

1.6

EDUCACIÓN TRANSFRONTERIZA COMERCIAL: IMPLICACIONES PARA LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Jane Knight

Resumen

El propósito de este artículo es estudiar los tipos y métodos de suministro de los proveedores de educación transfronteriza y plantear algunas preguntas sobre las posibles implicaciones para la financiación de la educación superior, en concreto como sistema o sector. Cuando se analiza la educación transfronteriza, es importante reconocer que las perspectivas varían entre los países receptores y los países emisores; y entre los países con un sistema de educación superior relativamente bien desarrollado y los países donde el sector de la educación superior aún está creciendo en términos de capacidad, cobertura y reglamentación.

INTRODUCCIÓN

Hay muchos indicios de que la demanda de educación superior en los próximos veinte años sobrepasará la capacidad de algunos países para satisfacer las necesidades nacionales. El Informe Mundial sobre la Movilidad de Estudiantes en 2025 (2002), elaborado por IDP Education Australia, pronostica que la demanda de educación internacional aumentará de los 1,8 millones de estudiantes internacionales en el año 2000 a los 7,2 millones de estudiantes internacionales en el 2025. Sin duda se trata de unas cifras sorprendentes que brindan enormes retos y oportunidades. La movilidad de los estudiantes a otros países para seguir con sus estudios continuará y seguirá siendo una parte importante de la dimensión internacional del panorama de la educación superior. Sin embargo, la movilidad de los estudiantes no será suficiente para satisfacer el enorme interés que existe por obtener una educación superior, especialmente en los países densamente poblados. De ahí la aparición y el importante crecimiento de los programas y de los proveedores de educación transfronteriza. Se están desarrollando nuevos tipos de proveedores, nuevas formas de entrega y nuevos modelos de colaboración para facilitar los programas educativos a los estudiantes en sus países y así satisfacer la demanda de titulaciones internacionales y, lo que es más importante todavía, aumentar en su conjunto el acceso nacional a la educación superior.

El propósito de este artículo es estudiar los tipos y métodos de suministro de los proveedores de educación transfronteriza y plantear algunas preguntas sobre las posibles implicaciones de la financiación de la educación superior, en con-

creto como sistema o sector. Cuando se analiza la educación transfronteriza, es importante reconocer que las perspectivas varían entre los países receptores y los países emisores; y entre los países con un sistema de educación superior relativamente bien desarrollado y los países donde el sector de la educación superior aún está creciendo en términos de capacidad, cobertura y reglamentación.

Una de las mayores limitaciones en el estudio de la movilidad internacional de los programas académicos y de las instituciones y empresas es la falta de datos. Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido son los únicos países emisores (exportadores) que han elaborado estadísticas sobre programas transfronterizos en los últimos cinco años. En cuanto a los países receptores, Hong Kong, Singapur, China y Malasia han intentado sistemáticamente averiguar el número y el tipo de programas y de proveedores que han cruzado sus fronteras. Sin embargo, cada país utiliza criterios y definiciones diferentes en la recogida de información y es difícil confiar en un análisis comparativo de países o tener un macropanorama preciso del volumen y del valor de la educación transfronteriza.¹

Es necesario comentar un poco la terminología, ya que es importante aclarar desde el principio cómo se interpretan y se utilizan los conceptos clave. Las instituciones de educación superior tradicionales ya no son los únicos proveedores de cursos y de programas académicos. Las empresas multinacionales, así como las empresas mediáticas y de tecnologías de la información, son nuevas asociaciones de tipo privado y público que se dedican cada vez más al suministro de educación, tanto nacional como internacionalmente. El concepto de «proveedores de educación» cada vez es más común, ya que incluye tanto las instituciones de educación superior tradicionales como las organizaciones y empresas nuevas. En este estudio se utiliza el término «proveedores» para designar todos los tipos de entidades que ofrecen programas y servicios educativos. En ocasiones se ha criticado el uso de la palabra «proveedores» debido a que parece que se está adoptando la postura de «marketización y corporatización». Este uso es un reflejo de los tiempos y, de hecho, se intenta no adoptar el lenguaje comercial o mercantil de «suministradores, consumo en el extranjero, presencia comercial», etc. Existe una gran confusión en el sector sobre el significado y el uso de los siguientes tres términos: educación

«transnacional, transfronteriza y sin fronteras». (CVCP, 2000). El término preferido para este debate es educación transfronteriza, ya que la presencia de fronteras nacionales es central en muchas de las cuestiones regulatorias, de calidad y financieras relacionadas con la nueva movilidad de programas y proveedores. Este estudio se centra fundamentalmente en el sector de la educación superior, pero también se refiere con frecuencia al sector de educación terciaria, ya que las fronteras de los diferentes niveles de la educación están muy desdibujadas.

¿QUÉ ES LA EDUCACIÓN TRANSFRONTERIZA?

La educación transfronteriza es un concepto que se refiere al movimiento de la educación (estudiantes, investigadores, profesores, materiales de aprendizaje, programas, proveedores, conocimientos, etc.) a través de las fronteras nacionales, regionales, jurisdiccionales o geográficas. En la Tabla I.6.1 se presenta un marco para la educación transfronteriza basado en dos elementos: 1) quién o qué se mueve –personas, programas, proveedores y proyectos o servicios; y 2) cómo se mueve la educación y bajo qué condiciones –cooperación para el desarrollo, intercambios académicos e iniciativas comerciales.




La Tabla I.6.1 ilustra dos tendencias significativas en la educación transfronteriza. La primera es el desplazamiento vertical descendente de la movilidad de los estudiantes hacia la movilidad de programas y de proveedores. Es importante poner de relieve que el número de estudian-

tes que busca formación en países extranjeros sigue aumentando; sin embargo, actualmente se está poniendo más énfasis en proporcionar cursos y programas académicos a los estudiantes en sus propios países. El segundo desplazamiento se produce de izquierda a derecha y se trata de un cambio significativamente sustancial en la orientación de la cooperación para el desarrollo hacia el comercio competitivo, o en otras palabras, de la ayuda al comercio.² Este estudio se centra en la movilidad de programas y proveedores con fines comerciales, como se indica en las partes sombreadas de la Tabla I.6.1. Sin embargo, debe señalarse que existe un crecimiento significativo en cuanto al volumen y a la innovación en los intercambios/enlaces académicos (columna 2), en los que los beneficios y los acuerdos mutuos son cuestiones clave, y también en la cooperación para el desarrollo (columna 1), en la que hay una tendencia clara al incremento de la cooperación académica de sur-sur.

