

EL ROL DE IDEAS E INTERESES EN EL PROCESO DE TRANSNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

ANTONI VERGER
PLANELLS*

* Departamento de
Sociologia
Universitat Autònoma de
Barcelona
Catalunya - España
Correo e: antoni.verger@
uab.cat
Ingreso: 05/03/07
Aprobación final:
04/01/08

Resumen

El Acuerdo General sobre Comercio de Servicios negociado en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) se ha convertido en uno de los principales instrumentos para la transnacionalización de la educación superior. Promueve la liberalización comercial de servicios, lo cual cristaliza en la eliminación, modificación y/o estandarización de un amplio abanico de regulaciones, tanto nacionales como locales, del ámbito educativo. Por este motivo, es considerado un elemento clave en el actual escenario de dirección educativa global. Este artículo se centra en el proceso de la negociación de la educación superior en el marco de este Acuerdo, explorando las estrategias, posiciones e ideas esgrimidas por los países a la hora de negociar y en qué medida éstas influyen en los resultados de la negociación.

Palabras clave: transnacionalización, negociación, educación superior.

Abstract

The General Agreement on Trade in Services (GATS) negotiated by means of the World Trade Organization (WTO) has become in one of the main instruments to make the higher education a transnational issue. The GATS promotes freedom on trade services, therefore, the educational field on domestic and local places need to eliminate, modify or standardize a huge range of regulations. That is why it is considered as a key figure on the current scene of the global education direction. The main interest of this article wants to focus on the negotiation process on higher education within the GATS. Specifically, this article explores the strategies, positions and ideas fenced by the countries when they need to negotiate this agreement and in how these terms influenced on the results obtained.

Key words: transnational issue, educational field, negotiation, higher education.

Introducción

En la actualidad, el mundo de la educación superior está inmerso en una marea de transformaciones y transiciones. El tema de este artículo, la inclusión de la educación superior en el ámbito material de la OMC, está estrechamente vinculado a dos de estas transformaciones. La primera es la transición de la concepción de las universidades como medio para el buen funcionamiento del mercado a objeto del mercado. La segunda es la transición de una dinámica de internacionalización hacia una de transnacionalización.

La intensificación de la globalización económica ha presionado a las universidades a ampliar sus funciones. Actualmente, además de medios para el buen funcionamiento y competitividad de la economía capitalista, las universidades y los servicios que proveen son, en sí mismos, fines y productos de dicha economía (Brunner, 2006). Es más, hoy en día las operaciones de muchas universidades no difieren en ningún aspecto de las de la industria privada convencional: se fusionan y adquieren unas a otras (Rodríguez Gómez, 2004; Didou, 2006) o tienen la opción de cotizar en los mercados bursátiles.¹

Este proceso de mercantilización de la educación superior se circunscribe a una dinámica de transnacionalización, la cual es preciso distinguir de la internacionalización. En primer lugar, porque la internacionalización de la educación superior, a diferencia de la transnacionalización, no es ninguna novedad. De hecho, el principal empuje de internacionalización de las universidades se produjo ya en el periodo colonial, cuando imperios como el español, el francés o el británico exportaron instituciones de educación superior a sus colonias. Tampoco es una novedad la comercialización de educación universitaria a

nivel internacional. Por poner un ejemplo que se remonte en el tiempo, las primeras universidades europeas ya acostumbraban a matricular a estudiantes extranjeros en sus cursos (Brock, 2006). La principal diferencia entre la internacionalización y la transnacionalización no recae tanto en la escala en la que se opera como en la forma como se estructuran las relaciones en dicha escala. Así, mientras la internacionalización estructura las relaciones de la comunidad universitaria a partir de las fronteras nacionales, la transnacionalización constituye circuitos de intercambio y compra-venta de servicios que trascienden las fronteras y en los cuales universidades, profesores y estudiantes operan y circulan fluidamente. La transnacionalización se materializa, por ejemplo, en la capacidad de una universidad para establecer filiales en diferentes países, expedir certificados reconocidos en países extranjeros mediante cursos presenciales o virtuales, o contratar libremente a personal docente e investigador internacional.² Actualmente, las dinámicas de transnacionalización de la educación superior conviven con las de internacionalización, de la misma manera que las de comercialización conviven con las de cooperación interuniversitaria. No obstante, se tiende a que las primeras (transnacionalización y comercio) adquieran mayor preponderancia.

Ambos elementos, la creciente mercantilización y transnacionalización de la educación superior, sientan las bases materiales para el establecimiento de un régimen global de libre comercio educativo. Pero dicho régimen todavía se encuentra en construcción. El Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS por sus siglas en inglés) es un instrumento jurídico clave, por no decir el más relevante, para alcanzar esta meta ya que tiene la capacidad de fijar la mayoría de elementos que constituyen un régimen comercial.³

¹ Véase el *Global Education Index* elaborado por el OBHE: *The Observatory on Borderless Higher Education*.

² Véanse modelos de transnacionalización educativa en García-Guadilla (2005) y Knight (2006).

³ Un régimen se define como un conjunto de principios, normas, reglas y procesos de toma de decisiones —implícitos o explícitos— alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en una determinada área de las relaciones internacionales (Ruggie, 1982).

Este artículo se centra, precisamente, en el proceso de construcción de un régimen comercial global en el área de la educación superior al auspicio del GATS. Concretamente, analiza las razones por las cuales los países miembros de la OMC deciden sumarse o no a dicho régimen mediante el establecimiento y la consolidación de compromisos de liberalización. Si bien los cambios que se ponen de manifiesto en el terreno de la educación superior en la actualidad están ligados al desarrollo de la economía global y a otro tipo de procesos macro, consideramos necesario contar con una teoría de la agencia para dar cuenta de explicaciones más complejas de dichos cambios. Por ello, en este estudio sobre la construcción de un régimen de comercio educativo global, hemos querido penetrar en la caja negra del proceso y desgranar así algunos de sus mecanismos constitutivos.

Creemos que es necesario prestar atención al fenómeno que nos ocupa por diversas razones. En primer lugar, porque cuenta con una vigencia absoluta. De hecho, las negociaciones del GATS se llevan a cabo de manera prácticamente continuada desde la ronda de Uruguay del GATS (1986-1994). En segundo lugar, porque este proceso profundiza la reestructuración neoliberal de las universidades y otorga un rango jurídico elevado a una serie de medidas pro-mercado las cuales, una vez fijadas, son prácticamente irreversibles (Kelsey, 2003; Robertson y Dale, 2003).

