



# **INTERNACIONAL DE LA EDUCACIÓN** **Enseñanza Superior e Investigación**

## **GLOBALIZACIÓN, AGCS** **Y ENSEÑANZA SUPERIOR**



Education International  
Internationale de l'Éducation  
Internacional de la Educación

Este paquete consiste en 6 documentos:

**Documento 1** : Resumen ejecutivo

**Documento 2** : Documento de posición

**Documento 3** : Estrategias

**Documento 4** : Acuerdo de afiliación recíproca

**Documento 5** : Directrices sobre la prestación transnacional de la enseñanza superior

**Documento 6** : Resolución "Hacia un nuevo instrumento internacional para la enseñanza superior"

Los documentos 1 y 2 forman parte de la campaña de la IE y sus afiliadas para la protección de la enseñanza superior y la investigación ante la amenaza de la comercialización, y en defensa de un auténtico sistema de enseñanza superior internacional basado en la colegialidad, el libre acceso y la responsabilidad con gobiernos nacionales, sindicatos y organizaciones miembro.

Los documentos 3, 4 y 5 son estrategias y las herramientas de trabajo para su aplicación.

El documento 6 es la resolución adoptada por el Congreso de Porto Alegre.

# GLOBALIZACIÓN, AGCS Y ENSEÑANZA SUPERIOR

## RESUMEN EJECUTIVO

A la Internacional de la Educación (IE) le preocupa la amenaza creciente que suponen en la enseñanza superior, así como en otros sectores de la educación, **la globalización económica y la liberalización del comercio**, tal y como se desarrollan dentro de las negociaciones sobre el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Esta amenaza, que ha evolucionado de manera significativa en los últimos años, abarca ya otras formas de acuerdos bilaterales tanto regionales como internacionales, que apuntan hacia un mercado con fines lucrativos en la enseñanza superior. La IE considera que esto no sólo origina una serie de retos para los empleados y estudiantes de universidades de todo el mundo, sino que también puede minar la calidad de la enseñanza y la investigación, y tergiversar su función y propósito de forma que la sociedad civil se verá afectada globalmente. No se trata de un problema de sector. A raíz del III Congreso Mundial de Jomtien en 2001, la IE estableció un Grupo de Trabajo global con el fin de evaluar estas cuestiones y la respuesta de los sindicatos.

La enseñanza superior es el sector de la educación más internacional. Es precisamente su carácter internacional, basado en la colaboración y la colegialidad en la consecución compartida del conocimiento y su difusión, que la Internacional de la Educación quisiera promover, en contra del modelo de mercado por el que abogan algunos gobiernos, corporaciones e instituciones internacionales. La Internacional de la Educación cree en una serie de principios esenciales para la integridad de la enseñanza superior y su capacidad para desempeñar una función vital en la sociedad como generadora y difusora imparcial del conocimiento por el bien público. El primero de estos principios es el concepto de servicio público y su ética: la IE cree firmemente en la enseñanza superior y la investigación como bienes públicos que deben ser proporcionados por instituciones públicas y siguiendo la ética del sector público, es decir, recalando sobre la responsabilidad, la calidad, el acceso y la igualdad de oportunidades, y la protección del estado y de la libertad académica del personal. Esta protección abarca las oportunidades profesionales, salario y condiciones adecuadas, posibilidades de investigación y becas, y los derechos de propiedad intelectual.

La IE ha adquirido un papel fundamental en alertar a las organizaciones miembro, los gobiernos nacionales y las agencias internacionales sobre los riesgos del AGCS para la enseñanza superior y la investigación. El hecho de que el AGCS esté enfocado por consideraciones comerciales sin tener en cuenta la naturaleza de los servicios ni el impacto colateral resultante, así como la irreversibilidad virtual de los compromisos del AGCS, hace que este acuerdo sea extremadamente peligroso, en particular en combinación con la presión ejercida por países fuertemente industrializados sobre otros más débiles, que en algunos casos son inconscientes de la desventaja y el compromiso que suponen los acuerdos firmados. Un aspecto reciente y particularmente preocupante, a raíz de la Reunión Ministerial de la OMC en Cancún, es la posibilidad de que un sector de menor relevancia como la enseñanza superior pueda ser vendido para romper el estancamiento de las negociaciones en los sectores agrícola e industrial. Otra tendencia es la de alcanzar acuerdos bilaterales o multilaterales entre los defensores de la comercialización en la enseñanza superior, impacientes ante el lento avance de las discusiones del AGCS, hecho que será más difícil de controlar que el proceso hermético del AGCS. Si el

carácter y valor de la enseñanza superior debe ser protegido, resulta esencial que el futuro de la enseñanza superior sea determinado por los ministros correspondientes, en diálogo con la comunidad académica, y la IE y sus organizaciones constituyentes tomarán la responsabilidad de abogar por esta propuesta.

A la IE le preocupa el impacto del mercado global en la enseñanza superior y la investigación, particularmente en los países en desarrollo. Esta preocupación tiene que ver con los efectos económicos y sociales inmediatos de la globalización, resumidos en el concepto de 'fuga de cerebros', la circulación unidireccional de personal académico y estudiantes de países no industrializados a aquellos industrializados para trabajar o estudiar. Pero el impacto es aún más complejo y sutil, pues emerge de las instituciones internacionales que, además de restringir los recursos, deniegan efectivamente el derecho de los sistemas de enseñanza superior en los países no industrializados a desarrollar medios de investigación por su cuenta; y de la hegemonía cultural y lingüística de algunos países industrializados, en detrimento de las culturas nacionales. La IE considera que se deben establecer protocolos que protejan a las instituciones y al personal de enseñanza superior en los países en desarrollo y que promuevan acuerdos contractuales que faciliten a los estudiantes y al personal en el extranjero el regreso a sus países de origen.

Para llevar a cabo su política, la IE propone una estrategia basada en una serie de elementos esenciales. Estos incluyen el desarrollo de un nuevo instrumento que regule la enseñanza superior internacional y que promueva un modelo colegial opuesto al mercantil, permitiendo así una protección esencial para el personal y el alumnado, la calidad y la libertad académica. Si bien este instrumento tardará en ser adoptado completamente, proporcionará las cotas de inserción o nuevos instrumentos internacionales a medida que surja la oportunidad, además de un punto de reunión para que los sindicatos puedan presentar una alternativa positiva al modelo del AGCS. La IE también prepara una estrategia que implique a los sindicatos nacionales, en colaboración regional y global con la IE, para desafiar la amenaza sobre la enseñanza superior y la investigación y promover nuestra visión de un auténtico sistema internacional de enseñanza. Otras herramientas para apoyar este trabajo incluyen un acuerdo marco de afiliación recíproca para aquellos sindicatos cuyos miembros deben trabajar en el extranjero, y las directrices para la enseñanza superior transnacional.

# GLOBALIZACIÓN, AGCS Y ENSEÑANZA SUPERIOR

## DOCUMENTO DE POSICIÓN

### 1. PRINCIPIOS GENERALES

La enseñanza superior se enfrenta hoy en día con una serie de desafíos sin precedentes. Los mecanismos de la globalización económica, la rapidez con la que se producen los cambios tecnológicos en el ámbito de las tecnologías de la información y de la comunicación, y la privatización de la enseñanza y la investigación son todas ellas circunstancias que están modificando de manera radical la enseñanza superior y la investigación. Al mismo tiempo, los esfuerzos dirigidos a ampliar sustancialmente el marco y aplicación de los regímenes de comercio e inversión internacional mediante instrumentos como, por ejemplo, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) amenazan con imponer una serie de importantes limitaciones a la capacidad de los gobiernos de desarrollar políticas educativas en respuesta a estos desafíos.

El debate sobre en qué medida la globalización afecta a la enseñanza superior no debe confundirse con otro posible debate sobre si la enseñanza superior debería o no tener una dimensión internacional. El intercambio de ideas e investigaciones más allá de las fronteras ha sido crucial en el desarrollo de la enseñanza superior y la investigación, y es preciso que se siga fomentando. La cuestión que se plantea no obstante hoy en día es cuáles son las reglas que deben regir la enseñanza superior a nivel internacional y en función de qué intereses deben aplicarse.

En el centro mismo del debate actual existe una confrontación fundamental de valores. Por una parte, están aquéllos para quienes la educación internacional no representa sino un proyecto comercial más y ven en los nuevos tratados de comercio un medio para ampliar y asegurar los intereses comerciales privados. En el lado contrario se sitúan aquéllos para quienes la educación es por encima de todo un derecho humano y un bien público, y consideran que los intereses comerciales no pueden por sí solos garantizar el mantenimiento y progreso de un sistema de enseñanza superior accesible y de calidad.

En la incipiente economía global en la que aparecen como dominantes los valores neoliberales de privatización y competencia comercial es absolutamente fundamental que todos los que estamos comprometidos con la educación pública nos reafirmemos en determinados valores y principios fundamentales. Uno de estos principios es el de que la educación, concepto que debe abarcar la enseñanza superior, la enseñanza técnica y la formación profesional, constituye un derecho y no simplemente un artículo de consumo.

#### 1.1 La educación: un derecho humano

Es preciso defender y promover la educación como un derecho universal relacionado directamente con la propia condición del ser humano. Tal y como establece la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el derecho a la educación es un derecho humano inalienable que debe ser garantizado por todos los Estados firmantes.

La Declaración Universal establece asimismo que el acceso a la enseñanza superior “será igual para todos, en función de los méritos respectivos”. Es decir, que ningún obstáculo ya sea de índole económica o de cualquier otra naturaleza deberá impedir que las personas capacitadas para hacerlo puedan realizar sus estudios. Toda persona tiene derecho a un acceso igualitario a la enseñanza en cada uno de sus diferentes niveles educativos y ello sin ningún tipo de discriminación por razones de edad, sexo, orientación sexual, raza o pertenencia a una determinada religión o cultura.

Si la base de la vida en democracia se construye sobre una serie de derechos, es evidente que el acceso a la educación abre las puertas al ejercicio efectivo de todos los demás derechos. Una democracia viva se sustenta en la participación activa de los ciudadanos en los procesos democráticos, participación que resulta posible en gran medida gracias a los conocimientos y a la capacidad de comprensión que se adquieren fundamentalmente a través de la educación. Las instituciones educativas deben enseñarnos a desarrollar nuestro propio pensamiento crítico y contribuir a nuestra formación como ciudadanos capaces de participar de manera consciente en la sociedad.

## **1.2 Los objetivos de la enseñanza superior**

Las universidades y escuelas universitarias suponen, en tanto que instituciones de enseñanza superior, un auténtico vivero de ideas y un esfuerzo por desarrollar nuevos conocimientos innovadores. Las instituciones de enseñanza superior son las encargadas de formar a aquéllos que un día marcarán la historia de nuestra civilización y el futuro de nuestros pueblos y sociedades.

La enseñanza superior y la investigación contribuyen además al desarrollo cultural de nuestras sociedades facilitando el intercambio entre profesores y estudiantes de diversos orígenes socioculturales. Este intercambio de valores y tradiciones favorece la mutua comprensión, la tolerancia y la diversidad cultural.

Es imposible pasar por alto la contribución fundamental de la enseñanza superior y la investigación al desarrollo económico de las sociedades. En un mundo como el nuestro en el que la tecnología y la ciencia progresan a pasos agigantados y en el que los puestos de trabajo exigen niveles de formación y conocimientos cada vez mayores resulta incluso más importante ampliar las posibilidades de acceso a la enseñanza superior.

La enseñanza superior permite desarrollar el talento del individuo, facilitando su plena participación en la comunidad y su máxima contribución a ésta. Una ciudadanía bien informada y plenamente consciente de las cuestiones políticas, sociales y económicas que están en juego en cada momento, se encuentra asimismo mejor capacitada para participar activamente en el debate público. Existe un acuerdo general en el sentido de que a más educación, mayor contribución de las personas al desarrollo social económico y cultural de un país.