¿QUIÉNES SON LOS PROVEEDORES TRANSFRONTERIZOS?

El aumento en todo el mundo de la demanda de educación superior ha dado como resultado una gran diversidad de nuevos proveedores que ofrecen educación a través de las fronteras (OCDE 2004). Los nuevos proveedores incluyen sociedades que cotizan en bolsa, como Apollo (EE.UU.), Informatics (Singapur) y Aptech (India); universidades corporativas, como las dirigidas por Motorola y Toyota, y redes de universidades, asociaciones profesionales y orga-

TABLA I.6.1
Marco de la educación transfronteriza

Categoría	Modos Ejemplos	Condiciones de la actividad transfronteriza		
		1  Cooperación para el desarrollo	2  Intercambios/enlaces	3  Comercial con fines lucrativos
Personas – Estudiantes – Profesores/especialistas – Investigadores – Expertos/asesores	– Semestre/año en el extranjero – Títulos completos – Trabajo de campo/investigación – Prácticas – Período sabático – Asesoramiento			
Programas	– Hermanamiento – Franquicia – Articulado/convalidado – Titulación conjunta – En línea/a distancia			
Proveedores Instituciones, organizaciones y empresas	– Campus (sucursal) – Universidad virtual – Fusión/adquisición – Instituciones independientes			
Proyectos	– Investigación – Elaboración del currículum – Servicios educativos			

Fuente: Knight, 2005.

nizaciones. Sin embargo, no son sólo los nuevos proveedores los que cada vez están más interesados en iniciativas comerciales transfronterizas. Las instituciones de educación superior convencionales, tanto privadas como públicas, también están buscando oportunidades para la distribución comercial de programas de educación en otros países. La mayor parte de estas universidades son instituciones que actúan de buena fe y que cumplen las normas nacionales y extranjeras (allí donde las haya). Sin embargo, también hay un aumento de proveedores deshonestos o de baja calidad que no están reconocidos por las entidades nacionales de concesión de licencias o acreditaciones ni en los países emisores ni en los receptores. Además, se ha detectado un preocupante aumento del número de «fábricas de títulos» que operan por todo el mundo. A menudo se trata de empresas que funcionan a través de una página web que venden certificados basados en «experiencias de la vida» y que no ofrecen ningún programa educativo. Este artículo admite la existencia de proveedores deshonestos y de baja calidad, pero se centra en los proveedores de educación superior serios y dignos de confianza.

El aumento del número y de los tipos de entidades que ofrecen programas educativos transfronterizos y de los diferentes modos de ofrecerlos está generando confusión. Esta

situación general de cambio puede indicar perfectamente un aspecto innovador, pero también requiere algún tipo de sistema de clasificación para dar sentido al nuevo campo de juego de la educación transfronteriza.

TIPOLOGÍA DE LOS PROVEEDORES

En la tabla I.6.2 se presenta una tipología de los proveedores de educación transfronteriza. Es un intento de dibujar un mapa conceptual de los diversos actores y de separar el tipo de proveedores del modo de suministro transfronterizo. La Tabla I.6.2 clasifica los proveedores en dos categorías: 1) las instituciones de educación superior tradicionales (públicas y privadas) que normalmente están orientadas a la enseñanza, a la investigación y al servicio a la sociedad/compromiso social, y 2) los «proveedores nuevos o alternativos». Los proveedores nuevos son diversos por naturaleza, pero se caracterizan típicamente por el hecho de ser empresas u organizaciones que proporcionan programas y/o servicios educativos con ánimo de lucro. Están más orientados a ofrecer programas educativos y de formación que a realizar investigación y actividades de intercambio de conocimientos entre expertos.

TABLA I.6.2 Tipología de proveedores tradicionales y nuevos o alternativos			
Categoría del proveedor	Estado	Con ánimo de lucro/ sin ánimo de lucro	Comentarios
<i>Instituciones de educación superior tradicionales: orientadas a la enseñanza, la investigación y el servicio a la sociedad</i>			
Instituciones reconocidas	Incluye instituciones públicas sin ánimo de lucro, instituciones privadas sin ánimo de lucro e instituciones privadas con ánimo de lucro. Normalmente forman parte del sistema educativo nacional y están reconocidas por las entidades nacionales de concesión de licencias y acreditaciones.	Pueden ser instituciones con o sin ánimo de lucro.	Muchos países tienen un sistema mixto de instituciones de educación superior financiadas con fondos públicos y privados, pero las fronteras que las separan o las diferencian están poco definidas.
Instituciones no reconocidas	Normalmente son privadas y no forman parte del sistema educativo nacional. Incluyen instituciones que no están reconocidas por las entidades nacionales de concesión de licencias y acreditaciones. Si las instituciones de educación superior no reconocidas son de baja calidad, a menudo son conocidas como «proveedores deshonestos».	Normalmente con ánimo de lucro en el ámbito nacional e internacional.	Las «fábricas de diplomas» venden títulos, pero no proporcionan programas de estudio, y están relacionadas con la educación transfronteriza, pero no son auténticos proveedores. Los «proveedores deshonestos» a menudo están acreditados por grupos o empresas que se autoacreditan o por agencias que venden acreditaciones («fábricas de acreditación»).
<i>Proveedores nuevos o alternativos: orientados a la enseñanza y/o a servicios comerciales</i>			
Instituciones de educación superior de empresas comerciales	Pueden cotizar en bolsa o ser de propiedad privada. Incluyen: 1. Empresas que fundan instituciones de educación superior que pueden o no estar reconocidas por las entidades oficiales de concesión de licencias y acreditaciones. 2. Empresas que se centran especialmente en el suministro de servicios. Normalmente no forman parte del sistema educativo nacional del país de procedencia.	Con ánimo de lucro.	Pueden incluir una gran variedad de empresas (por ejemplo, mediáticas, de tecnologías de la información o del mundo editorial) que proporcionan programas educativos y servicios de apoyo. Pueden complementar a instituciones de educación superior tradicionales o cooperar, competir o coexistir con ellas. Las empresas que ofrecen programas académicos y que cotizan en bolsa forman parte del Índice Mundial de Educación elaborado por el Observatorio de la Educación sin Fronteras (Garrett, 2004).