El artículo se divide en dos apartados centrales. En el primero se explica cómo el GATS contribuye a la constitución de un régimen comercial global para la educación superior y cuáles son las implicaciones políticas de ello. En el segundo se profundiza en el proceso de construcción de dicho régimen. Para ello, se explora el proceso a nivel micro y se sistematizan las posiciones de los países miembros de la OMC a la hora de negociar la inclusión de la educación superior en

el GATS. En este apartado, de carácter empírico, se pretende demostrar que existen una serie de variables cognoscitivas (ideología, teorías causa-efecto, etc.) que resultan fundamentales para entender la posición de los países miembros en la negociación del sector educativo del GATS y, por lo tanto, el resultado de dicha negociación.

El GATS y la regulación del mercado de educación superior global

Es interesante que el GATS no nace con el fin de intensificar los flujos comerciales en el ámbito educativo ni, mucho menos, de constituir un régimen global de comercio educativo. El Acuerdo fue impulsado, en su momento, por un conjunto de actores con intereses ofensivos en sectores de servicios como la banca, los seguros y las telecomunicaciones. Entre ellos destaca el rol jugado por el *US Trade Representative*, la banca norteamericana y diversos *think tanks* neoliberales (Altay, 2006). Estos actores, entre otros, promovieron la creación de la *Coalition Services Industry*, grupo de presión que tenía por objetivo insertar los servicios en el régimen comercial internacional (Feketekuty, 2005). Esta meta se alcanzó en la Ronda de Uruguay del GATT. En ese momento, los factores ideacionales resultaron fundamentales para entender el éxito de la empresa (Drake y Nicolaidis, 1992), aunque cabe decir que, probablemente, la “idea” no hubiera cuajado de la misma manera en caso de haber contado con promotores menos poderosos.

En la Ronda de Uruguay, además de crearse el armazón jurídico del GATS —muchos capítulos del cual, por cierto, no fueron completados— se realizaron las primeras negociaciones para la liberalización de los servicios.⁴ Pero el proceso no se cerró allí, ya que el Acuerdo contempla la realización de rondas de negociación sucesivas

⁴ Un análisis de los niveles de liberalización consolidados en el sector de la educación superior por los países miembros en ese momento se puede consultar en Verger, 2007.

para alcanzar un entorno global de comercio de servicios progresivamente liberalizado. Así, desde el año 2000, los países miembros de la OMC están inmersos en la segunda ronda de negociación de servicios. En el año 2001, en la Conferencia Ministerial de Doha, se decidió que las negociaciones de servicios se enmarcarían en una ronda más amplia conocida como Ronda del Desarrollo. En ella, aparte de la liberalización de servicios, se promueve la liberalización comercial de productos industriales, agrícolas, pesqueros, etc.

La negociación de servicios es mucho más abstracta que la de bienes. Ello se debe en parte a que los servicios se comercializan de manera más compleja que los bienes. Así, en servicios se contemplan cuatro modos comerciales, los cuales se pueden liberalizar por separado: a) Comercio transfronterizo (algunos ejemplos de este modo para el campo educativo son el *E-learning* y los programas de educación a distancia en general); b) consumo en el extranjero (el alumnado se desplaza a otro país para formarse); c) presencia comercial (establecimiento de filiales educativas en el extranjero, lo cual contempla operaciones de inversión extranjera directa); d) presencia de personas (el personal docente o investigador se desplaza a un país extranjero para ofrecer sus servicios).

Otro indicio de la complejidad del GATS es que la educación superior es sólo uno de los más de 160 subsectores de servicios que se negocian paralelamente por parte de los 150 países signatarios del Acuerdo.⁵ Cabe señalar también que es el subsector educativo negociado con mayor intensidad. Ello se debe a que el mercado educativo se está desarrollando con más fuerza en los niveles educativos post-obligatorios. De

hecho, la única demanda plurilateral en el área educativa realizada en la Ronda de Doha se focalizó en “educación superior” y “otros servicios educativos”.⁶

El dilema del *policy space*

La globalización económica conlleva la disolución progresiva de barreras espaciales y la subordinación de la lógica de la geografía a la de la producción. Este fenómeno, conocido como compresión espacio-temporal, no es nuevo, pero actualmente se produce con una intensidad sin precedentes (Robinson, 2005).

Circunscrito a esta dinámica global, el principal objetivo del GATS es contribuir a que los estados miembros de la OMC eliminen barreras al comercio de servicios mediante la adquisición de compromisos de liberalización.⁷ Lo más remarkable de este proceso es que las barreras que se pretenden eliminar con el GATS no tienen un carácter estrictamente arancelario, como sucede en el comercio de bienes, sino que son normas y reglas del sistema estatal que dificultan la transnacionalización de las empresas de servicios. En el ámbito de la educación superior, estas “reglas-barrera” pueden ser: impuestos a la repatriación de los beneficios de las empresas educativas, la estipulación de la personalidad jurídica que deben adoptar los centros educativos (por ejemplo, en algunos países está prohibido que empresas lucrativas provean educación reglamentada), medidas para el control de la garantía de la calidad de los servicios educativos, los exámenes de necesidad económica, los sistemas de becas o los subsidios a determinados centros educativos, etc. (Robertson, Bonal, *et al.* 2002; Schugurensky y Davidson-Harden, 2003).

⁵ La lista completa de servicios se puede consultar en www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/serv_e.htm [consultada por última vez el 25/01/07].

⁶ La demanda colectiva fue liderada por Nueva Zelanda. Véase la demanda completa en: www.esf.be/pdfs/Collective%20Requests/Education%20Services.pdf [consultada por última vez el 10/01/07].

⁷ Los compromisos de liberalización establecidos adquieren rango legal.

Estas y otras medidas pueden ser consideradas, según la lógica implantada por el GATS, barreras al libre comercio a suplantar.

