

L'AGCS i la Política de l'Educació:
Anàlisi dels Factors de Liberalització
en l'Educació Superior

Tesi Doctoral
Departament de Sociologia de la UAB
Any 2007

Autor: Antoni Verger i Planells
Directors: Xavier Rambla i Xavier Bonal

Agraïments

Aquesta tesi doctoral no s'hagués pogut realitzar sense el suport intel·lectual, moral i afectiu de moltes persones.

En primer lloc, vull expressar la meva gratitud als meus directors, pels seus consells i la confiança que han dipositat en mi.

Aquest treball també és fruit de l'intercanvi, sempre estimulants, realitzats amb els companys i companyes del Seminari d'Anàlisi de Polítiques Socials, de l'Observatori del Deute i, més recentment, del *Livelihoods Environment & Governance*.

El procés de recerca de la tesi s'ha enriquit amb les estades que he realitzat al LPP-Buenos Aires, a la Universitat de Buenos Aires, a l'AMIDSt i al GES-Universitat de Bristol. Vull donar doncs les gràcies a les persones que m'han acollit en aquests centres.

Sense dubte, no hagués pogut fer la tesi sense el suport i l'afecte que m'han transmès en tot moment la família (sa de Mallorca i la *política*) i els amics (de Mallorca, Barcelona, Mataró i Sabadell). Els agraeixo que hagin comprès i acceptat que fer una tesi ens converteix, a temporades, en éssers una mica asocials.

I els meus agraïments més profunds són per na Maria del Mar, per la seva tendresa, els seus comentaris plens de saviesa i per fer-me costat, tot i la broma de la distància.

El treball està dedicat a sa memòria de sa padrina Catalina i de l'àvia Rosa.

Antoni Verger i Planells,
Amsterdam, novembre de 2007

Índex de continguts

Introducció	1
BLOC I: CONTEXT	6
1. Quan l'educació esdevé mercaderia. Transformacions de l'educació superior en la globalització	7
1.1. La relació estat / educació superior en la globalització	8
1.2. Liberalització. Les regles del mercat penetren als sistemes educatius.....	10
1.3. Privatització. La inserció de nous proveïdors en el terreny de l'ES.....	16
1.4. Comercialització de serveis educatius.....	20
1.5. Anàlisi de la mercantilització educativa des de la perspectiva Nord /Sud.....	27
2. L'AGCS/OMC i la governança multinivell de l'educació	33
2.1. L'Organització Mundial del Comerç: història i funcionament.....	34
2.1.1. Les rondes de negociació: de Ginebra a Doha	36
2.1.2. Objectius i funcions de l'OMC, més enllà de la regulació de fluxos comercials ..	38
2.1.3. Composició i estructura organitzativa	38
2.2. L'AGCS i la introducció dels serveis en el sistema de comerç internacional	41
2.2.1. "El comerç de serveis és possible". La construcció i la consolidació de la idea ..	42
2.2.2. L'AGCS: contingut i estructura	46
2.3. L'AGCS i el sector educatiu	57
2.3.1. Tipus de serveis educatius contemplats per l'AGCS. Afecta l'educació pública? ..	60
2.3.2. Nivells educatius coberts i compromisos vigents	62
2.3.3. Principals barreres al comerç de serveis educatius	65
2.4. Els serveis educatius en un "embolic" d'acords comercials regionals.....	68
2.4.1. Regionalisme sud/sud i regionalisme nord/sud	70
2.4.2. AGCS-plus. Característiques dels acords comercials regionals.....	71
2.5. Lliure comerç i educació: la nova onada de transformacions en el terreny de l'educació superior	73
2.5.1. Cap a la constitució d'un règim internacional de comerç educatiu	74
2.5.2. Aprofundiment de la governança educativa global	75
2.5.3. Estabilització d'un mercat global d'educació superior.....	77
2.5.4. Transnacionalització de l'educació superior.....	78
BLOC II: DISSENY DE LA RECERCA	80
3. Plantejament general i estat de la qüestió	81
3.1. Plantejament general de la recerca	83
3.1.1. Delimitació de la problemàtica.....	83
3.1.2. Aproximació a l'objecte d'estudi	84
3.2. Anàlisi global de l'AGCS i l'educació (fase 1 de la recerca).....	86
3.2.1. Factors de liberalització educativa. Exploració estadística	88
3.2.2. Influència de les característiques dels sistemes educatius.....	88
3.2.3. La influència del grau de desenvolupament dels països	91
3.2.4. La data d'incorporació a l'OMC	93
3.2.5. Resum dels resultats obtinguts	95
3.3. Estat de la qüestió. Estudis de cas precedents sobre la problemàtica	96
3.3.1. Mika Iga i Karen Mundy: per què el Japó i els EUA pretenen crear un sistema de comerç internacional per a l'educació?	96