TABLA I.6.2
(Continuación)

Categoría del proveedor	Estado	Con ánimo de lucro/ sin ánimo de lucro	Comentarios
Instituciones de educación superior corporativas	Normalmente forman parte de una corporación internacional más grande y están fuera del sistema educativo nacional. No siempre están reconocidas por entidades nacionales de concesión de licencias y acreditaciones. No forman parte del sistema educativo nacional del país de procedencia.	No es relevante.	Las corporaciones que dirigen sus propios institutos de enseñanza o formación ofrecen programas sólo para sus empleados y son proveedores transnacionales por el hecho de ser grandes empresas multinacionales. A menudo colaboran con instituciones de educación superior tradicionales, especialmente por su capacidad para otorgar títulos.
Organizaciones y redes profesionales, gubernamentales y no gubernamentales	Pueden ser una combinación de organizaciones públicas/públicas o públicas/privadas o privadas/privadas e instituciones de educación superior.	Normalmente con ánimo de lucro.	Las organizaciones y redes pueden o no formar parte del sistema de educación nacional; y pueden o no estar reconocidas por entidades nacionales de concesión de licencias y acreditaciones. Sin embargo, alguno de los socios puede estarlo.
Instituciones de educación superior virtuales	Incluye instituciones de educación superior que son 100% virtuales. Pueden o no formar parte del sistema educativo nacional; y pueden o no estar reconocidas por entidades nacionales de concesión de licencias y acreditaciones.	Normalmente con ánimo de lucro si disponen de una oferta transfronteriza.	Para el sistema educativo nacional receptor resulta difícil controlar o regular las instituciones de educación superior virtuales a causa de los métodos de suministro a distancia.

Nota: País de procedencia denota país emisor, y país anfitrión significa país receptor.
Fuente: Knight, 2005.

Es interesante que el factor clave diferenciador en la categoría de institución tradicional de educación superior sea el elemento de reconocimiento por parte del país emisor más que el factor más tradicional de público o privado. Definitivamente las fronteras entre instituciones financiadas con fondos públicos y privados están muy desdibujadas, así como entre la calificación de con y sin ánimo de lucro. Esto se debe al hecho de que muchas instituciones de educación superior públicas sin ánimo de lucro reciben fondos de fuentes privadas y se dedican a algunas actividades con ánimo de lucro para diversificar sus fuentes de financiación y aumentar sus ingresos. Esto es especialmente evidente en países donde la financiación por parte de los gobiernos tiene un nivel fijo y no se puede aumentar para afrontar el aumento de la demanda y de los costes. Al mismo tiempo, en muchos países, entidades con financiación privada reciben algunos fondos públicos o subvenciones, y pueden dedicarse a actividades sociales sin ánimo de lucro. Por lo tanto, no sólo existe un sector mixto de educación superior público y privado, sino que también hay instituciones que se dedican a proyectos tanto con ánimo de lucro como sin

ánimo de lucro, especialmente en relación con las actividades transfronterizas.

La categoría de proveedores nuevos y alternativos incluye una gran diversidad de empresas, organizaciones e instituciones que proporcionan programas educativos y cursos en países extranjeros. Este nuevo tipo de proveedores transfronterizos pueden ser centros tradicionales o universidades virtuales, y pueden complementar a los proveedores nacionales (y a otros proveedores transfronterizos), competir, colaborar o simplemente coexistir con ellos. Las empresas comerciales –y especialmente aquellas que cotizan en bolsa– son de especial interés para este artículo.

TIPOLOGÍAS DE LAS FORMAS DE MOVILIDAD DE PROGRAMAS Y DE PROVEEDORES

En la Tabla I.6.3 y la Tabla I.6.4 se presentan tipologías diferentes de cómo los proveedores de educación suministran sus programas a otros países.

TABLA I.6.3
Tipología de las formas de movilidad transfronteriza de programas

Categoría	Descripción de formas y tipos de movilidad
Franquicia	Acuerdo por el cual un proveedor en el país de origen A autoriza a un proveedor en otro país B a ofrecer su curso, programa o servicio en el país B o en otros países. El título es concedido por el proveedor en el país A. Normalmente se trata de un acuerdo con fines comerciales.
Hermanamiento	Situación en la cual un proveedor en el país de origen A colabora con un proveedor situado en el país B para desarrollar un sistema de articulación que permita a los estudiantes obtener créditos de cursos en el país B y/o en el país de origen A. El proveedor del país de origen A concede un único título. Puede tener o no una base comercial.
Doble titulación o titulación conjunta	Acuerdo por el cual proveedores en diferentes países colaboran para ofrecer un programa según el cual un estudiante recibe un título de cada proveedor o un título conjunto de ambos proveedores. Normalmente se basa en un intercambio académico.

TABLA I.6.3
(Continuación)

Categoría	Descripción de formas y tipos de movilidad
Articulación	Diversos tipos de acuerdos articulados entre proveedores en diferentes países permiten a los estudiantes obtener créditos de cursos o programas ofrecidos o suministrados por proveedores que colaboran.
Convalidación	Acuerdos de convalidación entre proveedores en diferentes países que permiten al proveedor B en el país receptor conceder el título del proveedor A en el país de procedencia.
Virtual o a distancia	Acuerdos según los cuales los proveedores ofrecen cursos y programas a estudiantes en diferentes países a distancia y con sistemas en línea. Pueden incluir algún tipo de ayuda presencial a los estudiantes a través de centros nacionales de estudio o de apoyo.

Fuente: Knight, 2005.