La eliminación de medidas como las enunciadas depende del proceso de negociación y, en consecuencia, de la voluntad política de los gobiernos. No obstante, existe un conjunto de medidas, todavía indefinidas, que podrían ser consideradas más onerosas de lo necesario según como se interprete el acuerdo. En consecuencia, deberían eliminarse independientemente de los compromisos establecidos.⁸

Un segundo objetivo del GATS es instaurar el principio de previsibilidad, es decir, que los países garanticen a los proveedores de servicios que podrán realizar su actividad en un entorno estable, en el que no se erigirán nuevas barreras o se reestablecerán las que ya han sido eliminadas. Para ello, el GATS “congela” los compromisos establecidos, es decir, dificulta en gran medida que se retiren o reduzcan los compromisos.⁹ Así, en el artículo XXI del Acuerdo se establece que: a) los miembros no pueden retirar sus compromisos hasta pasados tres años de su adquisición, b) la modificación debe notificarse con una antelación mínima de tres meses, y c) los miembros afectados por la modificación pueden realizar una demanda a raíz de la cual se puede resolver que el país que modifica la lista tenga que compensar a los afectados. Como vemos, el GATS bloquea un conjunto de marcos reguladores y, en consecuencia, deriva en situaciones como la de que un gobierno se encuentre con una capacidad de intervención limitada (tanto en el ámbito educativo como en otros) a raíz de la política comercial del gobierno precedente.

En definitiva, la carrera hacia el libre comercio de servicios no es únicamente un fenómeno que pueda leerse en clave económica o comercial,

sino que también debe leerse en clave política. Como acabamos de mostrar, la adopción de compromisos de liberalización en el área de servicios de la OMC delimita el *policy space* de los países miembros y, en el ámbito que nos ocupa, conlleva la redefinición de las funciones del Estado como regulador, proveedor y financiador de la educación. En consecuencia, puede dificultar al Estado solucionar o paliar una serie de problemas a través de la política educativa como son la cohesión social, el desarrollo económico o la equidad (Robertson, Bonal, *et al.*, 2002).

El GATS y la gobernanza educativa global

El poder regulador del GATS al que acabamos de hacer mención, junto a la capacidad sancionadora de la OMC (Jackson, 2002), convierten el Acuerdo en una pieza clave del gobierno educativo global (Robertson, Bonal *et al.* 2002). La contribución del GATS a ello no es, en absoluto, neutral en el sentido que consolida un entorno favorable a la libre empresa y a la expansión del sector privado. Según Gill (2003), el GATS y los otros acuerdos de la OMC son el principal exponente del proceso de constitucionalización del neoliberalismo, un proceso por el cual la ideología político-económica neoliberal es institucionalizada en la estructura casi-legal del Estado y en formas políticas internacionales (Gill, 2003: 131).

Por lo tanto, el régimen comercial para la educación superior que pretende instaurar el GATS se inscribe antes en un régimen comercial de liberalismo desincrustado, que en el de *embedded liberalism* instaurado por el GATT original (Ruggie, 1982). Es más, el GATS es absolutamente

⁸ En la sección primera del GATS se establece que los miembros deben garantizar que determinadas medidas referentes a licencias, estándares técnicos o requerimientos de calificación no sean más *trade-restrictive* de lo “necesario para alcanzar los legítimos objetivos del país”. Algo parecido se establece en los capítulos de subvenciones y de contratación pública.

⁹ En cambio, el Acuerdo contempla la posibilidad de que, en cualquier momento, los países puedan introducir nuevos compromisos en sus listas –independientemente del desarrollo de la ronda de negociaciones vigente.

coherente con el proceso de reestructuración neoliberal de los sistemas universitarios y con la necesidad de compensar los efectos de la crisis fiscal de los gobiernos en el terreno de la educación superior (Robertson, Bonal, *et al.*, 2002). Por ello, los gobiernos inmersos en la dinámica de competitividad global actual, tanto en el Norte como en el Sur, pueden interpretar que el GATS tendrá efectos benéficos en sus sistemas de educación superior. Para los primeros, la comercialización de servicios de educación superior que promueve el Acuerdo supone una fuente de financiamiento de las universidades cada vez más importante (Larsen, Martin *et al.*, 2002). Para los segundos puede permitir, como promulga el Banco Mundial (WB 1994; Heyneman, 2003; Barrow, Didou-Aupetit, *et al.*, 2004), concentrar los recursos públicos escasos en los niveles de educación primaria y secundaria, mientras la demanda de educación terciaria de sus sectores de población más pudientes es satisfecha en el mercado educativo transnacional.

Finalmente, cabe considerar que el régimen de comercio educativo por el que puja el GATS choca, en diversos aspectos, con acuerdos y sistemas de cooperación internacional como los promovidos desde agencias internacionales como la UNESCO o por las propias universidades.¹⁰ Así, como señala el mismo ex-director de la División de Educación Superior de la UNESCO, Marco Antonio Rodrigues Dias, “la aceptación de la propuesta de la OMC y de ciertos países de incluir la enseñanza superior en el GATS es contradictoria con la declaración de París [La Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción]” (Rodrigues Dias, 2003: 13).

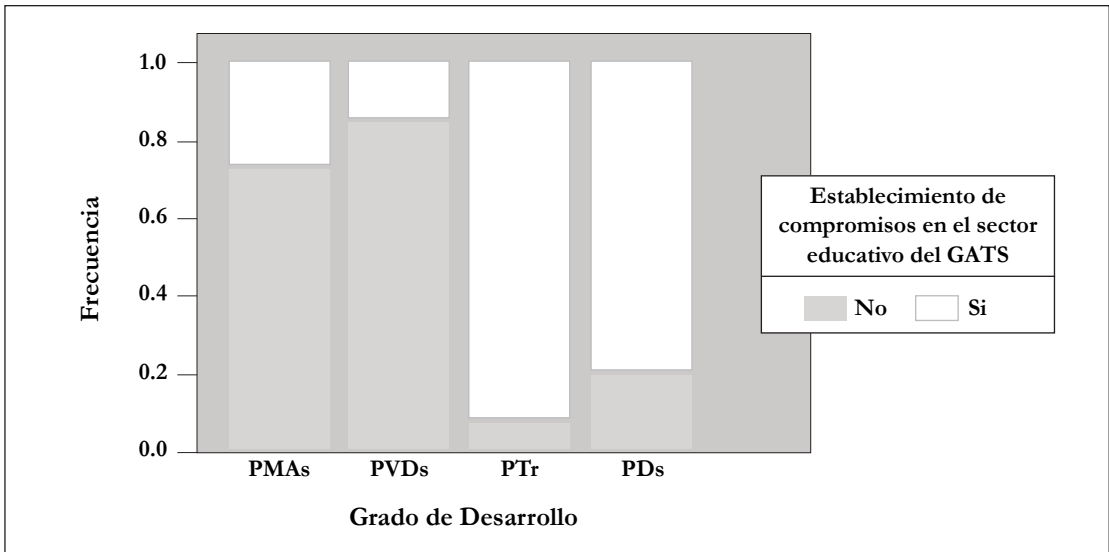
Ideas e intereses para / contra la constitución de un régimen de comercio educativo global