3.3.2. Vlk: el paper dels grups d'interès a Holanda i la República Txeca	100
3.3.3. Zhang: perquè la Xina encoratja el desenvolupament de la transnacionalització educativa?	105
3.3.4. Ziguras, Mc Burnie i Reinke: el paper d' Austràlia en la liberalització comercial de serveis educatius	106
3.3.6. Altres estudis d'interès	109
4. Fonamentació teòrica de la recerca empírica	113
4.1. Línies d'hipòtesis. La governança multi-nivell i la política de l'educació	114
4.2. Poder i influència com a connectors entre les variables	117
4.2.1. La visió tridimensional del poder	117
4.2.2. Poder i influència. La triple contingència	119
4.3. Els cavis d'escala en la governança	121
4.3.1. El canvis de l'estat en la globalització	122
4.3.2. Els Organismes Internacionals com a fonts d'influència autònomes	126
4.3.3. Els mecanismes d'influència exterior en la política estatal	129
4.3.4. Recapitulant: La hipòtesi sobre el canvi escalar	131
4.4. El paper de les idees en la presa de decisions polítiques	134
4.4.1. Idees, poder i interessos. Relació i delimitació dels conceptes	134
4.4.2. Idees. Tipologia i significats	137
4.4.3. El paper dels factors ideacionals. Les idees importen, però com?	141
4.4.4. Recapitulant: la hipòtesi sobre el rol de les idees	144
4.5. El actors no-estats en les xarxes de governança	147
4.5.1. Els actors de la societat civil i la política internacional	147
4.5.2. La influència política de grups no estats. Consideracions contextuals	152
4.5.3. Les idees, font d'influència dels actors no estats?	157
4.5.4. Recapitulant: la hipòtesi sobre el paper dels actors de la societat civil	161
5. Metodologia	163
5.1. Model d'anàlisi	163
5.2. Opcions metodològiques	166
5.2.1. Estudis de cas des d'una perspectiva comparada	167
5.2.2. Anàlisi de contingut. Estratègies específiques per l'anàlisi de la influència	168
5.2.3. Anàlisi de discurs. Explorant la relació entre les idees i l'estructura social	170
5.3. L'espai / temps de la recerca. Justificació de la mostra	173
5.3.1. La selecció dels casos	173
5.3.2. La selecció de la mostra	175
5.4. Instruments de la recerca i fonts de dades	176
BLOC III: ANÀLISI	180
6. El debat sobre AGCS i educació. Idees i repertoris interpretatius	181
6.1. Dret a regular	182
6.1.1. La restricció del policy space en el camp educatiu	183
6.1.2. L'AGCS respecta la capacitat de regular dels membres	185
6.2. L'AGCS en els països del Sud	186
6.2.1. L'intercanvi desigual en educació	186
6.2.2. L'AGCS afavoreix el desenvolupament dels països del Sud	188
6.3. Accés i dret a l'educació	189
6.3.1. L'AGCS privatitza l'accés a l'educació	189
6.3.2. Més oferta i inversió en educació superior	193
6.4. Qualitat educativa	195
6.4.1. L'AGCS perjudica la qualitat de l'educació	195

