

Transformaciones globales y educación pública

El caso del Acuerdo General de Comercio de Servicios de la OMC

Antoni Verger Planells

En este artículo se hace referencia a una práctica económica global directamente relacionada con: la creciente influencia de organismos internacionales, el desarrollo de mercados internacionales para la educación y el aprendizaje, y la lógica de la competitividad del sistema económico en el mundo de la educación.

La educación en tiempos de globalización

El proceso de globalización capitalista en el que estamos inmersos se caracteriza, entre otros factores, por el aumento de las interdependencias económicas entre los territorios; la expansión del sistema de libre mercado por todo el planeta; la redefinición del papel de los estados nacionales; la constitución de espacios multilaterales de toma de decisiones; el agravamiento de la competitividad entre empresas, estados y regiones, etc.

Se trata de un proceso amplio y multidimensional y, como tal, comporta importantes transformaciones en esferas como la social, la económica, la política, la medioambiental o la cultural. En consecuencia, la actual constitución de un sistema capitalista global repercute también en los sistemas educativos. A modo de introducción, quisiera destacar tres tendencias que, en tiempos de globalización, inciden en el mundo de la educación:

- *La creciente influencia de organismos internacionales en la definición de una agenda educativa global y en los procesos de reforma educativa que se implementan en diferentes países.* Entre estos organismos, destacaría el papel jugado por la OCDE, la UNESCO o el Banco Mundial. Su influencia puede ser más directa o coactiva, como en el caso del BM y las políticas educativas que obliga a implementar en los países del sur en el caso de que quieran continuar recibiendo créditos, o más indirecta (por ejemplo, en forma de "recomendaciones" o de definición de estándares de calidad), como hace la OCDE a través del informe PISA.
- *El desarrollo de mercados internacionales para la educación y el aprendizaje.* La globalización capitalista se caracteriza por el hecho de que la economía de mercado penetra en nuevos territorios y, en consecuencia, se configura un mercado a escala planetaria. Pero también porque "nuevos productos" que se caracterizaban por estar, en gran medida, desmercantilizados -como en el caso de los servicios educativos- pasan a ser comprados y vendidos en el emergente mercado mundial. Así, con el avance del capitalismo, los servicios educativos se convierten cada vez más en una mercadería comercializable.
- *La lógica de la competitividad del sistema económico actual penetra en el mundo de la educación y, al mismo tiempo, las economías capitalistas contemplan la educación como recurso estratégico para optimizar su competitividad.* Esta idea la vemos claramente reflejada en diferentes comunicados de la Comisión Europea en los que se reitera que: "la competitividad y el dinamismo son dos aspectos en los que la UE va atrasada con respecto a los Estados Unidos. La educación debe jugar un papel decisivo para atraer talentos a Europa y para evitar la fuga de cerebros" (1). En la misma línea, en el Consejo Europeo celebrado en Barcelona (2002), se definió como objetivo prioritario: "hacer de Europa el destino favorito de los estudiantes, eruditos e investigadores de otras zonas del mundo".

En este artículo haré referencia a una práctica económica global que está directamente relacionada con las tres cuestiones que acabo de enumerar. Me refiero al comercio internacional de servicios educativos promovido por la Organización Mundial del Comercio (OMC) a través del Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS). Además de describir este acuerdo, citaré los efectos que podría tener en los sistemas educativos de todo el planeta, a los actores que se benefician de la mercantilización promovida por la OMC y a aquellos que han alzado su voz en contra de este nuevo escenario educativo.

La OMC: un organismo para la gobernación mundial

La OMC es un organismo internacional que fue creado el año 1995 con el objetivo de "ayudar a que los flujos comerciales circulen con la máxima libertad posible". Su finalidad consiste, pues, en instaurar y consagrar un sistema de libre comercio a escala planetaria. La OMC está conformada por 148 países, aunque también participan en ella organismos internacionales en calidad de observadores, como, por ejemplo, la ONU, la UNCTAD, el FMI, el BM, la FAO, la OCDE o la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.