El GATS no instaaura, *ad hoc*, un régimen comercial de servicios. Ello se debe principalmente a que es un acuerdo “flexible”. El principio de flexibilidad se introdujo en el GATS durante la ronda de Uruguay, momento en el que se diseñó el Acuerdo. De hecho, ésta fue la condición *sine qua non* que introdujeron los países del Sur para aceptar la inserción de los servicios en el ámbito material de la OMC ya que consideraban que en este ámbito comercial no tenían nada que ganar a raíz de su desventaja comparativa en la mayoría de sectores (Drake y Nicolaidis, 1992). El principio de flexibilidad conlleva que los servicios, a diferencia de lo que sucede en otros ámbitos de la OMC, no se liberalizan a un ritmo homogéneo —o por categorías de desarrollo— sino que los países tienen capacidad de decidir, *a priori*, el ritmo y el nivel al que quieren liberalizar sus diferentes sectores.

Ello permite que los compromisos de liberalización vigentes en el GATS sean muy desiguales entre los miembros. También permite que sean desiguales intersectorialmente. Por ejemplo, salud y educación son los sectores que, con diferencia, han sido menos liberalizados. Concretamente, en materia educativa sólo un tercio de los países miembros de la OMC ha establecido algún tipo de compromisos. Es interesante destacar que, al respecto, existe una clara fractura entre los países del Norte y del Sur. En el siguiente gráfico se observa claramente cómo los países del Sur (PVDs y PMAs) abren su sector educativo con mucha menor frecuencia que los países del Norte (países desarrollados y países en transición).

¹⁰ Es interesante señalar que la mayoría de universidades tradicionales impulsan iniciativas de cooperación y, a la vez, aunque desde diferentes instancias, de comercialización de servicios educativos. Las normas de la OMC pueden llevar a interpretar que determinadas iniciativas de cooperación son obstáculos al libre comercio (sea porque distorsionan la dinámica del mercado o porque discriminan a unos centros o países respecto a otros). No obstante, las mismas necesidades de obtención de fondos de las universidades pueden ser la principal razón de que las iniciativas de cooperación universitaria se vean minimizadas.

Gráfico 1
Compromisos en educación en función del grado de desarrollo económico



Fuente: elaboración propia.

El principio de flexibilidad, junto a otras variables metodológicas, ha sido señalado por los países más poderosos y con más intereses ofensivos en servicios como la principal causa del lento avance de la liberalización en servicios (Khor, 2005; EC 2005c). Así se refleja en un documento del presidente del Consejo de Comercio de Servicios, Alejandro Jara, publicado después de un *cluster* de servicios celebrado en junio de 2005. Según Jara, durante la reunión un “considerable número de miembros” identificó la metodología vigente como parte del problema de las negociaciones de servicios (WTO, 2005)¹¹. Pero ¿son éstos los verdaderos motivos por los que no se está avanzando hacia un régimen global de comercio de educación y de otro tipo de servicios? Nuestro trabajo empírico nos permite profundizar en las

razones de ello y, entre otras cosas, ver la falsedad de la hipótesis insinuada por Jara.

GATS: una negociación multi-escalar

Nuestras fuentes de datos son entrevistas realizadas a negociadores del GATS que desarrollan su actividad a escala global.¹² Ahora bien, tenemos en cuenta que a menudo los discursos y estrategias de estos agentes se producen en constante interacción con el nivel estatal. Se acostumbra pensar que la mayoría de decisiones respecto a los acuerdos de la OMC se toman en el nivel global, sin embargo, no se puede menospreciar el peso de las decisiones que se toman en otras escalas.

¹¹ De hecho, a partir de ese *cluster* y hasta la CM de Hong Kong, las discusiones en el área de servicios fueron monopolizadas por las líneas guía en las que se define la metodología de negociación del GATS.

¹² Los negociadores entrevistados pertenecen a los siguientes países: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Guatemala, El Salvador, España, Filipinas, México y Venezuela.

De hecho, son muchos los países que definen su estrategia en el GATS a nivel nacional. Por ello, las interacciones que se producen a dicho nivel, así como la labor de presión de actores educativos que operan en dicha escala, pueden influir más directamente en el resultado de las negociaciones (Verger y Bonal, 2006).

Por otro lado, a la hora de entender mejor el contenido de los discursos analizados, cabe tener presente el origen de los enunciantes. Y es que, a pesar de que en las negociaciones del GATS se traten temas educativos, la batuta de las negociaciones está en manos de los ministerios de comercio o de relaciones exteriores. Parafraseando a Robert Cox (1995), podríamos considerar que, a raíz del ajuste de la política económica nacional a la internacional que conlleva este tipo de negociaciones, los ministerios de educación pasan a ser subordinados de los órganos centrales de la política pública internacionalizada. En todo caso, no es trivial el hecho de que, como ya advertían (Robertson y Dale, 2003), los negociadores cuentan con un *background* económico, comercial o en derecho internacional, pero en ningún caso en educación.

