, se recomienda que los organismos profesionales responsables del reconocimiento profesional:

- Desarrollen canales de información accesibles tanto a poseedores de calificaciones nacionales como extranjeros para ayudarlos en la obtención de reconocimiento profesional de sus calificaciones, y a los empleadores que requieren de asesoría acerca del reconocimiento profesional de las calificaciones extranjeras. La información también debiera ser de fácil acceso para los estudiantes actuales y potenciales.
- Establezcan y mantengan contactos entre organismos profesionales tanto de los países que envían como de los receptores, instituciones/proveedores de educación superior, organismos de aseguramiento de la calidad y acreditación, como también organismos de reconocimiento académico para mejorar las metodologías para el establecimiento de las calificaciones.
- Establezcan, desarrollen e implementen criterios para el establecimiento y procedimientos para la comparación de programas y calificaciones para facilitar el reconocimiento de calificaciones y para adecuar los resultados y competencias del aprendizaje que culturalmente sean apropiados, adicionalmente a los requisitos de entrada de información y procedimiento.
- Mejoren la accesibilidad a nivel internacional de información actualizada, correcta y comprensible sobre los acuerdos de reconocimiento mutuo para las profesiones y apoyen el desarrollo de nuevos acuerdos.

Lista de Acrónimos

AAU	Asociación de Universidades Africanas
ABET	Directorio Americano para el Entrenamiento de Ingenieros
AIR	Asociación para Investigación Institucional
AMBA	Asociación Internacional de Master en Gestión de Negocios MBA
APQN	Red de Calidad de Asia Pacífico
CAMES	Consejo Africano y de Madagascar para la Enseñanza Superior
CCA	Consejo Centroamericano de Acreditación
CSUCA	Consejo Superior Universitario Centroamericano
DAC	Comité de Ayuda al Desarrollo de OCDE
DGF	Administración de Préstamos de Desarrollo (Banco Mundial)
EAIR	Asociación Europea de Investigación Institucional
EEA	Área Económica Europea
EFMD	Fundación Europea para el Desarrollo de las Habilidades Administrativas
ENQA	Asociación Europea para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior
EQUIS	Sistema Europeo de Mejoramiento de la Calidad
FEANI	Federación Europea de Asociaciones Nacionales de Ingenieros
FIMPES	Federación Mejicana de Instituciones Particulares de Educación Superior
GATS	Acuerdo General para el Comercio de los Servicios
GIQAC	Iniciativa Global para la Capacidad del Aseguramiento de la Calidad
GTZ	Agencia Alemana para la Cooperación Técnica
IAAB	Directorio Asesor de Acreditación Internacional
INQAAHE	Red Internacional para las Agencias de Aseguramiento de la Calidad en Educación Superior
IOM	Organización Internacional para las Migraciones

MFN	Nación-más-favorecida
MoU	Memorando para la comprensión
MRA	Acuerdos de Reconocimiento Mutuo
OBHE	Observatorio de Educación Superior sin Fronteras
ODA	Asistencia Oficial de Desarrollo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PIFI	Programa Integral para el Apoyo Institucional
RIACES	Red Latinoamericana de Calidad para Educación Superior
SAAIR	Asociación de Asia Sud-Este para la Investigación Institucional
SADC	Comunidad Sud-Africana para el Desarrollo
SANSA	Red Sud-Africana para Conocimiento Especializado en el Extranjero
TQM	Administración de Calidad Total
TRIPS	Aspectos Relacionados al Comercio de los Derechos de Propiedad Intelectual
UNDP	Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas
UNECA	Comisión Económica para África de las Naciones Unidas
UNESCO	Organización para la Educación, Ciencia y Cultura de las Naciones Unidas
WEI	Indicadores Mundiales de Educación de OCDE/UNESCO
WTO	Organización Mundial del Comercio

También disponible en la colección CERI

Comprendiendo los resultados sociales del aprendizaje

130 páginas • Julio 2007 • ISBN: 978-92-64-03310-8

Comprendiendo al cerebro: El nacimiento de una ciencia del aprendizaje

330 páginas • Junio 2007 • ISBN: 978-92-64-02912-5

Evidencia en educación: Uniendo la investigación y las políticas

180 páginas • Junio 2007 • ISBN: 978-92-64-03366-5

Entregando conocimiento gratuito: El surgimiento de los recursos de la educación abierta

147 páginas • Mayo 2007 • ISBN: 978-92-64-03174-6

¿Escolaridad sensible a la demanda? Evidencias y temas

146 páginas • Noviembre 2006 • ISBN: 978-92-64-02840-4

Escenarios de pensamiento, repensar la educación

200 páginas • Abril 2006 • ISBN: 978-92-64-02363-1

Personalizando la educación

128 páginas • Febrero 2006 • ISBN: 978-92-64-03659-8

E-learning en educación terciaria: ¿Dónde estamos?

290 páginas • Junio 2005 • ISBN: 978-92-64-00920-5

Evaluación formativa – Mejorando el aprendizaje en las salas de educación secundaria

280 páginas • Febrero 2005 • ISBN: 978-92-64-00739-3

Calidad y reconocimiento en educación superior: El desafío transfronterizo

205 páginas • Octubre 2004 • ISBN: 978-92-64-01508-6

Internacionalización y comercio en educación superior – Oportunidades y Desafíos

250 páginas • Junio 2004 • ISBN: 978-92-64-01504-3

www.oecdbookshop.org