A pesar de la brevedad de su trayectoria, la OMC cuenta con competencias en todo tipo de materias (agricultura, manufacturas, propiedad intelectual, servicios, inversiones, etc.) y con tanto poder que podría ser considerada una especie

de gobierno mundial. Su poder radica, en gran medida, en una de las piezas clave de su estructura: el Órgano de Solución de Diferencias (OSD).

El OSD es una especie de tribunal internacional de comercio que dota a la OMC de la capacidad de sancionar duramente a aquellos países miembros que incumplen algunos de los acuerdos comerciales establecidos. Este poder coercitivo le permite incidir en el gobierno de muchos países, por ejemplo, prohibiendo la implementación de determinadas políticas u obligando a derogar algunas normativas que se considera que pueden ser contraproducentes para el funcionamiento del libre mercado.

Los acuerdos principales que se están negociando en el marco de la OMC son tres:

1. El Acuerdo General de Aranceles, Aduanas y Comercio.
2. El Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.
3. El Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS).

De ahora en adelante, centraremos la atención en el último de estos acuerdos, el AGCS, ya que es el que más directamente puede incidir en nuestros sistemas educativos.

El AGCS: cuando la educación se convierte en mercancía

Hasta la creación de la OMC, los acuerdos internacionales de comercio únicamente contemplaban el comercio de bienes (materias primas, manufacturas, etc.). Pero dada la creciente importancia del sector servicios en la economía mundial -que equivale en la actualidad al 50% del PIB mundial- la OMC consideró de vital importancia tener en cuenta el sector servicios entre sus competencias. Por este motivo se constituyó el AGCS.

El AGCS promueve la comercialización de todo tipo de servicios: transporte, telecomunicaciones, turismo, finanzas, etc. Incluso contempla servicios que hasta ahora se habían asociado más con derechos sociales que con mercaderías que comercializar, como son la cultura, el agua, la sanidad o la educación. Siguiendo la lógica de la OMC, el AGCS tiene la finalidad de "establecer un marco normativo internacional para el comercio de servicios, contribuyendo así a su expansión progresiva". Para que eso sea posible, a través de diferentes rondas de negociaciones, los países miembros han de ir liberalizando sus mercados, es decir, han de modificar o eliminar aquellas leyes, reglas o normativas que dificulten el comercio de servicios. Incluso, determinados *estándares* laborales del personal docente se podrían considerar como "barreras innecesarias" y, por tanto, obstáculos para el buen funcionamiento del libre mercado.

Actualmente, nos encontramos todavía en la primera ronda de negociaciones del AGCS -aunque en la ronda en la que se constituyó la OMC ya se tomaron algunas decisiones sobre el comercio de servicios (2) -. El OSD tampoco ha tenido que intervenir en materia de servicios educativos. Por tanto, todavía no puede hacerse una valoración muy exhaustiva de su aplicación. En cambio, como pretendemos hacer en este artículo, sí puede explicarse cuál es la lógica del AGCS y, en el caso de que progresen los acuerdos, podemos hipotetizar en qué medida podría contribuir el OMS a reconfigurar los sistemas educativos a escala planetaria.

Un elemento clave para entender el AGCS es que pretende aplicar las mismas normas del comercio de bienes al comercio de servicios. Pero la comercialización de servicios tiene particularidades si la comparamos con la de bienes; es más abstracta y compleja, ya que el mundo de los servicios está densamente regulado y la circulación internacional de los servicios es más pluriforme que la del comercio de bienes agrícolas o manufacturas como pueden ser los televisores o los coches. Según el OMS, los servicios, y concretamente, aquellos de carácter educativo, pueden ser comercializados de cuatro formas:

