



El acuerdo General de Comercio de Servicios de la OMC. Aproximación a sus impactos en los sistemas educativos

Antoni Verger Planells (miembro del Dpto. de Sociología de la UAB)*

e

l Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS) pretende promover la liberalización comercial de todo tipo de servicios, incluidos los “servicios educativos”. Este acuerdo es negociado actualmente por 148 países en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En las siguientes líneas, se describe muy brevemente en qué consiste el AGCS y, a continuación, se apuntan algunos de sus principales impactos en los sistemas educativos.

OMC/AGCS: cuando la educación se convierte en mercancía

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 en instaurar y consagrar un sistema de libre comercio a escala planetaria. La OMC cuenta con competencias en un amplio abanico de materias (agricultura, manufacturas, propiedad intelectual, servicios, inversiones, etc.). Las normas y acuerdos comerciales liberales de la OMC son cumplidas por casi todos los países del planeta a raíz de una de las piezas clave de su estructura: el Órgano de Solución de Diferencias (OSD)¹.

Los acuerdos principales que se están negociando actualmente 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 este acuerdo, ya que es el que más directamente puede incidir en nuestros sistemas educativos.

Hasta la creación de la OMC, los acuerdos de comercio internacional únicamente contemplaban el comercio de bienes (materias primas, manufacturas, etc.). Pero, dada la creciente importancia del sector servi-

cios en la economía mundial –que equivale en la actualidad al 50% del PIB mundial–, la OMC consideró de vital importancia introducir 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 a comercializar, como son la cultura, el agua, la sanidad o la educación. Siguiendo la lógica institucional 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.

La comercialización de servicios es más compleja que la comercialización de bienes, ya que el mundo de los servicios está densamente regulado. Es también más abstracta, ya que el comercio de servicios no es tan directo como el de bienes. En consecuencia, la OMC establece cuatro modalidades según las cuales los servicios pueden ser comercializados. Para ilustrarlas, pondremos ejemplos del sector educativo:

1. *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.

2. *Consumo en el extranjero*: En este caso, 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 brasileño se

desplaza a los Estados Unidos a cursar un postgrado, se supone que los Estados Unidos están exportando un servicio educativo a Brasil.

3. *Presencia comercial*: En este caso, una empresa de servicios, como ya hacen algunas universidades o centros de idiomas privados, 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.

4. *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 que en función de diferentes subsectores. Los subsectores educativos contemplados por la OMC son: educación primaria, educación secundaria, educación superior, educación de adultos y ‘otros servicios educativos’.

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, 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 trato 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 sub-

*Antoni Verger Planells es también miembro del Observatorio de la Deuda en la Globalización.

el acuerdo general...

venciones 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. Estas barreras pueden ser: 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.

El AGCS en contexto

Cabe entender el AGCS en el contexto actual de globalización capitalista el cual se caracteriza por influir en la educación de diferentes maneras:

-En la actual fase de globalización, las fuerzas del mercado se infiltran en la totalidad de la sociedad, mercantilizando esferas, como la educativa, que hasta el momento estaban en gran medida al margen de la lógica del capital.

-Aumentan las interdependencias económicas entre países a raíz de la expansión del sistema de libre mercado, en el cual los servicios educativos se convierten, cada vez, más en una mercancía comercializable.

-Crece la influencia de organismos internacionales, como la misma OMC, en la definición de una agenda educativa global y en los procesos de reforma educativa que se implementan en diferentes países. Estas reformas se caracterizan por su carácter marcadamente liberal y favorecedor de la actividad de la empresa privada.

-El Estado competitivo y el Mercado conciben la educación como recurso estratégico para optimizar su competitividad en una "economía basada en el conocimiento"².

-Crece el número de personas que invierten de manera privada en su formación para así poder situarse de forma más favorable en un mercado laboral cada vez más competitivo.

Todos estos factores contribuyen a un aumento de demanda educativa y a su satisfacción desde el sector privado. También contribuyen a la "necesidad" de un acuerdo como el AGCS que elimine las barreras que dificultan a las empresas de educación desarrollar su actividad de forma más eficaz y a través de las fronteras.