TABLA I.6.4
Tipología de formas y tipos de movilidad transfronteriza de los proveedores

Categoría	Descripción de formas y tipos de movilidad
Campus sucursal	El proveedor en el país A establece un campus satélite en el país B para ofrecer cursos y programas a los estudiantes en el país B. (También puede incluir estudiantes del país A que realicen algún semestre o curso en el extranjero.) Los títulos son concedidos por el proveedor en el país A.
Institución independiente	El proveedor extranjero A (una universidad tradicional, una empresa comercial o una alianza/red) establece en el país B una institución autónoma de educación superior para ofrecer cursos, programas y titulaciones.
Adquisición/fusión	El proveedor extranjero A adquiere una parte o el 100% de una institución de educación superior local en el país B.
Centro docente/instalación docente	El proveedor extranjero A establece centros docentes en el país B para ayudar a los estudiantes que realizan sus cursos y programas. Los centros docentes pueden ser independientes o colaborar con proveedores locales en el país B.
Afiliación/redes	Diferentes clases de proveedores públicos y privados, tradicionales y nuevos, de diversos países colaboran a través de tipos innovadores de asociación para establecer redes/instituciones con la finalidad de ofrecer cursos y programas nacionales y en países extranjeros, a través de las modalidades de educación a distancia o presencial.
Universidad virtual	El proveedor suministra cursos de créditos y programas de licenciatura a estudiantes en diferentes países a través de las modalidades de educación a distancia y generalmente no tiene servicios de ayuda presencial para los estudiantes.

Fuente: Knight, 2005.

Estas tipologías hacen emerger los temas clave sobre el registro y la acreditación de programas y proveedores por parte de los países receptores; pero también originan preguntas relacionadas con la financiación de la educación superior en términos de asociaciones públicas o privadas y la finalidad de la actividad (con o sin ánimo de lucro).

EMPRESAS DEL ÍNDICE MUNDIAL DE EDUCACIÓN

El Observatorio de la Educación Superior sin Fronteras (Garrett 2004) ha desarrollado un Índice Mundial de Educación Superior de empresas que ofrecen programas y servi-

cios educativos que cotizan en bolsa. El índice (Garrett y MacLean 2004) clasifica 49 empresas en cinco grupos: centros tradicionales, aprendizaje electrónico, formación en tecnologías de la información, editoriales y empresas de software y de asesoría. Asimismo, da información sobre sus ingresos y resultados netos. En la tabla I.6.5 figuran las 41 empresas que se incluyen en una de las tres primeras categorías y que pueden ser vistas como competidoras directas o indirectas de las instituciones tradicionales sin ánimo de lucro. Los ingresos o beneficios del año 2003 se expresan en millones de dólares americanos del 2002 y como un porcentaje de los ingresos anuales del 2003.

TABLA I.6.5
Empresas del Índice Mundial de Educación del año 2003

País	Empresa	Categoría	Beneficio neto*	% de beneficio**
<i>África</i>				
Sudáfrica	Advtech	Centro tradicional	5,6	10,47
	Primeserv	Centro tradicional	0,4	0,80
<i>Asia</i>				
Australia	Garratt's Limited	Centro tradicional	-0,7	-11,67
India	Aptech	Formación en tecnologías de la información	2,3	2,70
	NIIT	Formación en tecnologías de la información	0,9	0,56
	Tata Infotech	Aprendizaje electrónico	6,1	6,60
Malasia	FSBM Holdings	Centro tradicional	-1,5	-10,14
	Hartford Holdings	Centro tradicional	0,5	13,89
	Inti Universal Holdings	Centro tradicional	85	20,05
	SEG International	Centro tradicional	3,7	15,16
	Stamford College Holdings	Centro tradicional	0,6	6,19

TABLA I.6.5

(Continuación)

País	Empresa	Categoría	Beneficio neto*	% de beneficio**
Filipinas	Centro Escolar University	Centro tradicional	4,5	24,46
	Far Eastern University	Centro tradicional	3	26,09
Singapur	Horizon Education & Technologies	Formación en tecnologías de la información	-32,9	-411,25
	Informatics Holdings	Formación en tecnologías de la información	6,8	6,59
	Raffles LaSalle International	Centro tradicional	3,1	28,44
<i>Europa</i>				
Reino Unido	BPP Holdings	Centro tradicional	5,3	3,04
	Epic Group	Aprendizaje electrónico	1,2	10,43
Irlanda	SkillSoft Corporation	Aprendizaje electrónico	-284	-279,80
<i>América del Norte</i>				
Canadá	Capital Alliance Group	Centro tradicional	-1,5	-29,41
	Serebra Learning Corporation	Aprendizaje electrónico	-0,5	-25,00
EE.UU.	Apollo Group	Centro tradicional	247	18,43
	Career Education Corporation	Centro tradicional	119,2	10,03
	Centra Software	Aprendizaje electrónico	-7,9	-18,37
	Click2Learn	Aprendizaje electrónico	-6	-20,62
	Concorde Career Colleges	Centro tradicional	6,2	8,30
	Corinthian Colleges	Centro tradicional	65,9	12,74
	DeVry	Centro tradicional	61,1	9,00
	Digital Think	Aprendizaje electrónico	-61,3	-145,61
	Docent	Aprendizaje electrónico	-10,7	-35,31
	Ecollege	Aprendizaje electrónico	0,9	2,44
	Education Management Corporation	Centro tradicional	56,3	8,80
	EVCI Career Colleges	Centro tradicional	2,6	12,87
	Health Stream	Aprendizaje electrónico	-3,4	-18,68
	ITT Educational Services	Centro tradicional	58,9	11,26
	New Horizons Worldwide	Formación en tecnologías de la información	1,4	1,01
	PLATO Learning	Aprendizaje electrónico	-1,7	-2,07
	Strayer Education	Centro tradicional	33,7	22,93
Sylvan Learning Systems	Centro tradicional	46,1	9,75	
University of Phoenix Online	Aprendizaje electrónico	110,5	20,86	
Vcampus Corporation	Aprendizaje electrónico	-3,3	-54,10	

* En millones de dólares americanos del 2002.