6.4.2. L'acord afavoreix la qualitat educativa	197
6.5. Funcions i concepció de l'educació superior	198
6.5.1. L'AGCS altera i qüestiona les funcions tradicionals de l'educació.....	198
6.5.2. L'AGCS reforça les funcions tradicionals de l'educació	200
6.6. Les condicions laborals del personal docent.....	201
6.6.1. L'AGCS perjudica les condicions laborals en els centres educatius.....	201
6.6.2. L'AGCS pot introduir millores laborals en els serveis educatius	203
6.7. Pronòstic	203
6.7.1. Propostes de ruptura	203
6.7.2. Propostes reformistes.....	205
6.7.3. Continuïtat.....	206
6.8. Resum i discussió dels resultats.....	207
7. Escala global: l'anatomia de la influència a l'OMC.....	212
7.1. Anàlisi de l'entorn.....	213
7.1.1 Entorn específic: educació superior i globalització.....	213
7.1.2. Entorn general: el comerç de serveis en el sistema mundial	214
7.1.3. El sistema de normes de l'OMC	218
7.2. Anàlisi dels actors internacionals.....	226
7.2.1. Representants governamentals a l'OMC.....	226
7.2.2. Personal de l'OMC.....	232
7.2.3. Associacions d'universitats.....	237
7.2.4. Sindicats de professorat: Education International	241
7.2.5. UNESCO.....	244
7.2.6. OCDE.....	250
7.2.7. Altres actors	254
7.3. Resum i discussió dels resultats.....	260
8. Estudis de Cas. Les Negociacions de l'AGCS a l'Argentina, Xile i Espanya.....	269
8.1. L'Argentina. La politització del debat	270
8.1.1. Entorn de la negociació	270
<i>La ruptura amb el neoliberalisme</i>	<i>270</i>
<i>El sistema universitari argentí. Entre Córdoba i Doha</i>	<i>271</i>
8.1.2. El procés de la negociació de l'AGCS a l'Argentina.....	279
<i>Primeres consultes [2002]. La plantada del CIN.....</i>	<i>279</i>
<i>La segona consulta [2006]. El veto de la Declaración de Montevideo.....</i>	<i>284</i>
<i>La participació d'altres actors</i>	<i>291</i>
8.2. Xile. La tecnificació de la discussió	292
8.2.1 Entorn de la negociació	292
<i>El consens xilè sobre el lliure comerç</i>	<i>292</i>
<i>El sistema universitari xilè: una privatització sense precedents</i>	<i>294</i>
8.2.2. L'educació en les negociacions comercials a Xile	303
<i>De la cautela al liberalisme.....</i>	<i>303</i>
<i>El camp educatiu xilè davant dels acords de lliure comerç. Aproximació des dels stakeholders</i>	<i>309</i>
8.3. Espanya. L'uropeització de la negociació.....	315
8.3.1. Entorn de la negociació.....	315
<i>Nivell de desenvolupament i política comercial. El pes de la UE.....</i>	<i>315</i>
<i>El sistema universitari espanyol. Cap a la convergència europea.....</i>	<i>317</i>
8.3.2. L'educació superior en les negociacions comercials a Espanya (i la UE)	324
<i>Ronda d'Uruguai. L'exemple europeu.....</i>	<i>324</i>
<i>Ronda de Doha. El veto francès.....</i>	<i>325</i>
<i>La manca de debat sobre l'AGCS a l'Estat espanyol.....</i>	<i>329</i>
8.4. Síntesi i anàlisi comparada dels resultats.....	334

8.4.1. La liberalització de l'educació en l'AGCS (i altres acords comercials).....	334
8.4.2. La regulació nacional davant dels compromisos en acords comercials	335
8.4.3. El procés de la negociació en els països analitzats. Focus en els agents	337
8.4.4. Influències externes en la negociació estatal.....	345
9. Conclusions	349
9.1. Aportacions de la recerca	349
9.1.1. Anàlisi global de les negociacions.....	349
9.1.2. Els canvis d'escala i les negociacions de l'AGCS.....	350
9.1.3. El rol de les idees i dels actors no-estats en la liberalització educativa.....	359
9.1.4. Síntesi de les conclusions. Els factors de liberalització	368
9.2. Consideracions sobre aspectes metodològics	371
9.3. Futures línies de recerca	375
Bibliografia.....	377
ANNEXOS.....	400

Índex de taules, gràfics i quadres

BLOC I : CONTEXT

Gràfic 1.1. Principals països exportadors d'educació superior (mode 2)	24
Taula 1.1. Principals importadors de serveis d'educació terciària produïts a l'àrea OCDE. ...	24
Taula 1.2. Evolució del pressupost educatiu del BM	28
Taula 1.3. Presència del sector privat en els països del sud i de l'OCDE.....	28
Gràfic 1.2. Balança comercial dels PVD que més exporten educació.....	30
Taula 1.4. Semiperifèria i comerç de serveis educatius (mode 2).....	31
Taula 2.1. Rondes del GATT/OMC	37
Taula 2.2. Exemple de llista de compromisos.....	56
Gràfic 2.1. L'educació pública a l'AGCS	61
Gràfic 2.2. Comparativa de la liberalització dels subsectors educatius.....	64
Gràfic 2.3. Nivell de liberalització de l'educació superior	65
Gràfic 2.4 Nivell de liberalització de la mitjana de tots els serveis educatius	65
Taula 2.3. Modes de comerç de serveis educatius, tipus de serveis i principals barreres	66
Taula 2.4. Barreres identificades per les delegacions	67
Gràfic 2.5. Evolució dels acords de comerç regionals	68
Gràfic 2.6. Governança pluriescalar de l'educació.....	76
Taula 2.5. Educació i lliure comerç. Una nova onada de transformacions.....	79