- *Suministro transfronterizo*: Esta modalidad es la más similar a la de los bienes. Consiste en suministrar un servicio desde un país a otro extranjero. Sería el caso de la educación a distancia, en la que un proveedor de un país exporta cursos, normalmente vía Internet, a estudiantes de otro país.
- *Consumo en el extranjero*: Los consumidores de un servicio se trasladan a otro estado miembro para obtenerlo. Es decir, la OMC considera que cuando un estudiante va a hacer un curso a otro país, el país de destino está exportando un servicio al país de origen del estudiante. Así, si un estudiante europeo se va a los Estados Unidos a cursar un postgrado, se supone que los Estados Unidos están exportando un servicio educativo a Europa.
- *Presencia comercial*: En este caso, una empresa de servicios, como ya hacen algunas universidades o centros de idiomas privados (como el Wall Street Institute), establece una filial en el extranjero. En este caso, más allá de los flujos comerciales, se estaría promoviendo la creación y la expansión de empresas transnacionales educativas.
- *Presencia individual*: Suministro de servicios en un país por parte de personas físicas que provienen del extranjero. Sería el caso de aquellos profesores que van a enseñar al extranjero. Cuando eso sucede, se supone que el país del profesor estaría exportando un servicio educativo.

En el marco del AGCS, el sector educativo no se negocia como un todo, sino en función de diferentes subsectores. Son éstos: educación primaria, educación secundaria, educación superior, educación de adultos y otras.

Las reglas del comercio educativo

De la multiplicidad de reglas que instaura el AGCS en materia de comercio de servicios educativos, podemos destacar las siguientes:

- *El principio de nación más favorecida.* Quiere decir que en un país que acuerde un trato favorable con otro país miembro de la OMC en materia de importación y exportación de servicios educativos, acuerda automáticamente el mismo trato de favor con el resto de países que pertenecen a la OMC. Es un mecanismo que permite acelerar el proceso de liberalización comercial.
- *El principio de tratamiento nacional.* Significa que las empresas extranjeras presentes en el mercado de un país se beneficiarán de un trato no menos favorable del que reciben las empresas nacionales. Así, por ejemplo, los estados que ofrezcan subvenciones a las escuelas privadas de su país, cuando adquieran compromisos al respecto, deberán garantizar el mismo régimen de subvenciones a los proveedores extranjeros que quieran operar en su territorio.
- *El principio de acceso a los mercados.* Hace referencia a las dificultades con que se encuentran las empresas de servicios privados al querer exportar al extranjero o invertir en él. Por tanto, estipula la eliminación de aquellas barreras que dificultan la entrada de empresas de servicios extranjeras en el mercado nacional.

A pesar de que hemos hecho una descripción muy breve de estas normas, de ellas se deduce que el AGCS promueve la desregulación del sector servicios a fin de favorecer la actividad económica de las empresas educativas. Esta idea se puede corroborar en los comunicados enviados por las delegaciones de Estados Unidos, Nueva Zelanda, Australia y Japón a la OMC. En sus comunicados, estos países apuntan a las principales barreras que perciben a la hora de comercializar la educación con más facilidad. Éstas son: la restricción a la hora de otorgar permisos a los proveedores extranjeros, las condiciones de nacionalidad a la hora de contratar profesorado, las subvenciones a los establecimientos nacionales, la existencia de monopolios públicos, la prohibición de suministrar servicios educativos para empresas extranjeras a determinados niveles, la prohibición a empresas extranjeras de otorgar títulos oficiales, medidas que exigen la existencia de un socio local, tratamiento fiscal desfavorable para los proveedores extranjeros, impuestos excesivamente altos sujetos a la repatriación de los beneficios, etc.

¿A quién beneficia el AGCS? Las empresas de la educación

El AGCS favorece el crecimiento de la actividad empresarial en materia educativa. La mayoría de centros educativos que participan en el emergente mercado educativo son centros privados con ánimo de lucro. En este sentido, el AGCS es un instrumento con una clara vocación de apertura de mercados que facilita a los empresarios alcanzar sus objetivos de expansión territorial y de acumulación de capital. El volumen de las empresas interesadas en el avance de las negociaciones comienza a ser considerable. Muchas de estas empresas se encontraron en la última edición del *World Education Market* que en Lisboa, el año 2003, congregó a unos 2.000 participantes de más de 70 países diferentes. Pero, en concreto, ¿qué tipo de empresas se beneficiarán de la liberalización comercial? Y, ¿qué formas de comercio de servicios educativos serán las impulsadas principalmente por el AGCS?