** Beneficios como % de los ingresos anuales totales.

Fuente: Adaptado de Garret y MacLean (2004).

Estas empresas se dedican a ofrecer programas y servicios educativos internacionales y se pueden clasificar como proveedores transfronterizos comerciales nuevos y alternativos según se propone en la Tabla I.6.2. Un análisis de estas 41 empresas revela que 23 funcionan como centros tradicionales, 13 ofrecen aprendizaje electrónico y 5 proporcionan formación en tecnologías de la información (TI) con un nivel de licenciatura o inferior. Además, de los datos se desprende que los centros tradicionales son los más rentables, ya que el 87% de ellos (20 de los 23) muestran beneficios, seguidos por los de formación en TI, el 80% de los cuales (4 de cada 5) son rentables, mientras que sólo el 30% (4 de 13) de las empresas que ofrecen aprendizaje electrónico obtuvieron beneficios en el año 2003. Desgraciadamente, no se dispone de información sobre el volumen de la inversión de capital ni de cómo éste ha cambiado a lo largo de los años. Se indican los países de procedencia de estas empresas pero no los países de destino que impor-

tan o reciben la oferta educativa. Una revisión de las páginas web de estas empresas revela que países de todas las regiones del mundo reciben programas y servicios educativos transfronterizos de tipo comercial. El mayor número de países receptores se encuentra en el Pacífico asiático, donde una gran demanda de educación superior no puede ser satisfecha por la capacidad nacional y/o hay un gran interés por obtener títulos académicos extranjeros. Desafortunadamente, no hay datos fiables o comparativos sobre el número de estudiantes registrados en programas ofrecidos por estas empresas ni, de hecho, por la mayoría de proveedores transfronterizos. Por consiguiente, existen pocas estadísticas nacionales sobre el porcentaje de estudiantes universitarios que están inscritos en cursos y programas ofrecidos por proveedores que no sean nacionales, pero la opinión general es que el porcentaje es relativamente pequeño, aunque en los países muy poblados las cifras absolutas pueden parecer elevadas.

Esta información pone de manifiesto que vender educación y cursos y programas de formación puede ser un negocio rentable y que hay estudiantes, familias y empresas que están dispuestos a pagar las matrículas necesarias para inscribirse en ellos. El alto margen de beneficios también conduce a un aumento del número de instituciones de educación superior tradicionales y de nuevos proveedores comerciales que están interesados en ofrecer, a estudiantes en otros países, programas educativos por los que se deben pagar matrículas. ¿Qué impacto ha causado esto en la financiación del sector de la educación superior tanto en los países emisores como en los receptores?

IMPLICACIONES PARA LA FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La observación más importante y obvia es que hay más preguntas que respuestas en lo referente al impacto de la educación transfronteriza en los esquemas financieros nacionales y en la financiación de las instituciones públicas de educación superior tradicionales. Actualmente, el porcentaje de estudiantes que siguen programas transfronterizos comerciales es relativamente pequeño, por lo que, de hecho, ha tenido un impacto limitado. Por lo tanto, la siguiente discusión se centra en los temas y cuestiones que necesitan abordarse para que un país concreto maximice los beneficios anticipados y minimice los riesgos potenciales.

FINANCIACIÓN PÚBLICA

El impacto de la educación transfronteriza en la financiación pública es complejo. Las implicaciones varían para los países importadores (también llamados «países receptores o anfitriones») y los exportadores («países emisores o de procedencia»); y según las características concretas de cada sistema nacional, tales como los objetivos de las políticas nacionales, la combinación de financiación pública y privada, los índices de cobertura, las normas aplicables y los niveles socioeconómicos de los estudiantes.

PAÍSES EMISORES (EXPORTADORES)

En muchos de los países exportadores más importantes, como por ejemplo Australia, Reino Unido, Nueva Zelanda y Estados Unidos, el único impulso para el crecimiento de la educación transfronteriza ha sido la disminución de la financiación que las instituciones de educación superior han recibido del gobierno. La necesidad de buscar fuentes alternativas de financiación ha llevado a muchos países a entrar en el negocio de la educación internacional, primero reclutando estudiantes que pagan la matrícula completa en los campus nacionales y, más recientemente, a través de la oferta de programas para estudiantes extranjeros en sus propios países mediante diversos modos de suministro. Los esfuerzos por generar ingresos de la educación transfronteriza han tenido éxito, sobre todo para muchas instituciones en Australia, donde los fondos generados por la educación internacional representan entre el 12 y el 25% de los ingresos anuales. Esto puede ocasionar que las instituciones sean especialmente vulnerables a un descenso en el mer-

cado internacional. Como resultado de ello, los gobiernos de países como Australia, Alemania, Nueva Zelanda y Reino Unido están invirtiendo en importantes campañas publicitarias internacionales para crear una marca y vender sus programas y servicios educativos nacionales en el extranjero. Es interesante observar la contradicción que existe en algunos países donde está disminuyendo la financiación pública para la educación superior nacional pero, en cambio, otros departamentos gubernamentales (relaciones exteriores o industria y comercio) están invirtiendo en el suministro o la venta de educación nacional en el extranjero.

En la Tabla I.6.5 se aprecia que los Estados Unidos y cinco países de la zona del Pacífico asiático son las naciones de procedencia de la mayoría de las empresas con ánimo de lucro que venden programas y servicios educativos. El impacto de sus operaciones internacionales en el país de procedencia es un campo de análisis complicado que no se ha estudiado hasta la fecha. En algunos casos, no hay relación alguna, ya que estas empresas no forman parte del sistema nacional de educación superior y son consideradas «sin estado» cuando suministran en el extranjero. Por otro lado, muchas de estas empresas también proporcionan educación en el ámbito nacional y, por tanto, pueden tener un impacto en la financiación nacional, pero esta cuestión no entra dentro del enfoque de este artículo.