Impactos del AGCS en educación

A pesar de que las negociaciones del AGCS no están muy avanzadas³, reflexionar sobre sus posibles efectos es un ejercicio altamente necesario a raíz del carácter difícilmente reversible de los compromisos adquiridos en el marco de este acuerdo. Antes de entrar en materia, cabría precisar que, en muchos casos, el avance en las negociaciones del AGCS únicamente agravará algunas tendencias que ya son patentes en nuestros sistemas educativos en la actualidad. Por ello, cabe distinguir los impactos provocados exclusivamente por el AGCS de aquellos en los que el acuerdo actuará como un factor agravante. Por otra parte, cabe tener en cuenta que determinados efectos del acuerdo se pueden extrapolar a la realidad de los países de casi todo el planeta, mientras que otros se agravarán en la realidad educativa de los países más empobrecidos. Por ello, en los últimos puntos profundizamos en la cuestión de la desigualdad Norte-Sur. Los principales impactos identificados serían los siguientes:

1. *Control público de la educación.* Desde hace décadas, los estados son los principales agentes en la provisión, financiamiento y regulación de la educación. A raíz del establecimiento del AGCS, los agentes públicos pueden perder la capacidad de control y planificación respecto a sus sistemas educativos, sobre todo si tenemos en cuenta que el AGCS conlleva la sujeción de los sistemas educativos nacionales a las reglas del mercado y del libre comercio. Ello incide regresivamente

en la soberanía nacional y en el control público de sectores clave⁴.

2. *Liberalización del mercado educativo.* El AGCS promueve la liberalización del sector educativo y la introducción de mayores cuotas de competencia. El AGCS es un instrumento con una clara vocación de apertura y protección de mercados que facilitará a determinadas empresas educativas lograr sus objetivos de expansión territorial. Ello favorecerá, consecuentemente, el crecimiento del sector educativo privado. De los subsectores educativos en el marco del AGCS el más susceptible de ser objeto de relaciones comerciales es el de educación superior, mientras que el modo comercial con mayor potencial es el "comercio transfronterizo", es decir, la educación a distancia.

3. *Inserción de mecanismos de mercado en los sistemas educativos.* La liberalización conlleva a los centros educativos públicos a competir con entidades del sector privado de manera que, si no lo hacen eficazmente, pueden ser expulsados del mercado. Por lo tanto, las universidades y otras instituciones públicas, al interactuar con un creciente número de instituciones privadas (nacionales o extranjeras) se pueden ver insertadas, en mayor medida de lo que ya sucede actualmente, en dinámicas de competencia⁵.

4. *Desigualdad educativa.* La ampliación del sector privado que promueve el AGCS erosiona la igualdad educativa en términos de acceso ya que los precios de los servicios privados suelen ser asequibles tan sólo para aquellos estudiantes con mayor poder adquisitivo. Dicha tendencia se puede agravar en el actual contexto de "crisis fiscal" del estado, ya que algunos gobiernos pueden encontrar en la ampliación del sector educativo privado en determinados niveles la coartada para contraer el presupuesto público sin que ello repercuta, cuantitativamente, en la oferta.

5. *Calidad.* La ampliación de la oferta educativa no está directamente relacionada con mayor calidad. El AGCS no contempla cuestiones relacionadas con los estándares educativos, de manera que puede promover que se multiplique en los sistemas educativos la presencia de proveedores de bajo prestigio o lo que algunos autores califican de "fábricas de diplomas".

el acuerdo general...

6. *Contenidos.* Los proveedores de educación superior lucrativos orientan su oferta educativa a la aplicación de los aprendizajes en el mercado de trabajo en detrimento de la dimensión humanística que debería caracterizar la educación. Se puede así restringir la noción de conocimiento como “materia prima” del actual sistema productivo. Dicha tendencia se puede asociar también a una mayor restricción de la libertad de cátedra y de la autonomía en la producción de conocimiento.

7. *Derechos laborales.* Otro de los resultados de los procesos de liberalización es la reducción del poder de los sindicatos, así como mayores cuotas de desregulación y flexibilización laboral del personal docente.