## **1.3 La educación como bien público**

El desarrollo y mantenimiento de instituciones educativas destinadas a crear y transmitir los conocimientos que permiten al individuo desempeñar un papel activo como ciudadano es una

responsabilidad colectiva que atañe fundamentalmente a los Estados. Por ello, la educación debe ser reconocida, en cada uno de los niveles educativos, como un bien público.

La responsabilidad de la educación de los ciudadanos es de naturaleza pública y colectiva. Como consecuencia del progreso social, tecnológico y económico que experimentan nuestras sociedades es necesario que un número cada vez mayor de ciudadanos pueda recibir enseñanza superior en cada país. Asimismo, es preciso que la investigación académica, sobre la que se sustenta una enseñanza superior de calidad, sea considerada como un bien público para así poder proteger su integridad e independencia.

El objetivo prioritario de la enseñanza superior, en la que se forjan nuestros responsables políticos, científicos y líderes de opinión, debe ser el atender las necesidades de los ciudadanos. Las instituciones educativas deben cumplir con una serie de responsabilidades sin que medie una innecesaria presión por la obtención de beneficios económicos a corto plazo.

Tanto a escala nacional como internacional el acceso a la educación en función de las capacidades y aspiraciones de cada persona, desde la escuela primaria hasta la universidad, constituye uno de los pilares del desarrollo de las sociedades democráticas, prósperas e integradas. El contenido y grado de calidad de dicha educación en cualquier lugar del mundo deberían seguir siendo responsabilidad pública, manteniéndose el respeto de los valores y principios compatibles con el desarrollo democrático y la igualdad de los pueblos y las sociedades.

#### **1.4 La enseñanza superior debería fomentar la cooperación y no la competencia**

Es responsabilidad de los gobiernos proporcionar a sus ciudadanos instituciones de enseñanza superior dotadas de la financiación y las condiciones necesarias que permitan fomentar la cooperación y no la competencia entre ellas. La tendencia que se observa en muchos países hacia una estratificación de las instituciones dentro de los sistemas de enseñanza superior ha supuesto un aumento progresivo de las disparidades. La competencia a nivel institucional por ocupar nuevas *áreas de mercado*, las becas de investigación y el fenómeno del profesor o investigador estrella suponen en muchos casos un freno al desarrollo del conocimiento.

Por otra parte, los intentos de privatizar o comercializar determinadas materias, programas y los compromisos de lealtad de algunos profesores e investigadores suponen una amenaza a la libertad de expresión y la libertad académica que son garantía del crecimiento y difusión de los conocimientos. Los intentos por comercializar y reducir el coste unitario de la enseñanza superior a expensas de las carreras y de las libertades académicas del personal universitario están destruyendo precisamente aquello que la enseñanza superior debería fomentar. Es evidente que en lo que respecta a la reducción de costes y a los ataques a las libertades académicas, las instituciones privadas con ánimo de lucro representan sin lugar a duda el principal enemigo.

Los estudiantes, profesores, investigadores, administradores y demás personal de las instituciones de enseñanza superior son los responsables de llevar a la práctica las políticas de cooperación entre sus instituciones. Así es como tradicionalmente las universidades han aportado su mayor contribución al desarrollo de la sociedad.

## **1.5 Impulsar la cooperación internacional como contrapartida a la globalización y comercialización de la enseñanza superior y la investigación**

La transferencia de conocimientos y la movilidad de profesores, investigadores y estudiantes son características intrínsecas a la enseñanza superior. En este sentido, la enseñanza superior es por esencia internacional. Desde la creación misma de las universidades en la Edad Media, la ciencia ha venido siendo definida como la búsqueda de la verdad y su importancia ha sido universal. La mayor facilidad en el transporte y la comunicación incrementa las posibilidades de intercambio de conocimientos y descubrimientos entre profesores e investigadores, así como su colaboración más allá de las restricciones que imponen las fronteras nacionales.

La enseñanza superior y la investigación son los sectores más internacionalizados de la educación, si bien algunas de las características y desafíos con los que deben enfrentarse son también los mismos con los que se enfrentan otros sectores de la enseñanza postsecundaria, y en especial de educación profesional pos-secundaria. No obstante, la enseñanza superior y la investigación gozan de un estatuto formal claro recogido en convenios y acuerdos internacionales, mientras que la enseñanza profesional se mueve dentro de regímenes muy diversos con estatutos formales que difieren de un país a otro.

La IE reitera que, llegado el caso, siempre es posible encontrar soluciones comunes al desafío de la globalización que no estén reñidas con el establecimiento de políticas claras de protección de la enseñanza superior y la investigación como sectores más sometidos a riesgo contra aquéllos que abogan por la globalización.

Determinadas corrientes actuales dirigidas a apropiarse de conocimientos considerados económicamente rentables resultan especialmente preocupantes. En un contexto de globalización económica en el que se reconoce claramente el papel estratégico de la enseñanza superior en una economía basada en el conocimiento, las empresas privadas caen cada vez más en la tentación de querer ejercer una influencia dominante sobre el contexto educativo y controlar el conocimiento con fines económicos y por razones de poder y prestigio.

Pero una visión de la enseñanza superior simplemente desde la óptica que la sitúa como una nueva posibilidad de mercado supone un grave error que amenaza tanto a las bases del desarrollo como a la transferencia de conocimientos y, lo que es más, al futuro mismo de las sociedades democráticas. Si se priva a profesores, investigadores y estudiantes de las libertades académicas se elimina el fundamento mismo del pensamiento crítico. La enseñanza superior debe continuar siendo un bien público, pues es así como mejor se garantiza la integridad de la enseñanza y la investigación como profesión, y se protege a la vez los objetivos fundamentales de la educación, es decir: proporcionar la mejor enseñanza posible al mayor número posible de estudiantes, desarrollar una investigación que contribuya al progreso del conocimiento científico y poner este tipo de servicios a disposición del conjunto de la sociedad.

La globalización de la enseñanza superior es el resultado de las tendencias que apuntan hacia un mercado global de ésta como artículo de consumo. Por nuestra parte debemos continuar oponiéndonos rotundamente a esta concepción de la enseñanza superior al tiempo que nos mantenemos atentos para proteger las aportaciones positivas que se derivan de la mayor movilidad de docentes y estudiantes.



## 2. EL ENTORNO COMERCIAL

En la actualidad esa orientación hacia la comercialización de la enseñanza superior dentro de un mercado globalizado impregna todo el discurso internacional sobre cuál debe ser el futuro de la enseñanza superior. Los protagonistas de este debate, tanto por lo que se refiere a los organismos internacionales, como a los gobiernos nacionales, empresas y universidades, intentan poner en práctica dicha orientación de diversas maneras.

En estos últimos años, el frente más importante desde el que se promueven estas ideas es el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). No obstante, esta batalla se libra también en varios otros frentes en los que se vienen desarrollando normativas sobre comercio e inversión destinadas a asegurar e intensificar la comercialización y la privatización. Una de las características comunes a todas estas amenazas es la de ser profundamente antidemocráticas, desarrollándose en su mayoría al margen del debate público y fuera del proceso tradicional de diálogo que debería acompañar a propuestas que suponen un cambio de tal magnitud. La IE mantiene el punto de vista de que los problemas propios de la enseñanza superior, incluida la cuestión de la movilidad del personal y de los estudiantes, deberían ser objeto de acuerdos internacionales transparentes entre los ministros de Educación con la participación significativa de la propia comunidad de la enseñanza superior.

### 2.1 EI AGCS

#### 2.1.1 El AGCS y la enseñanza superior

El AGCS es uno de los diversos acuerdos aprobados en 1994 como parte de la entonces recién establecida Organización Mundial del Comercio (OMC). Se trata de un acuerdo general que cubre cualquier tipo de medidas gubernamentales que *afecten al comercio de los servicios*. Cualquier norma o reglamento nacional o subnacional que afecte de cualquier manera al comercio de servicios está sujeto a la disciplina del AGCS y puede ser contestado por vía legal por cualquiera de los miembros de la OMC.

Como parte de un programa de trabajo del propio convenio, un mandato exigía a los miembros de la OMC que en 2000 relanzasen las negociaciones del AGCS con el objetivo de liberalizar aún más el comercio de servicios. En 2000 empezaron a mantenerse numerosas conversaciones y, a pesar del fracaso de la cumbre de ministros de la OMC celebrada en Cancún en 2003, continúan no obstante desarrollándose conversaciones para ampliar el alcance y cobertura del AGCS antes de la fecha límite prevista para enero de 2005.

El AGCS es en el fondo mucho más que un simple acuerdo de comercio. Se trata en realidad de un instrumento jurídico vinculante por el que sus miembros se comprometen a desarrollar un programa de liberalización económica que no sólo prevé la eliminación de barreras comerciales a la inversión, sino que se propone promover y asegurar el desarrollo de normativas nacionales para la privatización, desregulación y subcontratación de servicios públicos.

El AGCS plantea así pues una serie de riesgos para la enseñanza superior. Llevadas a sus últimas consecuencias, tanto las obligaciones generales del AGCS como las específicas supondrían un riesgo para medidas como por ejemplo:

- las restricciones a la presencia de instituciones extranjeras y con fines lucrativos;
- las reglamentaciones que exigen a las empresas o instituciones extranjeras de enseñanza superior asociarse a instituciones nacionales;
- las normativas fiscales que establecen algún tipo de discriminación contra las instituciones educativas extranjeras;
- las condiciones relativas a la nacionalidad (por ejemplo, requisitos en los procedimientos de contratación que establezcan preferencias en favor de los ciudadanos o residentes, o según los cuales los órganos directivos de universidades y escuelas universitarias deben estar cubiertos exclusivamente por ciudadanos del país);
- las restricciones que limitan el acceso a las subvenciones públicas y becas de investigación a las universidades del país.

El AGCS cubre todos los sectores de servicios, incluida la enseñanza superior, desde dos perspectivas:

**a)** De acuerdo con los compromisos específicos en materia de acceso a los mercados y tratamiento nacional de cada país. Estos compromisos forman parte de los programas sectoriales. Las disposiciones en materia de acceso a los mercados impiden a los miembros adoptar o mantener medidas que restrinjan la entrada de empresas e instituciones extranjeras en sus respectivos mercados nacionales. El tratamiento nacional prohíbe a los miembros conceder un trato más favorable a las empresas e instituciones nacionales que a las de otros países miembros.

**b)** A través de los artículos generales o *normas horizontales* incluidos en el AGCS, y especialmente en los artículos II (Nación más favorecida), III (Transparencia), VII (Reconocimiento) y VIII (Monopolios y proveedores exclusivos de servicios).

Sólo 23 países suscribieron compromisos sectoriales específicos en el ámbito de la educación de acuerdo con lo establecido en el actual convenio AGCS, y únicamente 10 suscribieron compromisos adicionales en materia de investigación (incluidos los servicios empresariales). En términos generales, los compromisos hacen referencia exclusivamente a la enseñanza superior privada, limitándose la mayoría de ellos a permitir el acceso al mercado de los proveedores extranjeros, estableciéndose una serie de reservas específicas destinadas a proteger las subvenciones públicas. A pesar de las presiones por parte de algunos países durante la ronda actual para que se establezcan mayores compromisos en materia de enseñanza superior, se ha evidenciado no obstante en este sentido una resistencia creciente, fruto de la labor positiva de presión ejercida por la IE y sus afiliadas. Desafortunadamente, y a pesar del éxito de estos esfuerzos, el tema de la enseñanza superior continúa suscitando la atención de las negociaciones. Así pues es importantísimo que nos mantengamos atentos.

### **2.1.2 Cobertura de todas las modalidades de prestación de servicios**

El AGCS describe cuatro *modalidades de prestación* en relación con el comercio de servicios. Cada una de estas modalidades está relacionada directamente con la enseñanza superior.

El término *suministro transfronterizo* hace referencia a los servicios entre países a través de las telecomunicaciones o el correo. Prácticamente ninguno de los países con compromisos en materia de enseñanza superior presentó reservas sobre esta cuestión.