Posiciones comerciales en la negociación educativa

La premisa en la que se fundamenta nuestro análisis es que los factores ideacionales son elementos clave para entender procesos de transformación como el que nos ocupa. Son numerosos los análisis del sistema internacional que contemplan las ideas como factores explicativos de las elecciones de los actores (Ruggie, 1982), como elementos con efectos constitutivos (Wendt, 1999) o como mapas de carreteras en la toma de decisiones (Jackson, 1993). Esta perspectiva, marcadamente constructivista, es en especial adecuada para el análisis de temáticas relativamente nuevas en la agenda política como la que

nos ocupa (Goldstein y Keohane, 1993; Haas, 2002). Cabe decir que nuestro análisis rehúye planteamientos exclusivamente idealistas, ya que entendemos que las ideas interaccionan dialécticamente con los factores materiales y, de hecho, existen de manera imbricada. Eso no quita que ambos elementos, en términos analíticos, puedan ser estudiados por separado. En todo caso, para estudiar procesos con la carga cognitiva de una negociación internacional todavía abierta y que versa sobre un tema tan complejo como el de los servicios, consideramos que las dinámicas comunicativas son fuentes de datos empíricas más útiles que las conductas manifiestas.

Muchos de los estudios existentes sobre regímenes se centran en su influencia, como marcos de significado intersubjetivos establecidos, en las decisiones de los actores (Lang, 2006). En cambio, no es tan habitual, tal y como hacemos nosotros, analizar el proceso por el que se constituyen nuevos regímenes. Es decir, se acostumbra estudiar los regímenes como fuentes de poder independientes una vez que están establecidos, aunque no tanto su construcción.

Del análisis de los datos empíricos con los que contamos, sistematizamos un conjunto de modelos que representan diferentes formas de afrontar la negociación del GATS en el sector de la educación superior. Se trata de modelos teóricos y, por lo tanto, no necesariamente se identifica la posición de un país con un único modelo discursivo. De hecho, la posición real de muchos países puede ser el resultado de la interacción entre dos o más modelos. Ordenamos la exposición de los modelos en función de su predisposición a liberalizar la educación en el GATS. Si bien existen múltiples clasificaciones de factores ideacionales o estructuras intersubjetivas en la literatura de las ciencias sociales, para sistematizar nuestros modelos hemos considerado de gran utilidad las categorías utilizadas tanto por Gilpin (1987) como por Goldstein y Keohane (1993).

Modelo 1: “La educación no es una mercancía”

Este primer modelo está conformado por los países que rechazan establecer compromisos en el sector educativo por motivos éticos o morales. Se trata de una posición que es independiente de cálculos de costes y beneficios, o del conocimiento o teorías que se hayan enarbolado sobre el tema. Los motivos ético-morales se asocian a la categoría de ideas que Goldstein y Keohane (1993) llaman *principled believes* o principios morales, son ideas normativas que permiten distinguir lo correcto de lo incorrecto, lo justo de lo injusto. Como hemos podido comprobar, algunos países condicionan las decisiones tomadas en la negociación del sector educativo del GATS a consideraciones como las enunciadas, es decir, un conjunto de valores o un ideal de educación explícito y compartido entre diferentes sectores sociales. La línea argumental de estos países es que la educación es un derecho social y un bien público que debe ser suministrado por el Estado. Desde este repertorio discursivo se teme que el GATS pueda socavar la función y concepción pública de la educación. En ocasiones, simplemente existe una actitud de rechazo a que la educación sea negociada y comercializada como una vulgar mercancía.

Esta posición es usualmente adoptada por países con gobiernos de izquierda o socialdemócratas y que cuentan con una sociedad civil que ha presionado para que su país no establezca compromisos en educación e, incluso, para que se excluya la educación de las negociaciones del GATS.¹³

Modelo 2: La cautela ante la adopción de compromisos

Las delegaciones que se adscriben a este modelo rechazan también establecer compromisos en

educación, pero por diferentes motivos a los enunciados en el modelo anterior. En este caso, en lugar de adoptarse una posición crítica por motivos identitarios o por la adscripción a unos valores, se fundamenta el rechazo al GATS por las ambigüedades del texto y por las incertidumbres que genera. Recordemos que el GATS es un acuerdo incompleto y que todavía hoy se están cerrando algunos de sus capítulos.

Las principales ambigüedades del GATS se encuentran en la definición de los servicios abarcados por el Acuerdo, en las normas y las disciplinas de reglamentación nacional, y en la clasificación de los servicios. Respecto a la primera cuestión, el artículo I del GATS establece que el Acuerdo se aplica a todo servicio de cualquier sector, exceptuando los servicios suministrados en el ejercicio de facultades gubernamentales, los cuales son definidos como “todo servicio que no se suministra en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios”. Esta definición no excluye claramente los servicios públicos, ya que, por ejemplo, existen universidades públicas que proveen servicios en condiciones comerciales y de competencia (los cursos y los posgrados a precio de mercado que ofertan determinadas universidades públicas serían el caso más extendido). A raíz de esta frontera difusa entre lo público y lo privado, aquellos países que no quieren que la liberalización de un determinado sector afecte a su sector público, optan por no adoptar compromisos.

Un segundo tema que no queda cerrado en el Acuerdo es el de Reglamentación Nacional (art. 6). Así, no está definido qué tipo de políticas nacionales se pueden considerar más onerosas de lo necesario para que los países alcancen sus objetivos. En el caso del sector educativo podríamos estar hablando de reglas como la definición del currículum por parte del Estado, la evaluación de la calidad de los centros educativos o de la convalidación de títulos obtenidos en otros países. Así,

¹³ Cabe señalar que existen casos de países que se oponen a la introducción de la educación en el GATS por motivos manifestamente “anti-mercantilización”, y que promueven la mercantilización educativa por otras vías.

son muchos los países que están condicionando sus ofertas en acceso a mercados, a conocer el contenido de las disciplinas de reglamentación nacional. Su lógica es bastante obvia: antes de comprometer un sector o subsector, quieren saber a qué les obliga ello exactamente.

Algo parecido sucedería con los conocidos como temas de clasificación, ya que todavía no está claro qué subsectores de servicios se contemplan en las categorías de servicios usadas en las negociaciones. Se han dado casos en que el panel de solución de diferencias de la OMC ha resuelto que un país ha liberalizado un fragmento de servicios cuando el país en cuestión sostenía que no había introducido este sector en su lista de compromisos. Este fue el caso de los EUA con los juegos de azar a distancia,¹⁴ el cual está muy presente tanto en el imaginario como en los cálculos de los negociadores.