BLOC II: DISSENY DE LA RECERCA

Quadre 3.1. Càlcul de l'EduGATS	87
Gràfic 3.1. Compromisos en funció del pes del sector privat (esquerra).....	90
Gràfic 3.2. Compromisos en funció de les subvencions públiques al sector privat	90
Gràfic 3.3. Compromisos en educació en funció del grau de desenvolupament econòmic... ..	91
Gràfic 3.4. EduGATS en funció dels modes comercials	92
Gràfic 3.5. Freqüència de compromisos en funció de la data d'incorporació a l'OMC	94
Gràfic 4.1. Relació entre els elements de les hipòtesis	116
Quadre 4.1. Mecanismes de la influència exterior sobre la política educativa	130
Gràfic 4.2. La relació constructivista entre interessos i idees	137
Gràfic 4.3. Tipus d'idees.....	141
Gràfic 4.4. L'efecte boomerang	152
Estructures d'Oportunitat Política.....	154
Gràfic 4.5. Tipus d'idees i lògiques comunicatives	160
Gràfic 5.1. Model d'anàlisi del treball empíric	164

BLOC III: ANÀLISI

Taula 6.1. El debat sobre AGCS i educació.....	207
Taula 7.1. Canals de participació del sector privat en l'OMC.	224
Taula 7.2. Resum dels models de negociació de l'educació en el GATS	262
Gràfic 7.1. Negociació multiescalar de l'AGCS.....	265
Taula 8.1. Institucions d'ES a l'Argentina.....	275
Taula 8.2. Compromisos específics de l'Argentina en educació, MERCOSUR (V ^a Ronda)	277
Taula 8.3. Distribució de la matrícula segons el tipus d'universitat a Xile	298
Taula 8.4. L'educació en els TLC i associacions econòmiques de Xile	302
Taula 8.5. Nombre d'alumnes matriculats (1r i 2n cicle) per tipus d'universitat i de centre..	319
Taula 8.6. Compromisos de la UE en educació superior en el marc de l'AGCS	322
Quadre 8.1. Respostes del Comissari de Comerç Europeu en relació a l'AGCS	327
Gràfic 8.1. Cronograma de les negociacions de l'AGCS a Argentina, Xile i Espanya.....	337
Taula 8.8. Accés i influència dels actors a escala estatal.....	343
Gràfic 8.2. Les negociacions de l'AGCS a escala estatal	349
Quadre 9.1. Mecanismes i instruments d'influència de l'OMC	356
Gràfic 9.1. L'efecte bumerang invertit	368
Taula 9.1. Factors de liberalització educativa	370

ANNEXOS

Taula A.1. Taula de contingència: Nord i Sud / Importació de serveis d'ES	401
Taula A.2. Membres de l'OMC	403
Gràfic A.1. Organigrama de l'OMC	407
Taula A.3. Subsectors educatius en l'AGCS	408
Taula A.4. Valor de l'EduGATS en els països membres de l'OMC	409
Taula A.5. Entrevistes a actors d'àmbit supraestatal	411
Taula A.6. Entrevistes a escala estatal	412
Taula A.7. Els serveis en l'OSD	417
Taula A.8. Zones lliures d'AGCS.....	418