El crecimiento experimentado por la enseñanza electrónica transnacional pone de manifiesto la importancia de este sector para la enseñanza superior, sobre todo habida cuenta de los vínculos que las universidades han establecido entre sí a través de asociaciones y agrupaciones para el suministro de servicios de educación electrónica a distancia en áreas clave del mercado donde existe una demanda importante, por ejemplo, en el campo de los estudios de gestión y tecnología de la información. En ocasiones, estas circunstancias han afectado de manera positiva a las instituciones de enseñanza superior, que han podido de este modo impulsar sus proyectos de colaboración. Para el personal académico, sin embargo, las repercusiones han sido a menudo muy negativas. Los equipos de dirección de las universidades reclaman para sí el derecho de propiedad intelectual sobre los materiales utilizados en los cursos. Cada vez es más frecuente que el diseño de los cursos, su desarrollo y evaluación, y el apoyo a la enseñanza se desvinculen de la enseñanza misma, lo que ha llevado a un aumento de la enseñanza no cualificada y del empleo ocasional, especialmente en el área de apoyo al estudio. A todo ello se suma la adopción de nuevos acuerdos de control empresarial y un ataque a los derechos sindicales.

La repercusión de estos cambios es mayor cuando las universidades suscriben acuerdos de asociación con empresas comerciales privadas para ofrecer servicios de enseñanza electrónica, como en el caso de Universitas 21, y en cierta medida también en los acuerdos de hermanamiento. La educación transnacional puede suponer además un debilitamiento del nexo entre la enseñanza y la investigación ya que en muchos casos se contrata al personal como *instructores* y no para realizar tareas de investigación. La IE reconoce que una educación transnacional conforme con un sistema de *buenas prácticas* es posible, aunque muy poco probable en un contexto implacable en el que las instituciones de enseñanza superior desesperadamente necesitadas de financiación deben competir con los proveedores comerciales de servicios educativos.

Por otra parte, una cuestión importante aún por resolver en relación con la oferta transnacional de servicios de enseñanza superior es la idoneidad en términos culturales de trasladar planes de estudios desarrollados en y para un determinado sistema nacional a las necesidades propias de los estudiantes de otro país. Algunos sistemas de control de calidad y acreditación establecen que los programas deben ser exactamente los mismos que los que se utilizan en el país de origen, mientras que en otros sistemas se habla tan sólo de utilizar los mismos patrones. Al mismo tiempo, algunas instituciones muestran su voluntad de adaptarse al contexto donde van a desarrollarse las actividades. La educación desempeña un papel importante a la hora de apoyar la diversidad cultural, lo que reviste una mayor significación cuando se trata de fortalecer las relaciones a nivel mundial. A medida que la política cultural adquiere mayor importancia para los gobiernos y se habla de un nuevo instrumento internacional sobre diversidad cultural, la IE debe examinar las tendencias que apuntan hacia la homogeneización.

La IE se muestra favorable a la utilización del Código de Buenas Prácticas para la Educación Transnacional redactado conjuntamente por la UNESCO y el Consejo de Europa, y de las directrices para la prestación transnacional de la enseñanza superior (ver documento 5) presentada en la reunión de la IE durante la Conferencia de Montreal de 2002.

El término *consumo en el extranjero* hace referencia al traslado de consumidores entre países, por ejemplo, en el caso de personas que realizan sus estudios en el extranjero. Es éste

el sector de la enseñanza superior en el que el fenómeno de la internacionalización reviste una mayor importancia, si bien hasta el momento no ha resultado especialmente afectado por el AGCS. Existen problemas a la hora de mantener un equilibrio entre el traslado de estudiantes de los países en desarrollo hacia los países desarrollados y la necesidad de reducir al mínimo la fuga de cerebros de los primeros. Este fenómeno podría tener incluso repercusiones internas para los propios países *exportadores* a medida que siga aumentando el número de estudiantes extranjeros matriculados en las instituciones de enseñanza superior en algunos de ellos.

Es importante resaltar que este traslado de estudiantes puede favorecer una mayor comprensión cultural entre los países y aportar resultados positivos para las instituciones exportadoras. Observamos, no obstante, con preocupación una aceleración en la tendencia hacia la supremacía del idioma inglés como soporte de enseñanza y aprendizaje, y en la publicación de investigaciones: la IE y sus afiliadas nacionales consideran necesario apoyar la diversidad de culturas nacionales y patrimonios lingüísticos existentes, logrando a la vez un equilibrio con el valor incuestionable que supone disponer de un idioma común para la comunicación.

El término ***presencia comercial*** hace referencia a la presencia de un proveedor de servicios educativos en otro país. Quedan comprendidos en esta definición cualquier tipo de inversión extranjera directa relacionada con el establecimiento de proveedores de servicios educativos extranjeros, delegaciones de campus y filiales, así como la oferta de programas y cursos en mercados nacionales por parte de proveedores de servicios extranjeros. Si bien es verdad que los principales países exportadores no dependen exclusivamente de lo dispuesto en el AGCS a la hora de establecer su presencia en los mercados nacionales de enseñanza superior, también es cierto que éste favorece no obstante un acceso mucho más sencillo a los mercados para el proveedor extranjero.

Las repercusiones más importantes para las instituciones de enseñanza superior que mantienen campus en el extranjero son de tipo económico, organizativo (por lo que se refiere al control de calidad) y cultural. Los costes de establecimiento y mantenimiento de una presencia comercial son elevados y a menudo las instituciones extranjeras han tenido además que cumplir con una serie de requisitos específicos impuestos por el país de acogida. En el caso de universidades públicas este coste debe ser soportado en última instancia por la propia universidad que desea establecer la presencia comercial. Cuando la presencia comercial pasa por una asociación con empresas o instituciones nacionales y es una entidad local la encargada de prestar los servicios, pueden presentarse problemas importantes en lo que se refiere al control de calidad, y más concretamente a la evaluación del trabajo de los alumnos. Cada vez son más frecuentes los casos de instituciones sometidas a investigación acusadas de haber subido las notas de sus estudiantes de pago.

Cuando la enseñanza superior entra dentro de los patrones comerciales, existen asimismo repercusiones en lo que se refiere a su control. Las universidades y escuelas universitarias acaban adoptando una identidad más empresarial, que viene a menudo acompañada de una menor transparencia en sus operaciones financieras y de un menor papel del profesorado y de los alumnos en su control.

Por último, nada en el AGCS indica un apoyo al papel de la enseñanza superior como motor para el desarrollo potencial de los países en desarrollo. Por el contrario, los desafíos que se derivan,

para estos países, de una mayor demanda y de un sistema público carente de la suficiente financiación se perciben exclusivamente como una oportunidad comercial para las instituciones y empresas de los países desarrollados.

La expresión ***presencia de personas físicas*** alude al traslado temporal de personas de un país a otro para suministrar un servicio, como en el caso de profesores universitarios que trabajan en otros países. Ejemplos de medidas que limitan la presencia de personas físicas y que están prohibidas por el AGCS son las cuotas que regulan las cifras de personal interino, las cláusulas que dan preferencia a la contratación de personas del país y los requisitos en materia de residencia. Estas medidas se adoptan a menudo por razones políticas legítimas y reflejan las necesidades y objetivos específicos de determinados países.

### **Desaparición progresiva de la distinción entre “público” y “privado”.**

En algunos casos, la creación de campus universitarios en otros países por parte de las universidades públicas de los países desarrollados ha contribuido a ampliar las oportunidades en materia de enseñanza superior. Éste es el caso de algunos países en desarrollo como, por ejemplo, Malasia. Sin embargo, cuando las universidades públicas establecen una presencia comercial en el extranjero, entran en lo que se define como instituciones privadas dentro de esos países. Esto, sumado a un proceso creciente de comercialización de las universidades a nivel nacional, supone la desaparición paulatina de la distinción entre los conceptos de enseñanza superior pública y privada, lo que es importante si tenemos en cuenta que algunos acuerdos bilaterales de comercio no recogen dicha distinción. El problema podría agudizarse si la revisión del sistema de clasificación del AGCS aconseja que se descarten estas distinciones.

Esta confusión progresiva de los conceptos de lo público y lo privado resulta asimismo importante por otra razón. El actual AGCS prevé específicamente una exoneración para “los servicios suministrados en el ejercicio de facultades gubernamentales”. De hecho, aquellos que se muestran a favor de la liberalización del comercio defienden la teoría de que ésta se ha traducido en una mayor protección para la educación pública. Sin embargo, esa *exoneración* establece además que dichos servicios “no se suministren en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios”. La IE sostiene que no debe confiarse en esta exención como protección general para la educación pública puesto que en la mayor parte de los países existe un sistema mixto público-privado. Por otra parte, algunos gobiernos no aceptan que la enseñanza superior sea parte integrante del sector público. Efectivamente, la creciente comercialización de la enseñanza superior, especialmente a escala internacional, supone que si se analiza a la luz de las normas de la OMC para la resolución de conflictos, la enseñanza superior podría no ser considerada como “un servicio suministrado en ejercicio de facultades gubernamentales”.

Existen además otros elementos del AGCS que amenazan con debilitar el poder de los gobiernos de establecer políticas y normativas en materia de enseñanza superior. El artículo VI (Reglamentación nacional) insta al Consejo del Comercio de Servicios a desarrollar nuevas disciplinas que permitan asegurar que los títulos de aptitud, las normas técnicas y las prescripciones en materia de licencias no constituyan obstáculos innecesarios al comercio de servicios. Llevado a sus últimas consecuencias ello significaría que las medidas gubernamentales quedarían expuestas a los posibles desafíos comerciales. Todavía no existe un consenso claro en el seno de la OMC respecto a los resultados de este trabajo. Entre las cuestiones por resolver se

encuentran la de si los principios de la reglamentación nacional deberían ser de aplicación en todos los sectores de servicios o solamente en determinados sectores y la de si dicha reglamentación debería ser la misma para todos los sectores a los que se aplica o si, por el contrario, debería ser adaptada a las necesidades de cada sector.

### **2.1.3 La ronda actual de negociaciones – repercusiones para la enseñanza superior**

Las constantes discusiones sobre los asuntos que afectan a la enseñanza superior surgidas a partir de las interpretaciones del AGCS y los trabajos que vienen desarrollándose por encargo del Consejo del Comercio de Servicios plantean una serie de cuestiones. En primer lugar, existen algunas áreas dentro de la enseñanza superior que no vienen incluidas en el sector de la educación tal y como se define en el sistema de clasificación del AGCS. Por ejemplo, la investigación es considerada como servicio empresarial, mientras que las subvenciones y becas de ayuda económica a los estudiantes no son evidentemente un servicio educativo ya que se atribuyen directamente a los estudiantes y no a un proveedor de servicios educativos. En segundo lugar, las becas de investigación competitiva financiadas por los gobiernos podrían considerarse exentas de las obligaciones fundamentales del AGCS según el artículo 13 (Contratación pública). Si esto es así, la financiación de la investigación pública quedaría exenta de los artículos II (Nación más favorecida), 17 (Trato nacional) y 16 (Acceso a los mercados).

No obstante, los miembros de la OMC han creado varios grupos de trabajo que deberán analizar estas cuestiones. Estos grupos de trabajo, cuatro en total, analizan cuestiones relativas a las subvenciones, la contratación pública, las reglamentaciones nacionales y el sistema de clasificación de los sectores industriales.

Una cuestión importante para todos los sectores educativos sería la creación de un apartado correspondiente a *otros servicios educativos* dentro del sistema de clasificación del AGCS. Para la actual ronda de negociaciones, Estados Unidos desea una definición más precisa del sector y se compromete concretamente a abrir dos nuevos apartados, uno correspondiente a los servicios de formación y otro a las pruebas educativas. Por lo que se refiere a la introducción del área de las pruebas educativas, y dada la posición dominante actual de Estados Unidos en la materia, ello podría traer consigo una excesiva homogeneización de los instrumentos para la realización de las pruebas, una inadecuada transformación de las cuestiones de calidad en valoraciones cuantitativas y el debilitamiento de los aspectos de diversidad cultural y nacional reflejados en las diferentes necesidades y objetivos de los sistemas educativos nacionales.