Actualmente, la modalidad de comercio de servicios educativos que está más desarrollada es la segunda de las citadas anteriormente, es decir, que los estudiantes "consuman" cursos en el extranjero. En este terreno, destacaría la encarnizada competencia entre los Estados Unidos y la Unión Europea por atraer estudiantes extranjeros a sus mercados educativos. A pesar de todo, se prevé que si el AGCS avanza, crecerá todavía más el negocio de la educación a distancia. El año 2001 ya había 1.180 instituciones ofreciendo servicios de educación por Internet. La universidad virtual más importante de mundo es la Universidad de Phoenix, que cuenta con más de cien mil alumnos.

El AGCS favorece también la expansión internacional de algunos centros educativos según una lógica de crecimiento muy similar a la de cualquier empresa multinacional. Por ejemplo, poco después de que se aprobara el NAFTA (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) (3) en 1994, la inversión extranjera directa de empresas educativas, procedentes sobre todo de Estados Unidos y de Canadá, aumentó exponencialmente en México. Entre los años 1994 y 2003, en este país 113 empresas extranjeras invirtieron cerca de 40 millones de dólares. Además, el número de universidades privadas aumentó en México de forma considerable: en 1990 había 706 y en 2002 pasaron a tener 2.153.

Por otro lado, el eje conformado por los Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y la Unión Europea será el que se beneficiará en mayor medida de los flujos comerciales en educación. Por ejemplo, de todos los sectores económicos de los Estados Unidos, el sector educativo es el que cuenta con una balanza comercial más favorable, con un ratio de 5 a 1 a favor de las importaciones. Mientras tanto, los países del sur tienen poco que ganar con la internacionalización de los mercados educativos. Las empresas de servicios de los países más pobres no sólo tendrán nulas posibilidades de acceder a los mercados del norte, sino que podrán verse desplazadas o absorbidas por la competencia internacional en su propio país (4). Así sucedió cuando se puso en marcha el NAFTA y el consorcio norteamericano *Sylvan Learning Systems* adquirió una de las principales universidades privadas de México, la *Universidad del Valle*. Por tanto, con la liberalización del comercio de servicios, se agravarán las desigualdades y las relaciones de dependencia, también en materia educativa, entre los países ricos y los más pobres.

En el caso de aquellos países con gobiernos conservadores o neoliberales, la ampliación del mercado educativo podría justificar una retirada del papel del estado en materia educativa. Así, proveedores del sector privado tenderán a dar respuestas al aumento en la demanda de determinados servicios educativos, como la enseñanza superior, los idiomas o el reciclaje profesional. Este proceso de privatización comporta que aumenten las desigualdades educativas y la segregación entre aquellos sectores de la población con capacidad de consumir en el emergente mercado educativo y los que no tienen

esta capacidad. Esta consecuencia es aún más incisiva en la actual "sociedad del conocimiento", en la que la posesión de credenciales educativas legitima la acusada estratificación que caracteriza a nuestras sociedades.

Reacciones y resistencia al AGCS

La primera ronda de negociaciones del AGCS comenzó en 2002. En teoría, debería finalizar a lo largo de 2005. Las negociaciones se llevan a cabo en secreto, lo cual pone en evidencia las carencias democráticas de la OMC. Por la información que se ha podido filtrar a la sociedad civil, hasta el momento, no son muchos los países que se han animado a liberalizar en profundidad sus "mercados" educativos. Aún así, la progresividad de las rondas de negociación estipuladas por la OMC comportará que cada vez se vayan consiguiendo mayores cuotas de liberalización comercial en el sector educativo.