PAÍSES RECEPTORES (IMPORTADORES)

Existe un gran debate sobre el impacto de la educación transfronteriza en la financiación de la educación superior en los países receptores. La primera preocupación que se plantea es que la presencia de proveedores extranjeros dará como resultado una menor financiación pública. Hasta la fecha, dicha preocupación no es más que una especulación. No hay evidencias concretas de una relación directa de causa y efecto entre un aumento de la presencia extranjera y una disminución de la financiación pública nacional. Esto puede producirse si los recursos extranjeros llegan a cubrir un porcentaje significativo de la financiación de los estudiantes. Por eso es importante recopilar datos y realizar un buen seguimiento de esta cuestión.

Mientras tanto, resulta útil observar algunos de los factores clave y tener en cuenta posibles escenarios. Un tema importante que debe tratarse es el de las *razones y los beneficios* que un país receptor espera de la importación de programas educativos a través de franquicias, hermanamientos u operaciones a distancia o a través del establecimiento de sucursales y de instituciones independientes. En algunos casos, los países están buscando maneras de aumentar el acceso y la capacidad. Para ello es necesario, en primer lugar, tener claro los objetivos de la política nacional a fin de asegurar que esa construcción de capacidad educativa se centre en las prioridades nacionales; en segundo lugar, es necesario disponer de las normas apropiadas de registro y acreditación de todos los programas y proveedores extranjeros para asegurar la calidad y la relevancia de la oferta de programas. En las situaciones en las que se den estas condiciones y en las que haya una masa crítica de estudiantes que puedan costear las tasas de matrícula extranjeras, existen diferentes opciones que deben tenerse en

cuenta. El primer escenario podría significar un descenso de la financiación nacional para la educación superior si se tiene en cuenta el hecho de que los estudiantes o sus familias están contribuyendo a un mayor porcentaje de la financiación total de la educación, y las subvenciones públicas, por lo tanto, pueden disminuir. Por otro lado, en el segundo escenario, los niveles de financiación pública pueden mantenerse iguales o incluso aumentar, en cuyo caso los fondos pueden dirigirse a otras prioridades como, por ejemplo, las infraestructuras, el aumento de la investigación o la mejora de las condiciones y la formación del personal docente e investigador de la educación superior.

En otras situaciones, la razón principal para importar educación transfronteriza es la *mejora de la calidad* a través de la competencia con avanzadas instituciones de educación superior extranjeras. Esto significa que los escenarios siguientes son relevantes para sistemas educativos más estables y maduros, y pueden significar un aumento de la financiación pública para ayudar a las instituciones nacionales a mejorar la capacidad educativa e investigadora y a competir con proveedores extranjeros. En el tercer escenario puede haber un aumento de la financiación en educación para proporcionar incentivos económicos a las instituciones de educación superior extranjeras de alta calidad, de modo que se dirijan fondos a proveedores extranjeros en vez de a los nacionales. Un posible cuarto escenario sería la continuación de la situación actual o, incluso, una disminución de la financiación pública que significaría que los proveedores nacionales podrían perder estudiantes a favor de los proveedores extranjeros y recibir menos financiación pública. Las dimensiones del sector de educación superior nacional privado podrían ser un factor determinante en este escenario, ya que es posible que estudiantes que pagan matrículas en instituciones privadas nacionales se estén decantando hacia proveedores privados extranjeros sin que esto tenga un impacto importante sobre las instituciones públicas.

Los escenarios mencionados anteriormente se basan en sistemas de educación superior que están relativamente bien desarrollados en términos de porcentaje de cobertura y capacidad normativa. Sin embargo, éste no es el caso de muchos países y, por consiguiente, es necesario tener en cuenta escenarios alternativos para estas situaciones.

Muchos países desarrollados aún no han alcanzado la capacidad normativa necesaria para registrar o acreditar programas académicos extranjeros. En estos casos, no hay ninguna seguridad de que los programas y servicios de educación extranjeros 1) sean de calidad aceptable; 2) contribuyan a los objetivos de la política nacional; 3) proporcionen un acceso mayor y más equitativo a la educación superior o 4) construyan o amplíen la capacidad en las áreas que lo necesiten. Aunque un mayor acceso (y el desarrollo de los recursos humanos) puede ofrecer ventajas para aquellos estudiantes que pueden pagar las tasas de matrícula, el suministro extranjero sin planificación y sin control puede introducir elementos de riesgo en el sistema educativo nacional. Uno de estos riesgos potenciales es una disminución de la financiación pública, que puede ser vista como una forma de ahorro a corto plazo, pero que presenta

retos a largo plazo. Un punto clave que se debe recordar es que los proveedores de educación comerciales, tanto las instituciones de educación superior tradicionales como los nuevos proveedores, continuarán interesados en suministrar programas y servicios educativos mientras sea rentable. La educación transfronteriza comercial se rige por la obtención de beneficios, lo que la distingue de la cooperación para el desarrollo y de los intercambios o relaciones académicos que tienen objetivos educativos, científicos y sociales, y que no buscan beneficios comerciales.

En resumen, la hipótesis de que la financiación pública disminuirá con la llegada de la educación transfronteriza no se sostiene por evidencias concretas y, además, depende de muchas variables y características del país receptor. Existe una necesidad urgente de realizar una recogida de datos rigurosa sobre el volumen y el tipo de provisión de educación transfronteriza, así como un análisis de las implicaciones financieras, tanto para los países emisores como para los países receptores, para determinar cuál es la relación entre la educación transfronteriza y la financiación nacional privada y pública.

ASOCIACIONES PRIVADAS Y PÚBLICAS

A menudo se utilizan los adjetivos «innovadoras» y «complejas» para describir las nuevas asociaciones para el suministro de educación transfronteriza. La colaboración entre proveedores públicos y privados, entre proveedores con y sin ánimo de lucro y, ahora, entre proveedores nacionales y extranjeros está creando algunas de las asociaciones/redes más interesantes y está planteando alguno de los mayores retos. Es cierto que muchas de estas asociaciones están facilitando un acceso más flexible y más amplio a diferentes tipos y niveles de educación y de formación. Quizá también están generando nuevos modelos de trabajo conjunto entre instituciones y empresas públicas y privadas para crear programas académicos nacionales e internacionales que sean económicamente viables y, a la vez, accesibles.