El AGCS sigue representando la amenaza más seria y de mayor alcance con la que se enfrenta la enseñanza superior en este momento, y ello a pesar de la interrupción de la Conferencia de Cancún en septiembre de 2003. Es importante que el sector de la enseñanza superior se mantenga alerta frente al riesgo de ser incluido en un acuerdo destinado fundamentalmente a otro sector de características más amplias, como puede ser, por ejemplo el sector de la agricultura. Asimismo la prórroga prevista para la conclusión de las negociaciones podría ser utilizada por la OMC para explorar más a fondo la posibilidad de incluir a la enseñanza superior en su marco de acción, y la IE y sus afiliadas nacionales deben por tanto estar preparadas para hacer frente a este tipo de situaciones.

La Internacional de la Educación destaca la postura de aquellos países y organizaciones profesionales de enseñanza superior que dejaron claro que la educación pública no era una

cuestión que pudiese negociarse dentro de esta ronda de conversaciones del AGCS y que reiteraron el derecho de los gobiernos a regular este sector para cumplir sus objetivos en el ámbito social, cultural y económico.

Para conseguir que los sistemas de enseñanza superior queden salvaguardados dentro de las actuales negociaciones del AGCS, es importante que tanto la IE como sus afiliadas planteen las siguientes reivindicaciones:

- que no se establezca compromiso o demanda alguna dentro del AGCS para ningún sector relacionado con la educación (ya sea pública o privada);
- que se clarifique el ámbito de la exclusión *facultades gubernamentales* del AGCS de manera que los sistemas educativos públicos queden eficazmente protegidos;
- que todas las medidas que afecten a la educación vengan protegidas por una excepción general *horizontal* del AGCS;
- que no se desarrolle ningún tipo de *disciplina* sobre regulación nacional de acuerdo con lo establecido por el artículo VI:4 del AGCS.

## **2.2. Acuerdos comerciales regionales y bilaterales**

Cada vez es más importante defenderse contra la amenaza que representan los acuerdos regionales y bilaterales diseñados para intensificar y asegurar las presiones en favor de la comercialización y la privatización. La trascendencia de estos acuerdos sería sobre todo aún mayor si no se consiguiese avanzar en las discusiones del AGCS en torno a la cuestión de la enseñanza superior y la investigación.

En la actualidad vienen desarrollándose una serie de debates cuyo objetivo es ampliar el Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica (ALCN) para incluir a 34 de los 35 países americanos (Cuba queda excluida) en un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Aunque las conversaciones para acelerar la puesta en marcha de este acuerdo se interrumpieron en Miami en noviembre de 2003, los negociadores siguen manteniendo conversaciones para avanzar en este sentido.

El ALCA, de acuerdo con las propuestas presentadas, incluiría un capítulo de servicios que iría más allá de lo previsto en el ALCN y el AGCS tanto por el número como por la variedad de servicios contemplados. El ALCA también iría más lejos que el AGCS en lo que se refiere al establecimiento de un proceso de resolución de conflictos entre los inversores y el Estado tal y como ya viene contemplado por el ALCN. Este tipo de mecanismo hace posible que además de los Estados miembros, las empresas internacionales puedan también impugnar cualquier medida gubernamental, no sólo en el caso de expropiación de bienes, sino también en lo que se refiere a aquellos beneficios que podrían haberse obtenido de no haberse aprobado la ley o reglamento objeto de conflicto.

Este proceso de resolución de conflictos añade una serie de importantes limitaciones a la capacidad de los gobiernos de mantener, proteger y mejorar determinados servicios públicos como la enseñanza superior. Cualquier tipo de medida que pueda tener una repercusión sobre los activos o beneficios previstos de los inversores comerciales podría ser impugnada ante los tribunales de comercio. Si el tribunal dictaminase que la medida no es conforme a los principios

comerciales del ALCA, el gobierno en cuestión podría verse forzado a eliminar dicha medida, y también a pagar una compensación a los inversores.

Además del ALCA, se vienen celebrando asimismo diversas negociaciones para el establecimiento de acuerdos bilaterales a través de los cuales los Estados se muestran dispuestos a suscribir compromisos en materia de enseñanza superior. Por ejemplo, el recién aprobado Acuerdo de Libre Comercio entre Singapur y Australia, abarca con muy pocas excepciones la educación universitaria, la educación profesional y de adultos, y la educación técnica. Estos acuerdos bilaterales son importantes por cuanto a menudo establecen las pautas que después se van a seguir en otras negociaciones, como por ejemplo el AGCS y el ALCA. Las concesiones en materia de enseñanza superior pactadas en el marco de esas conversaciones bilaterales aparecerán después inevitablemente en la agenda de los acuerdos multilaterales. Otros Estados consideran los acuerdos bilaterales como una vía para impulsar la liberalización del comercio más allá de lo que sería posible exclusivamente a través de las negociaciones multilaterales.

En el contexto europeo, los ministros responsables de la enseñanza superior han trabajado conjuntamente en el llamado *proceso de Bolonia* en pro de la integración de este sector a través de una serie de reuniones interministeriales que vienen celebrándose desde 1998 y que han cristalizado en un acuerdo actualmente de aplicación en 40 países. A pesar de todos sus defectos, dicho proceso es una muestra de la posibilidad de establecer acuerdos internacionales con el objetivo puesto en la educación y no en aspectos comerciales (y ello a pesar de que su objetivo fundamental es permitir que Europa pueda competir mejor, como una única entidad integrada, en el mercado global de la enseñanza superior). Existe asimismo la posibilidad (aún no explotada) de incluir a las organizaciones del profesorado en este debate. Los sindicatos afectados deben seguir presionando para que se les tenga en cuenta, pero *Bolonia* nos demuestra que existe una alternativa viable al enfoque *comercial*.

La proliferación de acuerdos regionales y bilaterales apunta hacia la necesidad de desarrollar una respuesta más general y dinámica frente a las amenazas para la enseñanza superior derivadas de la liberalización del comercio. Dicha respuesta pasa por proponer una alternativa que contemple un marco, definido conforme a determinadas reglas, a través del cual la enseñanza superior pueda regirse por objetivos educativos y no por objetivos comerciales. Por esta razón, la Internacional de la Educación se muestra a favor de un nuevo marco internacional regido por una serie de normas y de acuerdo con el cual:

- la educación se considere como un bien público y no como un producto de consumo que pueda comprarse y venderse;
- las obligaciones previstas en dicho marco tengan en cuenta el respeto a los derechos humanos y la diversidad cultural;
- se promueva la internacionalización mediante el intercambio de información y la creación de programas entre países en desarrollo y países desarrollados para el fortalecimiento de la capacidad de los primeros;
- se establezcan una serie de normas a través de convenios y códigos de buenas prácticas;
- se establezcan acuerdos para el intercambio de estudiantes y la movilidad del personal académico desde una perspectiva no comercial.



### 3. REPERCUSIONES PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO

La OMC y las instituciones financieras internacionales han impuesto a los países en desarrollo una serie de políticas que favorecen fundamentalmente las soluciones comerciales por encima de los principios del servicio público y la enseñanza de los primeros ciclos por encima de la enseñanza superior. Este tipo de políticas ignora la necesidad de los países en desarrollo de establecer sus propios sistemas de enseñanza superior e investigación.

Como consecuencia del aumento del *consumo en el extranjero* gran número de estudiantes se ven obligados a abandonar los países en desarrollo para ir a estudiar a los países más desarrollados, y por tanto a pagar mucho más por sus estudios de lo que pagarían en sus propios países. Esta circunstancia se traduce en la fuga de cerebros de los países en desarrollo y en el empobrecimiento de sus universidades y escuelas universitarias.

Por otra parte, los cursos y titulaciones que ofrecen una gran parte de los proveedores extranjeros no están reconocidos en sus países. Es por ello fundamental que los estudiantes matriculados en los cursos que ofrecen estos proveedores extranjeros se encuentren protegidos por instrumentos internacionales como el código de la UNESCO y el Consejo de Europa.

Los salarios y condiciones que ofrecen los proveedores extranjeros a sus profesores son a menudo más interesantes que los de los profesores contratados por las instituciones nacionales, lo que crea una situación de competencia injusta y perjudicial. Por otra parte, el profesorado de enseñanza superior puede también verse afectado por el paro, un factor que puede conducir además al colapso del sistema de enseñanza superior e investigación. Al final, la presencia de un gran número de universidades extranjeras en los países en desarrollo puede frenar el desarrollo potencial de las universidades y escuelas universitarias nacionales a menos que venga acompañada de una política positiva y de acuerdo con el principio de sostenibilidad.

Muchos países en desarrollo no tienen control alguno sobre los contenidos de los programas de los proveedores extranjeros. Es incluso posible que dichos programas no resulten interesantes desde el punto de vista social o cultural, y no respondan tampoco a las necesidades económicas de esos países en desarrollo. La calidad misma de las universidades extranjeras podría no estar a la altura de las universidades del país o no tener presente la cultura de éste.

La posición dominante de los proveedores extranjeros con vocación comercial y fines fundamentalmente lucrativos puede cerrar el paso a los estudiantes de colectivos sociales más desfavorecidos, como por ejemplo las mujeres, los pueblos indígenas, los habitantes de los barrios y zonas rurales más pobres y los estudiantes con peores resultados académicos. Las universidades extranjeras, al aplicar unas tasas muy altas, presionan a las universidades nacionales para que aumenten a su vez las suyas, lo que complica aún más la situación de los estudiantes con menos recursos.

El personal docente del país se siente empujado a emigrar al extranjero incluso para trabajar en puestos interinos sin plaza fija, con lo que ello supone de inestabilidad y falta de motivación para el colectivo de la enseñanza.

Las organizaciones de docentes de los países en desarrollo deberían poner en marcha una campaña contra la entrada irregular de proveedores extranjeros en sus respectivas disciplinas

académicas y la creación de divisiones de clases, contra el éxodo de sus profesionales de gran valía hacia los países más desarrollados y contra una cultura del beneficio económico aplicada a la enseñanza superior y la investigación. La IE debería apoyar este tipo de campañas y contribuir a crear alianzas tanto en el ámbito nacional, como a nivel regional e internacional.

Propuestas de acción:

1. La IE y sus afiliadas nacionales deben presionar a las instituciones internacionales y gobiernos nacionales para que adopten políticas de respeto y de apoyo a la integridad de los sistemas nacionales de enseñanza superior como parte fundamental de la infraestructura de los países en desarrollo.
2. La IE y sus afiliadas deben promover la concienciación y el debate entre los docentes de todos los países sobre los posibles peligros e implicaciones de las cuestiones relacionadas con el AGCS.
3. Las organizaciones de docentes deberían promover la aplicación de normas más estrictas de acreditación a las universidades extranjeras y un mayor control público de sus actividades.
4. Se deberían asimismo analizar fórmulas de compensación más adecuadas para aquellos países que se ven privados de sus profesionales de gran valía (tal y como recomiendan los ministros de la Commonwealth).
5. Los cursos y programas de los proveedores extranjeros deberían estar sometidos a un proceso de selección que permita comprobar si resultan adecuados y conformes a la cultura del país en el que se van a impartir.

# LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO Y GLOBALIZACIÓN DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR

## ESTRATEGIAS PARA LA INTERNACIONAL DE LA EDUCACIÓN Y SUS AFILIADAS

### 1. ACTIVIDADES DE LA INTERNACIONAL DE LA EDUCACIÓN

El interés de la Internacional de la Educación por la globalización y la cuestión comercial empezó en 1997 con el apoyo que prestó al movimiento que presionó a la OMC para que constituyera un grupo de trabajo encargado de hacer respetar las normas laborales internacionales en los acuerdos comerciales. No tardó en hacerse patente la conexión existente entre educación y comercio. Advertido por vez primera en el ámbito internacional en las conversaciones correspondientes al Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (AMI), el nexo se ha hecho aún más evidente en las discusiones relativas al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS).