Por lo que respecta a las conocidas como Normas del GATS también se encuentran puntos grises en relación con su alcance y significado, por lo que se ha creado un grupo de trabajo en el marco de la OMC sobre este tema. No obstante, a diferencia del grupo de Reglamentación Nacional, es poco probable que su tarea concluya en la ronda vigente. Las Normas abarcan tres grandes temas: a) “Subvenciones” (art. XV): en la redacción del Acuerdo no queda claro, entre otras cosas, qué tipo de subvenciones pueden mantener los gobiernos por motivos de desarrollo y a cuáles deben aplicar la norma de Trato Nacional; b) “contratación pública” (art. XIII): *a priori*, las obligaciones generales y específicas no se aplican a la contratación pública, pero algunos países ricos, encabezados por la UE, están presionando para que esto deje de ser así de manera que sus empresas puedan presentarse a concursos públicos en el extranjero; c) “medidas de salvaguardia”, que tampoco están definidas aunque, en este caso, quien tiene más interés en su avance son los países menos desarrollados.

Estas medidas permitirían contar con un periodo de prueba en la liberalización. Así, si el miembro no está satisfecho con los resultados de la liberalización y lo justifica de manera convincente al Consejo de Servicios, podría permitir la retirada del compromiso.

Finalmente, tampoco se ha aplicado el mandato de Evaluación planteado en el artículo XIX del GATS. Según este artículo se deberían destinar recursos a evaluar los resultados de la liberalización del comercio de servicios para contrastar, entre otras cosas, en qué medida beneficia o perjudica a los países en desarrollo. Al no haberse llevado a cabo dichas evaluaciones, para algunos países se incrementa la incertidumbre.

Los temores a temas como los enunciados se fundamentan en *causal believes*, es decir, en teorías y creencias sobre relaciones causa-efecto que guían a los actores a la hora de alcanzar sus objetivos (Goldstein y Keohane, 2003). En el marco de este modelo, los conocimientos técnicos de los negociadores en el contenido del Acuerdo, así como las teorías que construyen al respecto, son una variable mediadora clave a la hora de entender los posicionamientos de los países en la negociación de servicios. Se trata de un conocimiento, a menudo hipotético que, en el caso de este modelo, no está directamente relacionado con el mundo de la educación. El resultado de la preeminencia de estas ideas es que las delegaciones opten por no mover pieza en la negociación y evitar así hacer experimentos de consecuencias todavía desconocidas y que, por las características ya especificadas del Acuerdo, serían difícilmente reversibles.

Modelo 3: los intereses defensivos

El tercer modelo, al igual que el anterior, está integrado por aquellas delegaciones que rehúsan establecer compromisos de liberalización en el sector educativo fundamentando su posición en

¹⁴ Véase Gould, (2004).

teorías causa-efecto. No obstante, en este caso, las teorías que enarbolan las delegaciones no se centran en el texto del GATS sino en los efectos de la liberalización que conlleva el GATS en el sector educativo.

Los negociadores que se enmarcan en este modelo gestionan información y conocimiento relativo a las oportunidades y peligros de liberalizar su sector educativo, o sobre las potencialidades y debilidades de su industria nacional de servicios educativos. Como en el primer modelo, la educación es concebida como un sector sensible, pero no tanto por una cuestión de principios sino porque su sistema educativo nacional se puede ver perjudicado a raíz de la adopción de compromisos de liberalización comercial. En este caso, la ideología del gobierno no es una variable que influya tan marcadamente en tal posición defensiva, aunque esta posición se acostumbra asociar con gobiernos adscritos a un programa de nacionalismo económico. En la definición de esta posición adquiere cierta relevancia la presión ejercida desde el sector privado doméstico. Así, algunas asociaciones de universidades privadas de diferentes países han presionado a su Ministerio de Comercio de manera efectiva para que no adquieran compromisos de liberalización y evitar así la competencia internacional. Esta posición se puede sustentar en meras hipótesis sobre los posibles efectos de la competencia, aunque en ocasiones lo hace en la experiencia de otros países que al haber liberalizado la educación superior han perjudicado a su sector educativo doméstico. Uno de los casos que más resuenan al respecto es el de la adquisición de la Universidad del Valle (la segunda mayor universidad privada de México) por parte de *Sylvan Learning Systems* (consorcio educativo estadounidense), la cual se pudo llevar a cabo a raíz de la ratificación del NAFTA¹⁵ por parte de México.

Por otro lado, muchos países del Sur todavía no han desarrollado una regulación adecuada en materia de educación superior, de manera que consideran que adquirir compromisos de liberalización les podría dificultar realizar esta tarea a futuro y controlar así la calidad de los proveedores de educación transfronteriza.

Como en el modelo 2, algunos de los países que se enmarcan en este modelo no dan un “no” rotundo a la introducción de la educación en el GATS. Pudiera ser que lo hicieran en caso de que se dieran una serie de condiciones, como contar con un marco regulador más sólido o con una industria educativa más competitiva.

Modelo 4: la lógica más instrumental

Quienes se adscriben a este modelo no subordinan la decisión de liberar la educación a cuestiones ético-ideológicas, ni a las incertidumbres asociadas a los puntos grises del GATS, ni al balanceo entre oportunidades y peligros de la liberalización educativa. Subordinan esta decisión a factores extrínsecos al propio sector educativo. Entre estos factores destaca, por encima de todo, el resultado de las negociaciones en otras áreas de la ronda de Doha. En el marco de este modelo encontramos a algunos países en vía de desarrollo que cuentan con nulos intereses ofensivos en servicios educativos (y en servicios en general), pero que podrían liberalizar su sector educativo a cambio de que otros países profundicen la liberalización en el comercio de productos agrícolas o textiles. Por lo tanto, la educación en el marco de este modelo es tratada como una moneda de cambio o un *bargaining chip*. Por lo tanto, en el marco de este modelo, las ideas sobre la educación no cuentan con ningún peso explicativo en el resultado de la negociación. En caso que estas ideas hayan sido desarrolladas, se ven totalmente

¹⁵ *North America Free Trade Agreement (Tratado de Libre Comercio de América del Norte)*.

desplazadas por intereses relacionados con otros sectores de la economía.