Sin embargo, con este tipo de innovación aparecen nuevas preguntas y preocupaciones. Muchas de las cuestiones están relacionadas con la calidad de la oferta educativa, el reconocimiento de los títulos, la lengua de enseñanza y la relevancia de la educación en los contextos nacionales. Otras preguntas más funcionales se centran en la regulación de las entidades formadas por socios públicos y privados de diferentes países; el uso de la financiación pública en un país para suministrar (vender) educación en otras jurisdicciones, incluidas las opacas subvenciones transfronterizas de actividades; y la determinación de los beneficios reales obtenidos por instituciones públicas de educación superior a través de actividades transfronterizas.

NUEVOS MODELOS DE FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Está claro que la sociedad del conocimiento está generando un aumento de la demanda de educación superior, nuevos y alternativos tipos de proveedores de educación, métodos de

suministro más flexibles y un mayor énfasis en la creación de conocimientos. Estas tendencias se están produciendo en un entorno de aumento limitado de la financiación pública para la educación superior pero, a la vez, de una mayor rendición de cuentas y una mayor relación entre la financiación y el rendimiento. Aumenta el número de estudiantes que quieren (y pueden) pagar una educación privada suministrada por proveedores nacionales e internacionales. Por consiguiente, los nuevos modelos se están desarrollando, en primer lugar, para reorientar y, en algunos casos, reducir los fondos públicos y, en segundo lugar, para poner mayor énfasis en el uso de fuentes privadas y los recursos de los estudiantes o sus familias para financiar la educación superior.

Por todo el mundo se están estudiando reformas de la financiación de la educación superior que signifiquen un cambio gradual de la financiación pública basada en la oferta hacia un modelo de financiación fundamentado en el mercado y la demanda. Por ejemplo, la propuesta de un sistema de bonos educativos canaliza más financiación pública a través de los estudiantes que de las instituciones, y establece de esta manera un sistema basado más en la demanda. Un modelo alternativo sería un sistema que incluyera la financiación de programas de especial valor cultural, social y científico que podrían no sobrevivir o tener éxito bajo un modelo de mercado. Esto podría significar que los proveedores de educación se presentasen a concursos públicos con el objetivo de ofrecer estos programas especiales (Jongbloed 2004). Éstos son sólo dos de los numerosos modelos alternativos, pero los menciono por sus implicaciones potenciales para la financiación de la educación transfronteriza. En algunos países, los préstamos a estudiantes o las becas concedidas con financiación pública ya se aplican a los proveedores públicos o privados, nacionales o extranjeros, y, en algunos casos, los préstamos pueden aplicarse a los costes de estudiar en el extranjero. De ahí surgen las preguntas de si las mismas condiciones se aplicarían a un sistema de bonos educativos y, también, de si un estudiante podría utilizar los bonos para realizar una licenciatura completa fuera del país con un proveedor que no fuera nacional.

Si las normas permitiesen que un estudiante usase el sistema de bonos para realizar una licenciatura completa en una institución de educación superior extranjera o con un nuevo tipo de proveedor –ya sea en territorio nacional o en el extranjero–, podría haber implicaciones importantes para las instituciones nacionales, tanto en términos de estabilidad financiera como en la oferta de programas. Se pueden plantear diferentes tipos de preguntas parecidas como, por ejemplo, las consecuencias que podría haber si los proveedores transfronterizos extranjeros compitieran por subvenciones públicas o si las recibieran, o si compitieran por cualquier programa de contratación licitado o financiado con fondos públicos.

Un tema central para cualquier modelo de financiación se refiere a las normas nacionales que determinan qué tipo de instituciones –públicas, privadas, con ánimo de lucro, sin ánimo de lucro, laicas, religiosas, nacionales, extranjeras, acreditadas nacionalmente o acreditadas en el

extranjero– tienen derecho a recibir financiación y ayudas gubernamentales. Ésta es una cuestión compleja a la vista de las fronteras poco definidas entre un tipo de proveedor y otro. Sin embargo, se debería suponer que, mientras la legislación nacional esté vigente y haya capacidad nacional para implementarla y hacerla cumplir, un país será capaz de determinar las políticas que maximizarían los beneficios de la educación extranjera comercial (o no comercial) y minimizarían cualquier riesgo financiero potencial. Éste es el escenario típico, excepto por el hecho de que ahora hay nuevos conjuntos de reglamentaciones en forma de normas comerciales que se deberían tener en cuenta.

IMPLICACIONES DE LOS ACUERDOS COMERCIALES

Las normas comerciales juegan en la actualidad un papel más importante si se tiene en cuenta que los acuerdos comerciales incluyen los servicios educativos. Por ejemplo, la educación es ahora uno de los doce sectores de servicios incluidos en el Acuerdo General sobre Comercio y Servicios (AGCS). Esto significa que las normas del AGCS como, por ejemplo, los artículos sobre la «nación más favorecida» y el «trato nacional» se aplican a la educación superior comercial privada. ¿Qué significa esto? La norma de la nación más favorecida requiere un trato igualitario y sistemático de todos los socios comerciales extranjeros. En esencia, esto significa que, si se permite el acceso al sector de la educación superior nacional a un país, se debe ofrecer el mismo acceso a los otros 146 miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC), y a la inversa, denegar el acceso al mercado a un país significa denegarlo a todos los miembros de la OMC. El principio de trato nacional es potencialmente más problemático. Teóricamente implica que, una vez un proveedor extranjero ha obtenido el acceso a un sector particular, no debe existir discriminación alguna en el trato entre proveedores extranjeros y nacionales. Para el sector de la educación superior esto, evidentemente, podría tener consecuencias muy importantes, ya que la financiación y las subvenciones públicas disponibles para los estudiantes y las instituciones privadas nacionales estarían disponibles también para las instituciones extranjeras. Cabe destacar que cada país determina sus propias limitaciones en un sector comprometido y se permiten excepciones a unas determinadas normas. Sin embargo, la intención del AGCS es proporcionar un mayor comercio internacional en el sector de servicios, y su misión es ir eliminando barreras para el comercio en cada ronda de negociaciones; es importante que el sector de la educación superior esté informado sobre las oportunidades y los riesgos potenciales que las nuevas normas comerciales tienen para la educación transfronteriza. En concreto, es esencial observar el impacto de los acuerdos comerciales en la reglamentación nacional que se establezcan en cuanto a acceso, registro, calidad y financiación de la educación transfronteriza, porque lo que un país considera como un aspecto fundamental de la política nacional sobre educación superior puede ser percibido por un socio comercial como una barrera que debe ser eliminada o liberalizada.