Aunque la dimensión internacional de la enseñanza superior viene de antiguo, concretamente en términos de cooperación entre académicos e investigadores por encima de fronteras nacionales, la globalización del *mercado*, la ampliación de los principios de mercado a los servicios públicos y en particular la ampliación del AGCS al sector educativo han transformado sustancialmente las condiciones de funcionamiento de las instituciones de enseñanza superior. En un clima de creciente movilidad de las personas, los capitales y el conocimiento, y de despegue de la demanda de enseñanza superior, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación están creando oportunidades de extensión del mercado de servicios educativos. Tendencias éstas que se han hecho visibles en la enseñanza superior y la investigación, y en cierta medida en la educación profesional; ahora bien, no nos cabe la menor duda de que la imposición del planteamiento comercial en dichos sectores no hará sino fomentar la anexión de la educación primaria y secundaria, así como de los demás sectores de la enseñanza.

A través de sus organizaciones, docentes, estudiantes y representantes de centros de enseñanza superior se están movilizando para medir el impacto de la globalización y la comercialización generalizada del sector, con el fin de captar la atención de las autoridades y la opinión pública sobre un número de problemas.

La actividad de la IE relacionada con el AGCS se articula en torno a una doble estrategia:

#### De carácter externo

- Acudir a reuniones internacionales (Singapur, Ginebra, Seattle, Doha, Cancún) y establecer contactos con la OMC (así la IE se entrevistó con el ex director general de la OMC y su equipo, a iniciativa de éstos, para contrastar opiniones sobre el planteamiento adoptado por la IE en Jomtien) y otros organismos intergubernamentales como la UNESCO y la OCDE.
- Establecer alianzas con ONG pertinentes en el ámbito mundial y nacional.

- Desarrollar contactos con las delegaciones nacionales de países industrializados y en desarrollo clave con el fin de que entiendan y acepten los argumentos a favor de la protección del sector público en todos sus componentes, incluyéndose la enseñanza superior.

### **De carácter interno**

- Publicación, en junio de 1999, de un estudio conjunto (IE/ISP) titulado *La OMC y la Ronda del Milenio: los retos de la educación pública*.
- Informar a las organizaciones miembros sobre el AGCS y prestar a las organizaciones miembros asistencia en las actividades que lleven a cabo en relación con el comercio en la educación, el desarrollo de mercados educativos y la privatización; presionar a los gobiernos para que no incorporen la prestación de servicios educativos en el AGCS.
- Organizar el Congreso Mundial de la IE en torno a las temáticas propias de *Educación en una economía global* y adoptar las correspondientes resoluciones. El concepto que ha formado la IE del AGCS quedó resumido en una resolución en la que se invitaba a la IE y sus organizaciones afiliadas a “hacer campañas para que la educación, la salud y los servicios públicos en general queden excluidos del ámbito del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC”.
- En lo que respecta concretamente a la enseñanza superior, dejamos definidas nuestras políticas en varios ámbitos mediante la celebración de conferencias internacionales en 1999 y 2002 (Budapest y Montreal, respectivamente), en las que se aprobaron resoluciones que piden a las partes interesadas que “aprueben el principio según el cual la enseñanza superior financiada por el Estado y el sector público de la investigación deben servir a mejorar el bien social, la libertad académica del personal de la investigación y el interés del público; y se opongan a propuestas que hacen de la comercialización una misión de la enseñanza superior además de la enseñanza, la investigación y el servicio a la comunidad”. Asimismo se mantuvieron discusiones y se llevaron a cabo varias iniciativas en el marco de nuestro Comité Permanente de Enseñanza Superior e Investigación, dentro de lo que se denomina proceso de Bolonia.

En este contexto la Internacional de la Educación promueve el establecimiento de acuerdos recíprocos (ver Documento 4).

## **2. ESTRATEGIAS PARA LAS AFILIADAS**

Frente al AGCS, las afiliadas a la Internacional de la Educación (IE) se encontrarán en una de las tres circunstancias que se describen a continuación.

En primer lugar, un número muy reducido de países ya habrán comprometido sus sectores de enseñanza superior; otros habrán celebrado un amplio debate sobre esa posibilidad y la habrán descartado por el momento, y un tercer grupo no habrá abordado la cuestión, ajeno a esta problemática, si bien es probable que necesite cierto grado de sensibilización.

El presente documento estratégico va dirigido a los grupos segundo y tercero, si bien es importante que la IE tenga en cuenta el primer grupo, esto es, aquellos países que ya tienen comprometida su enseñanza superior. Para estos países, cualquier intento de *darse de baja* puede ser algo complicado dada la severidad de las normas de la OMC. Así y todo, se hace sentir la necesidad de contemplar las opciones de que disponen las afiliadas de tales países para renunciar a los compromisos contraídos. Este documento estratégico recoge las actividades que las afiliadas necesitan emprender para objetar el compromiso de incorporar sus sistemas de enseñanza superior en el ámbito del AGCS y, por extensión, de otros acuerdos de comercio e inversión.

Las afiliadas deberán asignar recursos específicos a la definición de un planteamiento estratégico como respuesta al AGCS. El comercio internacional es un tema complejo y muy probablemente no sean muchos los miembros de a pie de nuestros sindicatos que entiendan cómo comprometiéndose la educación pueden verse afectados en sus puestos de trabajo, lugares de trabajo y relaciones con compañeros del propio país o de otros países. Por lo tanto, puede que las afiliadas deban plantear el tema con motivo de conferencias sindicales de ámbito nacional, mediante la aprobación de propuestas estratégicas en línea con las estrategias que se describen a continuación. Asimismo, téngase en cuenta que otros sectores públicos, en particular el sanitario, comparten, en todos los ámbitos, algunas de las características y amenazas con las que se enfrenta la enseñanza superior. Con los sindicatos de estos sectores caben estrategias y acciones comunes, sobre todo para la sensibilización sobre la amenaza que supone el AGCS.

## **2.1 Miembros**

### **2.1.1 Sensibilización**

Para aquellas afiliadas que ya hayan participado en campañas sobre la globalización y el comercio seguramente lo más difícil y lo más extenso de la campaña haya sido la actividad de sensibilización de los miembros. Sin embargo, ciertamente constituye la parte más importante de cualquier campaña ya que sin el apoyo de los miembros es muy complicado centrar las actividades del sindicato. La sensibilización de los miembros tiene varios caminos:

- asignación, desde lo nacional, el sindicato o la sección sindical, de recursos a las campañas sobre el AGCS y otros aspectos de la globalización;
- publicación, en boletines y páginas web sindicales, de artículos procedentes de otros países y otras afiliadas, y dedicados al impacto de los convenios comerciales en la educación;
- concienciación generalizada sobre el efecto de la comercialización de la educación en la prestación de servicios;
- estudio del impacto probable de incorporar la educación a acuerdos comerciales en los miembros del sindicato y sus perspectivas laborales;
- convocatoria de campañas publicitarias y asistencia de representantes de otras afiliadas a reuniones de ámbito nacional y de secciones sindicales;

- conferencias y seminarios especializados dedicados a aspectos de la cuestión comercial, con oradores invitados;
- trabajo con los medios informativos y relaciones públicas con los medios de comunicación.

Siendo muy probable que no todas las afiliadas dispongan de los recursos necesarios para invertir en las campañas, la IE ayudará a atender las necesidades referidas suministrando información. Se aconseja que la IE, junto con la ISP donde proceda, trabaje con las mejores ONG en la confección de material (artículos, notas informativas, actualizaciones) para uso de las afiliadas.

### **2.1.2 Movilización y acción**

La movilización de miembros en torno a una temática que parece ajena a sus vidas diarias como puede ser el comercio no es tarea fácil. Y es que cuesta entender el impacto que puede tener en la actividad profesional diaria un programa estratégico como la liberalización del comercio cuyos efectos probablemente tarden años en notarse. Por consiguiente, como mejor se prepara el terreno para la movilización es llevando a cabo acciones de investigación y publicidad que informen a los miembros del impacto probable o la evaluación de riesgo que entraña en los respectivos países la incorporación de la educación en los acuerdos comerciales. Únicamente así, cuando haya cristalizado la concienciación a base de publicidad e investigación podrá contemplarse el proceso de movilización. Para cuajar la movilización necesita actos concretos; a este respecto las afiliadas tendrán que investigar los planteamientos de sus respectivos gobiernos frente a la comercialización de la educación y a acuerdos como el AGCS hasta poder elegir cuidadosamente acontecimientos y ocasiones.

En este recorrido estratégico deberán buscarse los elementos siguientes:

- Concienciación de los miembros e investigación de las actividades de comercialización de la educación;
- Celebración de debates y seminarios en campus y escuelas en torno al impacto de acuerdos como el AGCS;
- Concertación de campañas publicitarias con la prensa o televisiones locales que transmitan la inquietud que suscita en los sindicatos la creciente comercialización de la educación;
- Promoción del debate entre organismos estudiantiles y de personal;
- Desarrollo de acciones de protesta, donde sea posible con motivo de actos concretos;
- Mantenimiento de los flujos de información entre los miembros, mediante correo electrónico donde sea posible;
- Convocatoria de seminarios y actos didácticos destinados a mantener el nivel de conocimiento y actividad de los miembros;
- Organización de campañas publicitarias que pongan a los miembros en contacto con las actividades de otras ONG;
- Celebración de campañas en torno a la calidad y el acceso a la enseñanza superior.

## **2.2 Estudiantes**

Las afiliadas necesitan hacer causa común con las organizaciones estudiantiles si se tiene en cuenta el interés compartido por mantener la educación al margen de acuerdos comerciales como el AGCS. Cada una de las actividades descritas puede llevarse a cabo conjuntamente con los estudiantes; asimismo, se recomienda el establecimiento de estrechos contactos de campaña. Deberán incorporarse a las estrategias de comunicación de las afiliadas cada organización estudiantil nacional y cada organismo regional. Por ejemplo, en Europa, las organizaciones nacionales de estudiantes forman una Oficina Europea de Información al Estudiante (ESIB, *European Student Information Bureau*), que realiza un trabajo impresionante de campaña sobre el AGCS. Asimismo, es necesario contactar con otras organizaciones estudiantiles regionales de todo el mundo.

En aquellos sindicatos que cuenten con responsables o dirigentes encargados específicamente de tratar las cuestiones de comercio, deben ser éstos los que establezcan contactos con los movimientos estudiantiles de los correspondientes países. También se recomienda que las afiliadas levanten una plataforma común de campaña, acción, lobby y actividad de investigación.

A menudo el entusiasmo y los conocimientos expertos de las organizaciones estudiantiles ofrecen incontables recursos de divulgación del impacto de los acuerdos comerciales. Así, por ejemplo, la organización australiana de estudiantes no ha escatimado acciones de publicidad sobre el AGCS; material de este tipo deberían intercambiarlo las afiliadas para apoyarse unas a otras en sus campañas.

## **2.3 Comunidades**

### **2.3.1 Establecimiento de alianzas**

Una de las cosas que tienen los acuerdos de comercio e inversión es que afectan a muchas áreas de la vida pública y comercial, de ahí que haya tantas organizaciones de base comunitaria motivadas para hacer campaña. Así las cosas, la búsqueda de una amplia aproximación a otras organizaciones no gubernamentales del país o de la región es parte esencial de cualquier estrategia de las afiliadas, si lo que se pretende es formar alianzas para difundir los esfuerzos de campaña e incremento de la base de recursos. Ahora bien, conviene que las afiliadas amplíen sus vínculos de asociación, más allá de las ONG educativas, a otras organizaciones de desarrollo pro internacional, pro democrático y pro sostenible, así como a aquellas organizaciones que hacen campaña a favor de los servicios públicos y en contra de la comercialización.

En este sentido, con quienes conviene ponerse en contacto es con el grupo de rectores de universidades, organizados en el ámbito nacional o regional, como por ejemplo la Asociación de Universidades Europeas. Podrá existir entre los rectores diversidad de opiniones sobre la globalización y la liberalización del comercio; todas merecen trasladarse a la arena pública.