Glossari d'Acrònims

AAE: Acord d'Associació Econòmica	CONEAU: Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria
AAU: Association of African Universities	CPC : Central Product Classification
ACD: Anàlisi Crítica de Discurs	CRUCH: Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas
ACE: Acords de Complementació Econòmica	CRUE: Conferencia de Rectores de Universidades Españolas
ACE: Amercian Council of Education	CRUP: Consejo de Rectores de las Universidades Privadas
ACR: Acord de Comerç Regional	CSE: Consell Superior d'Educació
ACJR: Alianza Chilena por un Comercio Justo y Responsable	CTERA: Central de Trabajadores de la Educación de la República de Argentina
AD: Anàlisi de Discurs	CUFSTA: Canada–United States Free Trade Agreement
ADPIC: Acord sobre Aspectes dels Drets de la Propietat Intel·lectual relacionats amb el Comerç	CW: Consens de Washington
AER: Asamblea Europea de Regions	DES: Divisió d'Educació Superior
AGCS: Acord General de Comerç de Serveis	DIRECON: Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales
ALBA: Alternativa Bolivariana de las Américas	DNGU: Dirección Nacional de Gestión Universitaria
ALCA: Àrea de Libre Comercio de las Américas	DTI: Department of Trade and Industry
ALCUE: Espai Comú d'Educació Superior, Amèrica Llatina i el Carib-UE	EEES : Espai Europeu d'Ensenyament Superior
AM: Accés a Mercats	EFA: v. EPT
AMCI: Acords Marc de Comerç i Inversió	EFTA: European Free Trade Association
ANECA: Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación	EI: Education International
AP: Acord Preferencial	EPSU: European Federation of Public Service Unions
ASEAN: Association of Southeast Asian Nations	EPT: Educació per Tothom
AUCC: Association des universités et collèges du Canada	ES: Educació Superior
BID: Banco Interamericano de Desarrollo	ESIB: European Students International Bureau
BM: Banc Mundial	ETN : Empresa Transnacional
CAUT: Canadian Association of University Teachers	ETUC: Confédération Européene des Syndicats
CdP: Colegio de Profesores	EUA : Estats Units d'Amèrica
CE: Comunitats Europees; Comissió Europea	EUA: European Universities Association
CEE: Comunitat Econòmica Europea	FECCOO: Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las NNUU	FETE-UGT: Federación de Trabajadores de la Enseñanza de la Unión General de Trabajadores
CES: Consell Econòmic i Social de les NNUU	FMI : Fons Monetari Internacional
CERI: Centre d'Investigació i Innovació Educativa	FQPPU: Fédération Québécoise des Professeures et Professeurs d'Université
CES: Consell Econòmic i Social de les Nacions Unides	FTI: Fast Track Initiative
CESU: Comité Exportador de Servicios Universitarios	GATE: Global Alliance for Transnational Education
CHEA: Council for Higher Education Accreditation	GATS: v. AGCS
CIN: Consejo Interuniversitario Nacional	GATT : General Agreement on Trade and Tariffs
CLACSO: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales	GES: Centre for Globalisation, Education and Societies
CM : Conferència Ministerial	GIS: Geographic Information System
CNAP: Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado	
COL: Commonwealth of Learning	
CONAP: Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado	

GTRN: Grup de Treball sobre Reglamentació Nacional

HCHR: United Nations High Commissioner for Human Rights

IATP: Institute for Agriculture and Trade Policy

IAU: International Association of Universities

IE: Internacional de l'Educació

IED: Inversió Estrangera Directa

IES: Institució d'Ensenyament Superior

IESALC: Institut Internacional per l'Educació Superior a Amèrica Llatina i el Carib

IFC: Corporació Financera Internacional

INQAAHE: International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education

ISP: Internacional dels Serveis Públics

ITRE: Committee on Industry, Research and Energy

LEN: Ley de Educación Nacional

LMG: Like Minded Group

LOCE: Ley Orgànica Constitucional de Enseñanza

LOU: Ley Orgànica de Universidades

MEC: Ministerio de Educación y Cultura

MERCOSUR: Mercado Común de América del Sur

MESESUP: Programa para el Mejoramiento de la Calidad y Equidad en la Educación Superior

MITC: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

NAFTA : v. TLCAN

NAMA: Non Agriculture Market Access

NCITE: National Committee for International Trade in Education

NEA: National Education Association

NGP: Nova Gestió Pública

NMA: Nació més afavorida

NPM: New Public Management, v. NGP

NNUU: Nacions Unides

NTEU: National Tertiary Education Union

NTIC: Noves Tecnologies de la Informació i la Comunicació

OBHE: The Observatory on Borderless Higher Education

OCDE: Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic

OCGE: Observatorio del Comercio y de la Guerra Económica

OECD: v. OCDE

OEPC: Òrgan d'Examen de Polítiques Comercials

OIC: Organització Internacional del Comerç

OIT: Organització Internacional del Treball

OMC: Organització Mundial del Comerç

ONG: Organització No Governamental

ONGD: Organització No Governamental per al Desenvolupament

OOII: Organisme Internacional

OSD: Òrgan de Solució de Diferències

PAE: Plans d'Ajust Estructural

PCTW: Public Citizen Trade Watch

PMA: Països Menys Avançats

PNUD: Programa de la Nacions Unides per al Desenvolupament

PSI: v. ISP

PT / PTR: Països en Transició

PVD: Països en Vies de Desenvolupament

SEPA: Red Social Para La Educación Pública en las Américas

SNTE: Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (Brasil)