Modelo 5: oda a la liberalización educativa

Normalmente, los países que se adscriben a este último modelo ya han liberalizado la educación en el marco del GATS. Se trata de países que consideran que los temores a esta apertura de la educación son infundados y, más bien al contrario, sostienen que ello conlleva una serie de ventajas para los sistemas educativos. Entre las que más reiteran encontramos la introducción de mayores dosis de competencia en el sector, la atracción de inversión extranjera, de recursos humanos y del *know how* en el sistema educativo o el aumento de la oferta formativa. En el balance global que realizan sobre dicho proceso es un aumento de la calidad educativa en el propio territorio. Por otra parte, también consideran infundados los temores respecto a las zonas grises del GATS.

Las delegaciones que enmarcamos en este modelo se adscriben a la ideología liberal.¹⁶ En consecuencia, se declaran abiertamente favorables al avance y profundización del libre comercio. Según se desprende de su discurso, la educación es un sector económico que, como tantos otros, debería ser liberado para que el sistema sea más eficiente y genere más bienestar y riqueza. Por lo tanto, aunque argumentan su posición en base a determinadas relaciones causales, el fundamento de su posición es de carácter eminentemente ideológico.

La ideología es una categoría sensiblemente diferente a los *causal beliefs*. Según Gilpin, las ideo-

logías proveen descripciones científicas de cómo funciona el mundo, aunque también constituyen posiciones normativas sobre cómo debería funcionar. Además, las ideologías, a diferencia de las teorías, representan compromisos intelectuales o actos de fe porque no pueden ser rebatidas por la argumentación lógica o por evidencias empíricas (Gilpin, 1987).

Cabe decir que la mayoría de países que abrieron su sector educativo lo hicieron en la ronda de Uruguay, cuando la opinión pública estaba muy distante y desinformada respecto al GATS y sus implicaciones. Seguramente, si lo hubieran hecho recientemente, los costes políticos de esa decisión habrían sido mucho mayores y, por tanto, el proceso de toma de la decisión más conflictivo. Por ello, es posible que en su momento establecieran los compromisos de liberalización en educación de manera menos reflexiva o por motivos similares a los del modelo anterior (es decir, utilizando la educación como una moneda de cambio). Pero actualmente, una vez que estos compromisos han sido adoptados y que el debate público sobre la relación entre el GATS y la educación es mayor, han construido y adoptado una retórica favorable a esa tendencia. Es decir, es plausible considerar que han racionalizado las ventajas de tal apertura *a posteriori* y, por lo que se desprende de su argumentación, en base a escasas evidencias empíricas.

En la siguiente tabla (Tabla 1) se resumen las cinco posiciones sistematizadas. De cada una de ellas se incide en cuál es el tipo de idea que constituye el modelo, la concepción de la educación que se tiene (en caso de que ésta tenga algo que ver con la posición del país) y el sentido en el que las ideas influyen en el resultado de la negociación.

¹⁶ Paradójicamente, las delegaciones que se aproximan a este modelo critican a aquellos países que sostienen posiciones adversas a la liberalización educativa en el GATS porque lo hacen por razones “ideológicas” o “electoralistas”.

Tabla 1
Resumen de los modelos de negociación de la educación en el GATS

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
Tipo de factores	Principios morales (“la educación no es una mercancía”)	Teorías causa-efecto (contenido del GATS)	Teorías causa-efecto (pe- ligros de la libe- ralización)	Instrumentales, no ideacionales	Ideología (oportunidades de la liberalización)
Concepción de la educación	Bien público provisto por el Estado	Concepción independiente de la decisión	Prioridad al suministro nacional	Concepción independiente de la decisión. Es una moneda de cambio	Bien escaso - mercancía
Resultado (Sí/No compromisos de liberalización en educación)	No. Liberalización innegociable	No. Condición necesaria: que se aclaren los puntos grises del GATS.	No. Condición necesaria: contar con el marco regulatorio adecuado o con industria doméstica competitiva.	--- Compromisos de liberalización en función de resultados en otras áreas	Sí

Fuente: elaboración propia

Conclusiones

El GATS es el principal instrumento jurídico internacional para la constitución de un régimen de comercio educativo multilateral. Este tendrá un carácter marcadamente pro-mercado ya que, en coherencia con la *raison d'être* de la OMC, se estructura alrededor del principio del libre comercio. Además, conlleva la redefinición de las funciones de los Estados en materia educativa, así como las funciones económicas y sociales de la educación superior.

No obstante, este nuevo régimen se encuentra todavía en construcción, en parte, debido a las flexibilidades que el GATS concede a los países miembros a la hora de consolidar compromisos de liberalización. Pero existen otros factores de mayor peso a la hora de explicar el ritmo irregular que sigue el proceso. El principal de ellos es que para la instauración de todo régimen comercial se requiere que las partes compartan determinados principios y valores respecto al área temática en cuestión.

Y, actualmente, algunos países miembros de la OMC –a menudo presionados por sectores de la sociedad civil pro-educación pública– se niegan a comprometer la liberalización de la educación en el GATS porque consideran que la educación es un bien público que no debería estar parcialmente regulado por tratados de libre comercio. En cambio, otros países ya han comprometido la educación en el GATS y, además, consideran que ello puede ir a favor de la calidad y competitividad de los sistemas educativos. Ello, sin duda, denota la falta de convergencia y de una narrativa compartida entre los países sobre los fines y las condiciones que hacen necesario este régimen.

Por otro lado, hay un conjunto importante de países que no están comprometiendo la educación superior y otros niveles educativos en el GATS, por motivos técnicos como las ambigüedades manifiestas en algunos capítulos del Acuerdo o determinados agujeros en su propia reglamentación nacional que podrían acentuar los riesgos de la liberalización. No obstante, una vez solucionadas tales cuestiones, estos países

serían susceptibles de comprometer la educación en el GATS.

Otro conjunto de países, con un planteamiento todavía más instrumental, estarían dispuestos a establecer compromisos de liberalización educativa en el GATS en el caso de que avancen las negociaciones en otras áreas. Como hemos apuntado, el GATS no nace con el objetivo primero de crear un régimen global de comercio educativo. De la misma manera, y aunque parezca paradójico, muchos países podrían optar por participar en dicho régimen por razones que no son educativas. Se estaría construyendo así un régimen global sobre educación en el que los objetivos, la concepción y las funciones de la educación estarían en un segundo plano.