Las afiliadas deberán tener sumo cuidado en establecer vínculos con algunas ONG y deben ser muy conscientes del clima político de sus países y regiones, y del planteamiento político de las organizaciones con las que tienen previsto asociarse. Ahora bien, está claro que a mayor movimiento de protesta, mayor impacto comunitario y nacional. Tanto mejor si las afiliadas

tienen la oportunidad de hacer uso de actividades de campaña de amplia base y con ello articular los intereses de la educación.

Muchas organizaciones caritativas y ONG despliegan actividades internacionales; además, muchos de los movimientos verdes y de desarrollo mundial, si bien tienen sus sedes en Occidente, probablemente dispongan de secciones en otros países. Vínculos de asociación con organizaciones de estas características resultarían muy útiles. Se recomienda establecer una lista de organizaciones internacionales activas en los ámbitos nacional y comunitario, y con las que conviene que las afiliadas desarrollen relaciones.

### **2.3.2 Conciencia pública general**

A pesar de la publicidad de que son objeto las reuniones de la Organización Mundial del Comercio, malamente se puede negar que los acuerdos como el AGCS y sus procesos de oferta y demanda son *terra incógnita*. Lo mismo cabe decir de la liberalización del comercio en el sector servicios en particular, cuyo impacto es otra gran incógnita para el público en general. Por lo tanto, es menester que las afiliadas emprendan campañas de divulgación de estos temas en sus propios medios informativos.

Es importante utilizar los cauces de información nacionales y locales. No menos trascendental será la tarea de patrocinar la publicación de artículos en periódicos y alentar a los medios informativos a desarrollar sus propios programas sobre esta materia. Las afiliadas tienen la posibilidad de salir de sus comunidades y organizar clases o conferencias especiales dedicadas al comercio. Asimismo, sería muy útil que la IE desarrollara una alternativa a la comercialización global, basándose en los principios expuestos en este conjunto de medidas que defienden un modelo positivo de internacionalización de la educación, que podría servir para objetar las recomendaciones de comercialización sustancialmente negativas de los acuerdos de comercio.

Se ayudará a sensibilizar al público estableciendo contactos con otras organizaciones sindicales y otras ONG, que aprovechando sus propios recursos podrán patrocinar campañas publicitarias en los medios de comunicación. De igual modo, los miembros de las organizaciones afiliadas tendrán la posibilidad de plantear estas cuestiones en el ámbito local, con padres y estudiantes, en el curso general de sus actividades o en el marco de las reuniones o los seminarios especiales que organicen en los centros educativos.

## **2.4 Otros sindicatos**

### **Formación de alianzas con un propósito común**

Las afiliadas encontrarán más fácil trabajar con otras organizaciones sindicales (del sector sanitario, por ejemplo) de sus países para desarrollar un planteamiento común sobre la liberalización del comercio. En un principio, es muy probable que los más interesados en aunar fuerzas sean los sindicatos de la enseñanza; ahora bien, lo cierto es que, al impactar estos acuerdos en el conjunto de los servicios públicos, contactando con las organizaciones sindicales nacionales de los respectivos países se dará un primer paso importante.

La presentación de propuestas en los congresos de las organizaciones sindicales nacionales será un punto de partida óptimo para arrojar luz sobre acuerdos como el AGCS; de hecho, todo



parece apuntar a que ejercicios como éste recibirán el apoyo de un extenso colectivo de sindicatos, en especial organizaciones sindicales del sector público.

Sin embargo, la necesidad de concebir el impacto potencial del comercio en determinados sectores obliga a que se patrocinen investigaciones que permitan comprender las implicaciones del comercio para la educación y otros sectores de servicios. Es necesario, por lo tanto, que dentro de los movimientos sindicales nacionales las afiliadas a la IE formen alianzas con quienes deseen trabajar en la temática comercial. La definición del planteamiento más adecuado será cuestión de concertarlo a escala local/nacional. Valga como ejemplo la cooperación con otros sindicatos del sector servicios en la realización de análisis de impacto, que puede ser más ventajosa que emprender actividades individuales o centradas exclusivamente en la educación. Ahora bien, si en el país de que se trate las organizaciones sindicales de docentes tienen muy buena representación, puede que sea mayor la efectividad de la medición de impacto en la educación.

Las afiliadas deben buscar aliados en los movimientos sindicales nacionales y en las subregiones de la IE en las que operan. Así, por ejemplo, el Grupo británico-irlandés de IE Europa debatió los efectos del AGCS a lo largo de una serie de reuniones y concertó enfoques destinados a sensibilizar sobre el tema, no sólo a sus miembros, sino también al público en general. Coordinó la aprobación de propuestas en sus propias conferencias individuales y armonizó los esfuerzos por inscribir el impacto de la liberalización del comercio en la agenda del TUC británico y del Congreso irlandés (ICTU). De esta manera se arrojó luz sobre el AGCS, tanto a nivel mundial como a nivel nacional.

Se puede pensar en otras tácticas como la celebración de seminarios y actos publicitarios conjuntos con otros sindicatos con motivo de conferencias y congresos nacionales, así como el intercambio de oradores; a esto cabe añadir el patrocinio sindical de otros acontecimientos con representación común en casetas, seminarios, etc.

## **2.5 Autoridades**

### **Defensa**

Habida cuenta de que la incorporación de la educación en los acuerdos comerciales se determinará desde el ámbito gubernamental, ya sea nacional o internacional (Unión Europea, por ejemplo), es sumamente importante que en sus estrategias las afiliadas incluyan el ejercicio de presiones sobre cargos institucionales, tanto administrativos como políticos.

La definición de una estrategia de lobby ante las autoridades nacionales consta de cuatro etapas concretas:

- las afiliadas deberían establecer un diálogo con representantes elegidos y representantes administrativos (funcionarios públicos);
- deberían dedicar esfuerzos a promover el debate en torno a la liberalización del comercio y proporcionar ejemplos de campaña con alternativas viables a los acuerdos vigentes;
- deberían tratar de impulsar y compartir resultados de investigación;

- deberían desarrollar una red de apoyo parlamentario o gubernamental que se pueda aprovechar para cambiar la posición del gobierno en lo relativo a la inclusión de la educación en los acuerdos comerciales. En el ámbito internacional/regional cabe la posibilidad de pactar acuerdos de hermanamiento entre subregiones de la IE, una vez más para compartir resultados de investigación y fomentar el diálogo entre políticos. En el grupo británico-irlandés (subregión de IE Europa) esta opción ha sido posible hasta cierto punto, resultando fructífero el ejercicio de intercambio de investigaciones y críticas.

La presentación de argumentos ante las autoridades públicas conjuntamente con otras organizaciones, ya sean organizaciones sindicales u otras ONG, será otro paso importante en la constitución de un amplio frente de protesta. Una vez más, conviene que las afiliadas elijan entre una plataforma integral de servicios públicos o parcial de aspectos educativos. La no inclusión de los sectores de la educación en el AGCS u otros acuerdos comerciales es el principio que debe regir las relaciones de las afiliadas con sus respectivos gobiernos. Además, debe hacerse hincapié en que la IE apoya y promueve la internacionalización de la enseñanza superior lejos de la influencia explícita de la comercialización.

## **2.6 Organizaciones internacionales**

La IE está en condiciones ideales para prestar a las afiliadas apoyo y orientación de campaña internacional. La IE ha establecido contactos con la OMC, el Banco Mundial, la OCDE y otras organizaciones interesadas. Se recomienda la continuación de trabajos y se aconseja que las afiliadas tengan una mayor participación en estos contactos. Es necesaria una estrategia que recoja las grandes reuniones de líderes mundiales en las que pueda ejercerse cierto influjo, tales como las cumbres del G8, las reuniones de la OCDE, del Banco Mundial, de la OMC y otros actos mundiales en los que suele abordarse la cuestión comercial. Debe inscribirse en la campaña de la IE un programa articulado alrededor de dichas reuniones y base de las actividades y acciones de las afiliadas de tal forma que se puedan comunicar a los gobiernos nacionales las opiniones de las afiliadas a la IE antes de celebrarse tales reuniones. De la coordinación a nivel mundial también puede hacerse cargo la IE.

Así, antes de la próxima reunión de la OMC, la IE debería exhortar a sus afiliadas a ponerse en contacto con sus respectivos gobiernos nacionales a través de los vínculos establecidos en el marco de la campaña, con el fin de preparar y suministrar notas informativas para quienes participen en las reuniones mundiales. Luego, la IE deberá acudir a dichas reuniones para asentar la posición definida por las afiliadas.

# GLOBALIZACIÓN, AGCS Y ENSEÑANZA SUPERIOR

## ACUERDO DE AFILIACIÓN RECÍPROCA ENTRE MIEMBROS DE LA INTERNACIONAL DE LA EDUCACIÓN

### INTRODUCCIÓN

La IE y sus afiliados creen en el carácter internacional de la enseñanza superior y la investigación, y en interés de todos (personal académico, alumnado e instituciones), la movilidad debe resultar lo más simple y atractiva posible. Esto significa para el personal académico la garantía de los derechos y la protección como miembros de sindicatos, independientemente del lugar de trabajo. Este objetivo será facilitado por la adopción de acuerdos de afiliación recíproca como el descrito a continuación, de manera que los sindicatos afiliados se verán animados a alcanzar tales acuerdos para el apoyo y la protección de sus miembros.

### PREÁMBULO

- En reconocimiento de la importancia de una estrecha relación laboral entre los miembros de la IE y del valor de la fuerza colectiva, y siendo conscientes del creciente impacto de la globalización en el sector de la educación, este acuerdo asegura a los miembros de nuestros sindicatos la prestación de servicios individuales y participación.
- Este acuerdo marco prevé la adopción de acuerdos por parte de todos los afiliados mediante los cuales miembros de un sindicato podrán beneficiarse de los servicios prestados por otro sindicato, en el caso de firmar un contrato temporal en una universidad o institución de enseñanza superior en dicho país.
- Este acuerdo está recomendado por la IE en reconocimiento de la movilidad creciente del personal de enseñanza superior a medida que aumentan las presiones por desarrollar la economía basada en el conocimiento. La IE también reconoce que esta movilidad conlleva una mayor vulnerabilidad con respecto a ciertos gobiernos y empresarios poco escrupulosos. Por esta razón, la protección proporcionada por sindicatos en países de acogida resulta vital en la reacción sindical contra la globalización

**Artículo 1.** Éste es un acuerdo marco recíproco entre todos los afiliados a la IE con miembros en la enseñanza superior. El acuerdo se aplicará a miembros de un sindicato afiliado en su país de origen que trabajen temporalmente en instituciones de enseñanza superior en un país de acogida.

**Artículo 2.** La IE recomienda a todos los afiliados de elaborar o emplear una categoría de afiliación bajo sus propias reglas a la que miembros temporales puedan acogerse. Para los fines de este acuerdo esta categoría de afiliación se denominará "miembros asociados", aunque los sindicatos afiliados determinarán su propia terminología en función de sus reglas.

**Artículo 3.** Para los fines de este acuerdo, temporal se refiere a la calidad de aquellos miembros que trabajan en un país extranjero durante un periodo no superior a los 24 meses (dos años). Los afiliados deberán recomendar a sus miembros que trabajan en países

extranjeros que lo más apropiado en el caso de entrar en negociaciones será unirse a un sindicato afiliado a la IE. Para periodos superiores a dos años, el afiliado en el país de origen deberá recomendar la afiliación permanente con el sindicato en el país de acogida.

**Artículo 4.** Los miembros asociados permanecerán miembros del sindicato de origen y continuarán abonando las cuotas correspondientes en su país de origen. Serán inscritos como Miembros Asociados en el sindicato de acogida, quien tendrá que informar al sindicato de origen de la inscripción. De haber un desequilibrio entre miembros del acuerdo recíproco con respecto a ciertos países, los afiliados en estos últimos deberán reconsiderar la aplicación del acuerdo en su país.