Entre los actores que se oponen al AGCS, encontramos diferentes movimientos sociales, gobiernos de países del sur, rectores de universidades públicas y gobiernos locales. Con respecto a estos últimos, son ya muchos los municipios europeos que se han declarado "zonas libres de AGCS". El país en el que esta iniciativa ha proliferado en mayor medida es Francia, donde el número de municipios que han aprobado mociones contrarias al AGCS asciende a 300, incluida la ciudad de París. Le sigue Austria, donde la cifra es de 280 municipios. Mientras tanto, algunos países, como Canadá, Argentina y Brasil, se han comprometido públicamente a no liberalizar su sector educativo en el marco de este acuerdo. Por su parte, la OMC y el AGCS se encuentran en el centro de las miradas de muchos movimientos sociales. En noviembre de 1999, en la ciudad norteamericana de Seattle, 80.000 personas se movilizaron durante la tercera reunión ministerial de la OMC, contribuyendo en gran medida al fracaso de las negociaciones que allí se llevaban a cabo. A raíz de la conocida como "batalla de Seattle", la OMC fue catapultada al imaginario público. La acción pedagógica y de calle desarrollada por los movimientos sociales acabó de repente con la impunidad y el anonimato de una institución que, a pesar de su poder, prácticamente nadie conocía hasta aquel momento.

Actualmente, la vigilancia de la sociedad civil y las luchas contra la OMC y sus políticas, están siendo protagonizadas por una multiplicidad de actores: movimientos de campesinos, sindicatos, diversas ONG de derechos humanos, ecologistas, etc. Además, el hecho de que la OMC, a través del AGCS, pretenda incidir en el mundo de la educación ha comportado que el sindicalismo docente, el movimiento estudiantil y todas aquellas personas que se consideran defensoras de la educación pública se hayan sumado a las protestas. En el último Foro Mundial de la Educación (Porto Alegre, julio de 2004) quedó reflejada esta idea cuando se estipuló que una de las prioridades en la agenda de los movimientos pro-educación pública debería consistir en "rechazar cualquier acuerdo nacional e internacional que promueva la mercantilización de la educación, conocimiento, ciencia y tecnología, particularmente en lo relativo al comercio de servicios de la OMC" (5) .

Para finalizar, queremos hacer referencia a que las políticas contrarias a la educación pública no son únicamente orquestadas desde organismos supranacionales, como la OMC o el Banco Mundial. En nuestro país, también nos podemos encontrar con gobiernos, autonómicos o estatales, que favorezcan la precarización y la mercantilización de la educación pública. Por tanto, es necesaria la imbricación de los movimientos a escala global con luchas situadas y desde el territorio en favor de la enseñanza pública.

En definitiva, la más acertada "lucha preventiva" contra los acuerdos de la OMC y contra la mercantilización de la educación consistiría en conseguir que en nuestro país contáramos con sistemas educativos públicos que garantizaran una educación universal, gratuita y de calidad en todos los niveles, desde la enseñanza infantil hasta la enseñanza superior.

Hemos hablado de:

Educación
Globalización
Acuerdo General de Comercio de Servicios
OMC
Competitividad
Teoría de la educación
Sociología de la educación
Organización educativa
Gestión educativa

Dirección de contacto

Antoni Verger Planells
Seminario de Análisis de Políticas Sociales-Universitat Autònoma de Barcelona y Observatorio de la Deuda en la Globalización
Toni.verger@debtwatch.org

1. Comunicación de la Comisión. "Invertir eficazmente en educación y formación: un imperativo para Europa", Bruselas,

10.01.2003. COM(2002) 779 final.

2. En esta ronda, conocida como Ronda de Uruguay, 44 países establecieron tímidos compromisos de liberalización en materia educativa. De todos los servicios negociables en el marco del AGCS, los educativos fueron los que contaron con menos ofertas de liberalización.
3. El NAFTA cuenta con las mismas normas y contenidos que los acuerdos de la OMC, aunque mientras la OMC pretende establecer acuerdos de ámbito mundial, el TLC afecta sólo a México, Canadá y Estados Unidos.
4. Así ha sucedido ya en muchos países del sur en sectores clave como el energético, el de telecomunicaciones o el de finanzas.
5. Carta Final de la III edición del Foro Mundial de la Educación.