8. *Homogeneización cultural.* Las empresas de servicios educativos obtendrán una mayor tasa de ganancias cuanto menos modifiquen su paquete curricular y menos lo adapten a las diferentes realidades de su alumnado internacional. El inglés es ya la lengua hegemónica en los programas de educación a distancia a raíz del origen nacional de los principales proveedores y también porque ello abarata costes en el proceso de producción de educación transnacional.

9. *Países del Sur.* Hay dos factores que nos hacen pensar que los efectos del AGCS se pueden agravar en los países más pobres: a) la restricción presupuestaria en materia educativa es más patente en es-

tos países; b) la cobertura del sistema público de educación suele ser incompleta, por lo que un emergente sector privado cuenta con más posibilidades de llenar los espacios dejados por el Estado.

10. *Balanza comercial desequilibrada.* Los flujos de inversión y de comercio de servicios educativos serán claramente desfavorables a los países del Sur. El eje UE, EUA, Australia, Nueva Zelanda, acumulará las mayores ganancias con la exportación de servicios y el establecimiento de filiales educativas en el extranjero. Las empresas de servicios de los países del Sur (sean públicas o privadas) no sólo tendrán nulas posibilidades de acceder a los mercados del Norte, sino que se podrán ver desplazadas o absorbidas por la competencia internacional en su propio país⁶. Por poner un ejemplo, poco después de que se aprobara el NAFTA⁷ en 1994, la inversión extranjera directa de empresas educativas procedentes de EUA y Canadá aumentó exponencialmente en México. Entre los años 1994 y 2003, en este país, 113 empresas extranjeras invirtieron cerca de 40 millones de dólares. En una de estas operaciones de inversión, el consorcio estadounidense *Sylvan Learning Systems* adquirió una de las principales universidades privadas de México, la Universidad del Valle. Además, el número de instituciones de educación superior de dudosa calidad aumentó en México de forma considerable: en 1990 había

706 y en 2002 pasaron a tener 2.153.

11. *Fuga de cerebros.* El modo 4 de comercio de servicios (presencia individual) favorece que profesionales cualificados vayan a trabajar a otros puntos del planeta. Así, en caso de que las negociaciones de comercio de servicios avancen, se podría agravar el fenómeno de fuga de cerebros. Ello supondrá que los países del Sur pierdan capital cultural y recursos humanos de alto nivel. Además, de la liberalización del modo comercial 4 se desprenden severas contradicciones, puesto que los países ricos probablemente pretendan abrir sus puertas únicamente al personal más calificado del Sur, mientras mantengan sus restricciones y normativas discriminadoras con los trabajadores poco calificados.

Luchas contra el AGCS

Por estos y otros motivos, organizaciones sociales, en el marco de diferentes Foros Sociales, han hecho declaraciones públicas contra el AGCS. Por su parte, cientos de municipios de toda Europa se han declarado “zonas libres de AGCS”. A pesar de la importancia de estas iniciativas, cabría añadir que la mejor forma de prevenir los efectos del AGCS consiste en luchar por un sistema de educación pública en el que se garantice la universalidad, la gratuidad y la calidad en todos los niveles. Sin duda, ésta es la medida que dificultará más determinadamente al sector privado hacer negocio con un bien común como es la educación. ☺

Notas

¹ 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.

² Esta idea la vemos claramente reflejada en diferentes comunicados de la Comisión Europea en los que se reitera que: “La educación debe jugar un papel decisivo para atraer

talentos a Europa y para evitar la fuga de cerebros”. 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”.

³ 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–.

⁴ La misma Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas manifestó cierta preocupación por el hecho de que las obligaciones implícitas en el AGCS podrían limitar a los gobiernos a la hora de actuar

para promover o proteger los DDHH.

⁵ La competencia suele conllevar que las mismas instituciones públicas tengan que introducir mecanismos de mercado en su gestión: financiamiento competitivo, competencia para captar alumnos, adopción del New Public Management, diversificación de la financiación y captación de fondos privados, etc.

⁶ Así ha sucedido ya en muchos países del Sur en sectores clave como la banca, la energía o las telecomunicaciones.

⁷ Tratado de Libre Comercio de América del Norte, entre EUA, Canadá y México. Este tratado cuenta con características similares al AGCS.