**Artículo 5.** Este acuerdo no cubre la calidad de miembro con plenos derechos en el sindicato de acogida, pero los afiliados deberán prestar servicios y ventajas a los miembros asociados. Los miembros asociados deberán disponer de los siguientes beneficios:

- (i) Información, asesoramiento y representación extraoficial en la determinación de condiciones de empleo así como otras cuestiones laborales surgidas a raíz de la contratación del miembro asociado. Esta ayuda será proporcionada por el representante sindical o directivos del sindicato de acogida.
- (ii) Derecho a los servicios financieros generalmente prestados a miembros del sindicato de acogida, sujeto a limitaciones requeridas por quienes ofrecen tales prestaciones.
- (iii) Asistencia a reuniones generales y otras del sindicato de acogida sujeta a juicio del mismo.
- (iv) Participación en actividades nacionales del sindicato de acogida excepto en protesta laboral y votaciones, por iniciativa concreta del representante sindical pertinente.

**Artículo 6.** Los miembros socios se beneficiarán de la representación pero no tendrán derecho automáticamente a abogado ni representación profesional. Cuando proceda tal cuestión, los afiliados deberán negociar un acuerdo sobre la responsabilidad de costes. Esta cláusula, sin embargo, no anula el juicio de la junta ejecutiva nacional del sindicato de acogida.

**Artículo 7.** Los miembros asociados no deben tener derecho al voto en ninguna cuestión política ni participar en elecciones locales o nacionales del sindicato de acogida.

**Artículo 8.** A instancias de este acuerdo, los servicios prestados por los sindicatos de acogida a miembros asociados serán sufragados por dichos sindicatos, en consideración a servicios similares prestados a miembros que mediante afiliación a la IE aceptan las condiciones de este acuerdo (sujetas al artículo 4).

**Artículo 9. Evaluación:**

Éste es un acuerdo marco que los afiliados a la IE pueden adoptar libremente. Los afiliados podrán reconsiderar su participación en el acuerdo recíproco, pero deberán informar a la IE y a los miembros afectados en el caso de desear retirarse.

# **DIRECTRICES PARA LA PRESTACIÓN TRANSNACIONAL DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR**

## **INTRODUCCIÓN**

La Internacional de la Educación transmitió una resolución a la Prestación Transnacional durante su III Congreso Mundial de Jomtien en julio de 2001. Mientras que la IE defiende el carácter internacional de la enseñanza superior, le preocupa su desarrollo como un producto en un mercado globalizado. Una característica importante de este desarrollo es la dirección impuesta por ministerios de comercio en las negociaciones sobre la inclusión de la enseñanza superior en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, y la marginación de cuestiones educacionales. Bajo esta forma comercializada, la enseñanza superior transnacional supone una amenaza no sólo para el trabajo, nivel de vida y libertad académica de los docentes, pero también para la calidad de la enseñanza y la experiencia del estudiante, así como para el papel fundamental de las universidades en la sociedad como defensores y emisores de conocimiento y cultura. Un mercado en la enseñanza superior y la investigación también amenaza al carácter escolar y colectivo del trabajo académico, en el que depende la calidad y relevancia; y amenaza con romper e inhabilitar el trabajo en la enseñanza superior, separando la docencia de la investigación y del desarrollo de currículos, calidad, responsabilidades pastorales y otras funciones académicas actualmente integradas en gran medida. La IE asevera que la enseñanza superior y la investigación son bienes públicos, que deben ser proporcionados a través de instituciones públicas y siguiendo la ética del sector público, insistiendo en la responsabilidad, calidad, acceso e igualdad de oportunidades, y la protección de la libertad académica y estado legal de los docentes. La IE reconoce pero no defiende la existencia de instituciones privadas con enfoque comercial en la enseñanza superior, y considera que debieran someterse a los mismos niveles de calidad que las instituciones del sector público.

La IE propone las siguientes directrices para los sindicatos de enseñanza superior que se enfrentan al desafío de la enseñanza transnacional. Estas directrices han sido tomadas en consideración por el Comité Permanente Regional Europeo sobre la Enseñanza Superior y la Investigación, y la IV Conferencia Mundial sobre la Enseñanza Superior y la Investigación de Dakar (Senegal) en noviembre de 2003. Deben leerse en conjunto con los instrumentos y documentos necesarios relacionados con la enseñanza superior transnacional y cuestiones paralelas, incluyendo la movilidad de profesores y estudiantes, fuga de cerebros, garantía de calidad, y derechos de propiedad intelectual, de la UNESCO y de otros organismos.

## **ADMINISTRACIÓN**

El desarrollo de la enseñanza superior transnacional no debe correr a cuenta de la independencia de instituciones de enseñanza superior y su capacidad de gobernar sus propios asuntos dentro de los amplios requisitos de responsabilidad pública y las normas existentes y aceptadas por la sociedad en la que funcionan.

Las estructuras administrativas existentes deben tomar parte en las decisiones sobre convenios transnacionales. Sus participantes, inclusive el personal académico y representantes, deben tener poder de decisión en convenios transnacionales así como en otras cuestiones estratégicas fundamentales.

La IE estima que el carácter de las alianzas transnacionales debe reflejar estos principios y basarse en términos convenidos con total transparencia al asociarse con otras instituciones académicas o sindicatos.

## **ORGANIZACIÓN DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR TRANSNACIONAL**

Sin embargo, la prestación transnacional está actualmente organizada dentro de una gran variedad de modelos, incluyendo no sólo alianzas institucionales, sino también consorcios, sindicatos y filiales comerciales. Los sindicatos siempre deben suponer, a menos que se demuestre lo contrario, que estas estructuras tienen la finalidad de crear, en mayor o menor medida, mayor 'flexibilidad' administrativa respecto de los métodos de aplicación, estatus laboral del personal, régimen financiero, o la oferta al estudiante. Los sindicatos y las autoridades reguladoras tanto nacionales como internacionales deben aplicar en estas áreas los mismos valores a los proveedores transnacionales que a los nacionales tradicionales, lo que requerirá ciertos límites aplicables a dicha flexibilidad.

La enseñanza universitaria tiene una profundidad y un enfoque, caracterizados por el contacto con varias disciplinas académicas así como entre la docencia y la investigación, difíciles de igualar por muchas estructuras transnacionales, como instituciones con enfoque comercial, campus *off-shore*, enseñanza a distancia y por Internet. Los procesos de reconocimiento para estas instituciones, así como los sistemas de convalidación de cursos y de garantía de calidad, deben tener en cuenta esas diferencias, y tratar de aplicar los valores de universidades tradicionales a las prestaciones transnacionales.

## **GARANTÍA DE CALIDAD**

Los sistemas de garantía de calidad existentes deben tener en consideración el desarrollo de la prestación transnacional y su repercusión en la calidad. Por otro lado, estos sistemas no deben reducir los valores o criterios establecidos en el ámbito nacional, con el propósito de satisfacer las necesidades detectadas a raíz de tales convenios transnacionales. Más bien, se trata de encontrar en ellos un valor añadido para el estudiante. Unos sistemas internacionales de garantía de calidad y de habilitación de la enseñanza deberán igualar los estándares de los sistemas nacionales pertinentes, o, en el caso de haber varios sistemas nacionales, los estándares más rigurosos, e incluso, en última instancia, las prestaciones de la UNESCO cuando proceda.

## **CONTENIDO DE COMPETENCIA CULTURAL Y MÉTODOS DE APLICACIÓN**

Los convenios transnacionales no deben emplearse para producir, promover o justificar una versión oficial u homogeneizada de la enseñanza superior. En los convenios es imprescindible la protección clara y eficaz de culturas nacionales o regionales, y de los intereses y expectativas del personal y el alumnado. Los riesgos de la fuga de cerebros, tanto de docentes como de estudiantes, deben ser reconocidos y tratados de manera explícita, por medio de acuerdos de compensación o de ofertas para animar a los expatriados de países en desarrollo a regresar después de cursar estudios o cumplir contrato en países desarrollados. Se deberán utilizar los recursos humanos y materiales suficientes para asegurar la efectividad de tal protección.

Hay que establecer un balance entre la ventaja de utilizar pocas lenguas como medio internacional de enseñanza, investigación y publicación, y la necesidad de mantener la diversidad lingüística, considerando el papel que ejercen las universidades, entre otros, de portadores de la cultura nacional.

Si bien los convenios transnacionales tienen entre sus motivaciones el logro de economías de escala, ésta no se debe conseguir por un enfoque centralizado del contenido de la enseñanza superior ni el desarrollo de sus 'productos' homogéneos.

Los métodos de aplicación basados en la informática ocupan un lugar muy probable entre los muchos métodos transnacionales, pero debe reconocerse que la informática tiene una utilidad limitada para ciertos grupos de estudiantes y para la enseñanza de ciertas asignaturas. Por esta razón, el uso de la informática debe cumplir con una serie de criterios rigurosos, particularmente en lo que concierne a la calidad e importancia de la experiencia de estudio.

## **HABILITACIÓN DE LA ENSEÑANZA**

Los convenios transnacionales deben ajustarse a sistemas de habilitación pertinentes o introducir acuerdos apropiados para conseguir la habilitación, con el fin de garantizar que las calificaciones concedidas en el marco de tales convenios se ajusten a los valores de los sistemas nacionales concernientes, además de gozar de la aceptación y el reconocimiento necesarios en la comunidad académica, hacia gobiernos y empresarios.

## **ENSEÑANZA SUPERIOR EN LA RED**

La enseñanza superior por Internet debe corresponder a las necesidades del estudiante, y al mismo nivel que la enseñanza superior tradicional. Debe estar supervisada por las autoridades competentes, en el interés público y con el poder de mantener una garantía de calidad. Los derechos académicos y laborales del personal empleado en el desarrollo, aplicación y valoración de este sistema de enseñanza superior no deben ser inferiores a aquellos empleados en métodos tradicionales, y esto debe reflejarse en los procedimientos internacionales de habilitación. El uso de nuevas tecnologías en la prestación transnacional de la enseñanza superior debe tener en cuenta las diferencias de acceso y disponibilidad de programas e instalaciones, así como de nivel de conocimientos informáticos, entre países industrializados y en desarrollo. Deberán introducirse las medidas compensatorias apropiadas, teniendo en consideración las diferencias culturales.

## **GESTIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL**

Los convenios transnacionales, inclusive los diferentes organismos académicos o comerciales responsables de la aplicación, no deben alienar o desvalorizar los derechos del personal académico ni del alumnado con respecto a su trabajo, ya sea como autores o como beneficiarios, tal y como consta en las leyes nacionales e internacionales.

## **LIBERTAD ACADÉMICA**

Los convenios transnacionales no deben limitar o burlar los derechos académicos del personal empleado en las instituciones implicadas, inclusive empresas, campus *off-shore* o instituciones

organizadas por las partes originarias del convenio con el fin de poner en práctica la prestación transnacional.

## **DERECHOS LABORALES**

Los profesores e investigadores contratados total o parcialmente por proveedores de enseñanza transnacional deben gozar de la plena protección de sus derechos laborales. Debe estar claro a qué régimen de contratación nacional están sujetos, sin posibilidad de que el convenio transnacional sea causa de la violación de sus derechos o seguridad laborales, la denegación de sus medios de investigación, sean desvalorizados, o de alternar empleos en varios países por motivos económicos. Los derechos laborales, inclusive las negociaciones colectivas, del personal contratado por instituciones transnacionales deben definirse tal como en las instituciones nacionales, y los derechos de repatriación bajo condiciones no menos favorables que en los países de acogida deben ser igualmente garantizados.

Asimismo, deben protegerse los derechos de los empleados en el desarrollo de la prestación de la enseñanza superior por Internet, y debe reconocerse la importancia fundamental de la aportación académica en la determinación de la calidad en los procesos de desarrollo, aplicación y evaluación.