El futuro de la educación en el GATS todavía no está escrito. Por un lado, parece ser que la correlación de fuerzas a nivel doméstico entre los sectores sensibles a la educación y los sectores pro-libre comercio puede decantar la balanza hacia un modelo de transnacionalización educativa pro-mercado o hacia un modelo estructurado a partir de otros principios. No obstante, si el reclamo de algunos sectores sociales (sindicatos de personal docente, universidades públicas) de excluir la educación del GATS no es atendido, el régimen de libre comercio educativo será un día u otro instaurado puesto que las normas del propio Acuerdo marcan el camino hacia una liberalización progresiva, y difícilmente reversible.

Referencias

Altay, S. (2006). *Ideas, Private Actors and Regime Creation after US Hegemony: The Case of the GATS*. BISA Conferencia anual, 2006, Cork, Irlanda.

Barrow, C. W., S. Didou-Aupetit, et al. (2004). *Globalisation, Trade Liberalisation, and Higher Education in North America: The Emergence of a new market under NAFTA?* Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.

Brock, C. (2006). Regulation and Accreditation of Higher Education: Historical and Sociological Roots. *Higher Education in the World 2007. Accreditation For Quality Assurance: What is at stake?* GUNI. Barcelona, Ediciones Mundi-Prensa.

Brunner, J. J. (2006). "Mercados Universitarios: Ideas, Instrumentos y Seis Tesis en Conclusión."

Didou, S. (2006). *Internacionalización de la educación superior y provisión transnacional de servicios educativos en América Latina: del voluntarismo a las elecciones estratégicas*. Seminario internacional IESALC – UNESCO/Conferencia de Rectores, Panamá, 16-17 marzo de 2006.

Drake, W. J. y K. Nicolaidis (1992). "Ideas, Interests, and Institutionalization: "Trade in Services" and the Uruguay Round." *International Organization* 46(1): 37-100.

EC (2005). "Common Baseline for the Services Negotiations." Non Paper (24/06/05).

Feketekuty, G. (2005). "International Trade in Services. An overview and blueprint for negotiations." *Institute for Trade and Commercial Diplomacy* [Http://www.commercial-diplomacy.org](http://www.commercial-diplomacy.org).

García-Guadilla, C. (2005). "Complejidades de la globalización e internacionalización de la educación superior: Interrogantes para América Latina." *CDC* 22(58): 1-22.

Gill, S. (2003). *Power and Resistance in the New World Order*. Londres, Palgrave.

- Gilpin, R. (1987). *The political economy of international relations*. Princeton, Princeton University Press.
- Goldstein, J. y R. O. Keohane (1993). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. New York, Cornell University Press.
- Gould, E. (2004). "The US-Gambling Decision. A Wakeup Call for WTO Members." *CCPA Briefing Paper. Trade and Investment Series* 5(4).
- Haas, P. M. (2002). "UN Conferences and Constructivist Governance of the Environment." *Global Governance* 8.
- Heyneman, S. P. (2003). "The history and problems in the making of education policy at the World Bank 1960-2000." *International Journal of Educational Development* 23: 315-337.
- Jackson, J. H. (2002). *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*. Londres, The MIT Press.
- Jackson, R. H. (1993). The Wight of Ideas in Decolonization: Normative Change in International Relations. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. J. Goldstein y R. O. Keohane. New York, Cornell University Press.
- Kelsey, J. (2003). "Legal Fetishism and the Contradictions of the GATS." *Globalisation, Societies and Education* 1(3): 321-357.
- Khor, M. (2005). "GATS negotiators debate "crisis" in WTO services talks." *TWN Info Service on WTO and Trade Issues* 199 [Http: www.twinside.org.sg/title2/twninfo199.htm](http://www.twinside.org.sg/title2/twninfo199.htm)
- Knight, J. (2006). Educación Superior Transfronteriza: Problemas e implicaciones referentes a la garantía de la calidad y la acreditación. *La Educación Superior en el Mundo 2007. Acreditación para la garantía de calidad: ¿Qué está en juego?* GUNI. Barcelona, Ediciones Mundi-Prensa.
- Lang, A. T. F. (2006). "Reconstructing Embedded Liberalism: John Gerard Ruggie and Constructivist Approaches to the Study of the International Trade Regime." *Journal of International Economic Law* 9(1): 81-116.
- Larsen, K., J. P. Martin, *et al.* (2002). "Trade in Educational Services: Trends and Emerging Issues." *The World Economy* 25(6): 849-868.
- Robertson, S., X. Bonal, *et al.* (2002). "GATS and the education services industry: the politics of scale and global reterritorialization." *Comparative Education Review* 46(4): 472-496.
- Robertson, S. y R. Dale (2003). *This is what the fuss is about! The implications of GATS for education systems in the North and the South*. UK Forum for International Education and Training, 29/05/03, Commonwealth Secretariat.
- Robinson, W. I. (2005). Capitalist Globalization and the Transformation of the State. *Perspectives on World Politics*. R. Little and M. Smith. Londres, Routledge.
- Rodrigues Dias, M. A. (2003). *Espacios Solidarios en Tiempos de Oscurantismo*. UPC, inaugural course lecture, Barcelona, 25/09/03.
- Rodríguez Gómez, R. (2004). "Inversión Extranjera Directa en Educación Superior. El caso de México." *Revista de la Educación Superior* 33(2).
- Ruggie, J. G. (1982). "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order." *International Organisation* 36(2): 379-415.

Schugurensky, D. y A. Davidson-Harden (2003). "From Córdoba to Washington: WTO/GATS and Latin American education." *Globalisation, Societies and Education* 1(3): 321-357.

Verger, A. (2007, forthcoming). "GATS and Higher Education. State of the Play of the Liberalisation Commitments." *Higher Education Policy*.

Verger, A. y X. Bonal (2006). "Against GATS: the Sense of a Global Struggle." *Journal for Critical Education Policy Studies* 4(1).

WB (1994). *Higher Education: The Lessons of Experience*. Washington DC, World Bank.

Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.

WTO. (2005). "Initial and Revised Offers. A factual assesment of the sate of play." Recuperado el 27/06/05, de <http://docsonline.wto.org>.