OBSERVACIONES FINALES

Para concluir, es justo decir que hay más preguntas que respuestas y que el análisis del impacto de la educación transfronteriza en la financiación pública de la educación superior es bastante complejo, pero muy necesario. Los factores clave que hay que tener en cuenta son las condiciones sociales y económicas, y la naturaleza del sistema de educación superior en el país receptor. ¿Cuáles son los objetivos y prioridades políticos nacionales para el sector de la educación superior y cómo puede contribuir la educación transfronteriza? ¿Cuál es la capacidad nacional para satisfacer la demanda de educación superior y cuál es el índice de cobertura actual? ¿Cuál es el papel del gobierno: financiador, proveedor, regulador o controlador? ¿Cuál es el nivel de regulación o desregulación (orientación al mercado) del sector de la educación superior? ¿Se aplican tasas de matrícula y, si es así, quién las determina? ¿La financiación pública de la educación superior está dirigida a las instituciones, a los estudiantes (sistema de bonos educativos) o a los programas basados en las necesidades y prioridades nacionales? ¿El sector de la educación superior es un sistema mixto de instituciones con y sin ánimo de lucro? Para las instituciones con financiación pública, ¿cuál es la combinación de fuentes de ingresos entre el Estado, los estudiantes o sus familias y el sector privado? ¿Qué porcentaje de estudiantes matriculados en la educación superior paga tasas de matrícula y de servicios? ¿Cuál es la posición del país a la hora de conceder el acceso a la educación a través de acuerdos comerciales? ¿La educación es vista como un bien o servicio público, o como un bien o servicio privado? Si la educación es un bien o servicio público, ¿puede ser suministrada de manera privada? Estas son sólo algunas de las preguntas que deben contestarse para determinar el impacto que los proveedores extranjeros –tanto las instituciones de educación superior como las empresas comerciales– tendrán en la educación superior con respecto a la financiación del sistema.

En resumen, las tendencias mundiales como el aumento de la demanda de educación superior y la formación permanente, el papel de las TIC en el suministro de educación, la incapacidad por parte de la financiación pública de hacer frente al aumento de costes y de demanda de la educación superior y el tratamiento de la educación como una mercancía o servicio con el que se puede comerciar internacionalmente y que está regulado a través de acuerdos comerciales, son todos factores que contribuyen a grandes reformas de los sistemas de educación superior y, especialmente, a los modelos de financiación. La educación transfronteriza, a través de proveedores tradicionales y nuevos, es tanto una respuesta a esta tendencia como un estímulo para realizar cambios en la financiación y en la regulación de la educación superior, ya sea en el ámbito del sector, ya sea institucionalmente. Los proveedores de educación transfronteriza se considerarán competidores o colaboradores, o verán en ella oportunidades o riesgos, en función de la capacidad del país para desarrollar políticas y reglamentaciones apropiadas para integrar a los proveedores extranjeros en un sistema de educación superior que sea capaz de cumplir con los objetivos nacionales de tipo social, cultural o económico.

NOTAS

- 1 Debe señalarse que existen datos completos sobre la movilidad internacional de los estudiantes, pero éste no es el caso de la movilidad de los programas y de los proveedores transfronterizos.
- 2 Sería un error no reconocer la importante cantidad de actividad transfronteriza que se está realizando en cuanto a intercambios y conexiones académicas por parte de las instituciones de educación superior.

BIBLIOGRAFÍA

- Cunningham, S.; Ryan, Y.; Stedman, L.; Tapsall, S.; Bagdon, S.; Flew T. y Coaldrake P. (2000). *The Business of Borderless Education*. Canberra: Australian Department of Education, Training and Youth Affairs
- DEST (2003). *Higher Education Statistics Collection*. Department of Education, Science and Training of the Commonwealth Government of Australia.
- Garrett, R. y MacLean, D. (2004). *The Global Education Index Part 1 Public Companies – Share Price and Financial Results*. Londres: The Observatory on Borderless Higher Education.
- Garrett, R. (2004). *The Global Education Index Part 2 Public Companies – relationships with non-profit higher education*. Londres: Observatory on Borderless Higher Education.
- IDP (2002). *The Global Student Mobility 2025 Report*. Canberra: IDP Australia.
- Jong Bloed, B. (2004). *Funding Higher Education: options, trade-offs and dilemmas*. Paper for Fulbright Brainstorms - New Trends in Higher Education. CHEPS. Universidad de Twente, Países Bajos.
- Knight, J. (2005). *Crossborder Education: Programs and Providers on the Move*. CBIE
- Millennium Research Monograph N.º 10. Ottawa: Canadian Bureau for International Education.
- Knight, J. (2004). «Crossborder Education in a Trade Environment: Complexities and Policy Implications», en *The Implications of WTO/GATS for Higher Education in Africa*. Accra: Association of African Universities.
- Knight, J. (2002). *Trade in Higher Education Services. The implications of GATS*. Londres: The Observatory on Borderless Education.
- Larsen, K.; Morris R. y Martin, J. (2001). *Trade in Educational Services: Trends and Emerging Issues. Working Paper*. París: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Newman, K. y Couturier, L. (2002). *Trading Public Good in the Higher Education Market*. London: The Observatory on Borderless Higher Education. Londres, R.U.
- OCDE (2004). *Internationalization and Trade of Higher Education – Challenges and Opportunities*. París: Organization for Economic and Community Development.
- Vincent-Lancrin, S. (2005). *Building Capacity Through Cross-border Tertiary Education*. Londres: The Observatory on Borderless Education.