## **FORMACIÓN DEL PROFESORADO**

La formación del profesorado es un elemento importante en la mayoría de sistemas de enseñanza superior, y clave en el desarrollo de la docencia así como de sistemas de enseñanza primaria y secundaria. La calidad de estos sistemas depende directamente tanto de la calidad de la formación del profesorado disponible como de la oferta adecuada. La importancia de la formación del profesorado, unida a la escasa oferta de profesionales y a la fuga de cerebros, la convierte en un sector potencialmente susceptible de abuso por medio del desarrollo incomprensible de modelos transnacionales. Donde proceda, los principios declarados en este documento deben aplicarse igualmente a la oferta y la formación del profesorado, con el fin de proteger a profesionales ya desfavorecidos y a sistemas de enseñanza primaria y secundaria de la explotación y la fuga de cerebros.

## **ORGANIZACIÓN SINDICAL**

Es obvio que tanto la competencia como la cooperación y el contacto en el ámbito internacional entre instituciones de enseñanza superior y sus sistemas de administración van en aumento. Los sindicatos de profesionales académicos deben asimismo aumentar la cooperación y el nivel de prioridad otorgado al trabajo internacional, ya sea global o regional. Esta mayor capacidad significa compartir información, desarrollar e implementar estrategias comunes de aplicación nacional, regional y global.

Los sindicatos no deben contentarse con aumentar su interés y capacidad de reacción, sino entender su propia visión del futuro de la enseñanza superior, e imponerse como portavoz del sector frente a la intervención gubernamental y las tendencias comerciales.

El desarrollo e implemento de estrategias sindicales concertadas dependerá de la capacidad de liderazgo de la Internacional de la Educación, que reivindicará al respecto.



## **GENERAL**

La Internacional de la Educación trabajará para lograr establecer estos principios por medio de sus contactos con autoridades internacionales pertinentes, inclusive la Organización Mundial del Comercio, el Banco Mundial, la UNESCO y la OCDE, y otros organismos importantes en el plano regional. Los miembros del comité de enseñanza superior e investigación de la IE tendrán que contribuir en este trabajo y tratar las cuestiones surgidas sobre la Enseñanza Superior Transnacional junto con los empleadores y autoridades públicas de sus países.

La IE adoptó además, durante su III Congreso Mundial de Jomtien en 2001, una serie de mociones y una Declaración sobre Ética Profesional, que procurará asegurarse la implantación para los docentes que trabajan en sistemas de educación tanto nacionales como transnacionales, quienes por su parte deben intentar proveer a la IE y sus miembros con los argumentos necesarios para desarrollar y promover un concepto positivo de la enseñanza superior internacional.

## RESOLUCIÓN SOBRE UN NUEVO INSTRUMENTO INTERNACIONAL PARA LA ENSEÑANZA SUPERIOR

### Preámbulo

1. La enseñanza superior tiene desde hace tiempo un alcance internacional. En nuestra calidad de docentes e investigadores, reconocemos que la comunicación, el intercambio de ideas e información, la colaboración y el intercambio de personal y de alumnado a través de las fronteras son esenciales para el desarrollo de la enseñanza superior y la investigación, y deben ser fomentados.
2. La Recomendación de la UNESCO relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior pide fomentar “la cooperación universitaria internacional más allá de las barreras nacionales, regionales, políticas, étnicas u otras, esforzándose por impedir la explotación científica y tecnológica de un estado por otro y favoreciendo la co-participación basada en la igualdad de todas las comunidades universitarias del mundo en la búsqueda y la utilización del conocimiento y la preservación del patrimonio cultural”.
3. La Declaración Universal de los Derechos Humanos afirma que “toda persona tiene derecho a la educación y que la educación superior debe ser igualmente accesible a todos, sobre la base del mérito.” La enseñanza superior como derecho humano no debe ser tratada como una simple mercancía económica, sino como un *bien público* que debe ser proporcionado de manera igualitaria y sobre una base no comercial.
4. El Pacto Internacional de las Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales apela a los estados a asumir plenamente la responsabilidad que les incumbe de financiar la educación y estipula: “ La enseñanza superior debe ser accesible a todos de manera igualitaria, sobre la base de la capacidad de cada uno, a través de medios apropiados, y en particular por la introducción progresiva de la enseñanza gratuita.”
5. La Recomendación de la UNESCO relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior promueve los derechos laborales y académicos de los docentes de las escuelas superiores mediante: un esbozo de los derechos, libertades, obligaciones y responsabilidades del personal docente de la enseñanza superior; la identificación de las condiciones necesarias para una enseñanza, una investigación y una carrera docente eficientes (tales como seguridad en el empleo, evaluación del trabajo, procedimientos disciplinarios y de destitución, salarios, carga laboral y seguridad social); y estableciendo los derechos y deberes de las instituciones de enseñanza superior.

### El IV Congreso Mundial de la Internacional de la Educación:

#### Afirma:

6. La constante internacionalización de la enseñanza superior debería basarse en la cooperación y los intercambios y no en la competencia y ni el comercio. Debería promover la diversidad y el entendimiento cultural y lingüístico, ampliar las oportunidades educativas y el acceso a la enseñanza, enriquecer la experiencia educativa de los estudiantes y del personal docente, facilitar el desarrollo internacional y reforzar la libre circulación e intercambio de ideas y conocimientos.
7. La visión de la IE sobre la internacionalización de la enseñanza superior es, por lo tanto, fundamentalmente diferente del proceso actual de globalización y de comercio. La aplicación de principios comerciales a la enseñanza y la intensificación de la liberalización comercial transforman de modo radical el entorno internacional para las instituciones, el personal y los estudiantes de la enseñanza superior. Los acuerdos comerciales multilaterales, regionales y bilaterales, perfectamente ilustrados en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), amenazan con imponer un amplio programa de liberalización, no sólo mediante la eliminación de obstáculos para el comercio y la inversión, sino también mediante la implantación de la liberalización y de la comercialización nacionales por medio de la privatización, la subcontratación de los servicios públicos y la desregulación.
8. Todo cambio en la educación superior, debe estar necesariamente ligado a la promoción de una investigación de calidad y exige la participación eficiente de docentes e investigadores. Esto se debe lograr a través de estructuras democráticamente elegidas, en todas las instituciones de educación superior y en los centros de investigación. Dichas estructuras deben desarrollar las orientaciones y estrategias apropiadas, los programas de formación y de investigación, los criterios y los procedimientos de evaluación que permitan asegurar la calidad de la educación superior y de la investigación, el desarrollo del conocimiento y de la tecnología, así como del patrimonio cultural, nacional y universal.

**Recomienda:**

9. Que la IE y sus organizaciones afiliadas continúen oponiéndose a la inclusión de la educación dentro de los acuerdos comerciales y propongan a cambio una alternativa, un instrumento jurídico internacional vinculante para la enseñanza superior. Si bien lo ideal sería obtener una convención internacional que rijan la educación a nivel internacional, los principios enunciados a continuación pueden ser aplicados en el marco de todo acuerdo internacional.
10. Que los objetivos subyacentes de este nuevo instrumento internacional deberían ser los siguientes:
  - a) Reconocer que la enseñanza superior es un derecho humano y un bien público;
  - b) Respetar la diversidad cultural y lingüística;
  - c) Encontrar un equilibrio entre la voluntad de proteger los sistemas de enseñanza superior nacionales y autóctonos y el deseo de fomentar los intercambios internacionales;
  - d) Promover y defender el empleo y los derechos académicos de los docentes, del personal y los estudiantes de la enseñanza superior;
  - e) Defender y promover la libertad de expresión y de pensamiento, y en particular la libertad académica y los derechos profesionales;
  - f) Garantizar la integridad y la calidad de la enseñanza superior;
  - g) Promover la igualdad dentro y entre los países; asegurar la plena igualdad de aquellos grupos que luchan por sus derechos; y proteger los derechos de los pueblos autóctonos;
  - h) Establecer instituciones globales que sean abiertas y transparentes y que reconozcan la prioridad de los derechos humanos, profesionales y medioambientales sobre los derechos comerciales; y
  - i) Preservar la capacidad de los gobiernos nacionales de regular la enseñanza superior en favor del interés público, y de mantener y desarrollar una enseñanza superior pública e independiente de presiones del mercado y de las disciplinas de libre intercambio.

11. Que el nuevo instrumento internacional refuerce y haga que sean legalmente vinculantes los acuerdos, convenios, códigos y declaraciones existentes tal y como se reflejan en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de las Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en diversas declaraciones, recomendaciones, convenios y códigos de buenas prácticas de la UNESCO y de la Organización Internacional del Trabajo.
12. Que el nuevo instrumento internacional para la enseñanza superior:
  - a) Refleje los principios de la diversidad cultural y lingüística, tal y como se definen en la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural de 2001: "Toda persona debe (...) poder expresarse, crear y difundir sus obras en la lengua que desee y en particular en su lengua materna; toda persona tiene derecho a una educación y una formación de calidad que respete plenamente su identidad cultural."
  - b) Incorpore también los derechos estipulados en los siguientes convenios de la Organización Internacional del Trabajo: Convenio 29 (Trabajo Forzoso); Convenio 87 (Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación); Convenio 98 (Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva); Convenio 100 (Igualdad de Remuneración); Convenio 105 (Abolición del Trabajo Forzoso); Convenio 111 (No-Discriminación en materia de Empleo y Ocupación); y Convenio 138 (Edad Mínima de Admisión al Empleo), entre otros.
  - c) Garantice la integridad y calidad de la enseñanza superior internacional. Un ejemplo es el Convenio sobre el reconocimiento de títulos de la enseñanza superior, concluido en Lisboa en 1997 (región europea), que adoptó un Código de Buenas Prácticas para la Enseñanza Transnacional estableciendo once principios relativos a la calidad y a las normas académicas; a la política y los objetivos de las instituciones de enseñanza transnacional; a la información que deben proporcionar dichas instituciones; a la conciencia del contexto cultural; a las calificaciones del personal y a la admisión de estudiantes.
  - d) Se esfuerce en promover la igualdad dentro y entre los países. Dicho acuerdo debe fomentar y promover un acceso equitativo a la enseñanza superior en los diferentes países y reconocer explícitamente que la participación en la enseñanza superior no debe estar sujeta a la capacidad de pago. Asimismo, debe garantizarse la plena igualdad a los grupos que luchan por sus derechos y los derechos de los pueblos autóctonos deben ser plenamente respetados.
  - e) Promueva ante todo el desarrollo de sistemas nacionales de enseñanza superior en los países en desarrollo, incluyendo la transferencia auténtica de tecnologías y conocimientos académicos y excluyendo toda penetración comercial por parte de proveedores con base en los países desarrollados. El nuevo marco debería por tanto fomentar la condonación de deudas y prever programas de asistencia destinados a ayudar a los países en desarrollo a construir y mantener un entorno universitario que apoye y promueva el acceso y la calidad, y que proporcione condiciones laborales adecuadas para el personal de la enseñanza superior en dichos países.
  - f) Esté guiado por instituciones mundiales que, contrariamente a las instituciones comerciales como la OMC, sean abiertas, transparentes y democráticas. Todas las instituciones internacionales, en la interpretación de litigios, deberán dar prioridad a los derechos humanos, laborales y medioambientales sobre los derechos comerciales.
  - g) Preserve claramente la capacidad de las naciones de mantener y adoptar medidas que respondan a las necesidades de sus ciudadanos. Tales medidas incluyen: la prestación de ayuda financiera, subvenciones e incentivos a los individuos, instituciones, empresas del estado,

organizaciones no gubernamentales y empresas; la limitación de la presencia de instituciones extranjeras, privadas o con fines de lucro; la adopción, a través de todo procedimiento que se considere apropiado, de reglas que respondan a los objetivos nacionales; y la exigencia para las instituciones con base en el extranjero de contenido local y de resultados.

- h) Esté en el centro de toda campaña desarrollada por la IE a nivel mundial y por sus organizaciones de la enseñanza superior a nivel nacional y local. Si bien la realización de este conjunto de objetivos tomará tiempo y será logrado gracias a varios nuevos instrumentos y a la revisión de los ya existentes, proporciona no obstante un marco político para las peticiones de la IE.

**Apela:**

- 13. A la IE para que prepare una propuesta de instrumento en cooperación y consulta con sus afiliadas,
- 14. A la IE y sus afiliadas para que hagan campaña y a presionen para la adopción del nuevo instrumento.