SPSS: Statistical Product and Service Solutions

SPU: Secretaría de Política Universitaria

SRA: Strategic Relational Approach

STES-i: Confederación de Sindicatos de Trabajadores/as de la Educación Intersindical

SWAPS: Sector Wide Approach Strategy

TED: Tracte Especial i Diferenciat

TFP: The Futures Project

TLC: Tracta de Lliure Comerç

TLCAN: Tractat de Lliure Comerç d'Amèrica del Nord

TN: Tracte Nacional

TRIPS: v. ADPIC

UAB: Universitat Autònoma de Barcelona

UBA: Universidad de Buenos Aires

UC: Universidad de Chile

UD: Unió Duanera

UE: Unió Europea

UNAM: Universidad Autónoma de México

UNCTAD: United Nations Conference for Trade and Development

UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

USDLA: United States Distance Learning Association

US: v. EUA

USTR: United States Trade Representative

VSNU: Associació d'Universitats d'Holanda

WB: v. BM

WEI: World Education Indicators

WTO: v. OMC

Introducció

En la dècada dels noranta i, en concret, a partir de la Conferència Mundial d'Educació per Tothom (EPT) celebrada a Jomtien, es posen les bases d'un nou pacte global en educació amb el qual solucionar el desordre que predominava en el multilateralisme educatiu (Mundy, 1998). En les conferències i fòrums d'EPT, s'han assegut en la mateixa taula governs, societat civil i els representants dels principals organismes internacionals del camp educatiu. Aquests actors han elaborat instruments conjunts per assolir fites educatives a escala planetària, i han deixat de banda algunes de les seves diferències i prioritats particulars per arribar a importants consensos sobre l'agenda internacional de l'educació (Mundy, 2006).

Tanmateix, aquest pacte global es limita al nivell d'educació bàsica (Torres, 2000a). Si guaitem a l'escenari internacional de l'educació superior la situació canvia dràsticament.¹ Aquest nivell educatiu no gaudeix de gaire centralitat en l'agenda de l'educació i el desenvolupament internacional i, a més, en l'educació superior multilateral encara predomina el *desordre*. Aquest desordre, lluny d'atenuar-se, s'ha accentuat durant la dècada dels noranta amb l'aparició d'acords comercials de serveis que contempnen la liberalització comercial de l'educació. Entre aquests acords, el més rellevant és l'Acord General de Comerç de Serveis (AGCS) de l'Organització Mundial del Comerç (OMC) ja que és negociat a nivell multilateral per un total de 150 països. A diferència del que succeeix en els fòrums d'EPT, l'educació superior gaudeix de gran centralitat en la nova agenda comercial. Hem de tenir present que l'educació superior és el nivell d'educació reglada que, amb molta diferència, és objecte de majors fluxos i operacions comercials - vegeu (OBHE, 2002, OBHE, 2003). En conseqüència, també és el principal objecte d'ofertes i demandes en fòrums comercials com l'OMC.

L'AGCS, malgrat ser un element gens convencional en el món educatiu, ha esdevingut una peça clau en l'escenari de governança supraestatal de l'educació superior. Això és deu al fet que la liberalització comercial de serveis promoguda per

¹ És necessari fer una breu distinció entre conceptes que sovint es confonen: educació superior, educació terciària, educació universitària i educació postsecundària. L'educació universitària és un concepte més restringit que el d'educació superior ja que es restringeix a l'educació impartida en centres universitaris. Mentrestant, el sector terciari o superior inclou formació professional i educació universitària. Si parlem del sector postsecundari ens referim també a l'educació d'adults, al *lifelong learning* i a aquells cursos que no necessàriament atorguen qualificacions oficials.

l'acord afecta diversos àmbits de la regulació de la política educativa dels estats. Així mateix, els seus efectes en l'àmbit regulatiu seran cada vegada més significatius perquè la liberalització comercial que promou avança progressivament i és fixada en rondes de negociació successives. És a dir, el contingut jurídic de l'Acord fa que molts dels canvis regulatius establerts quedin fixats en els marcs reguladors estatals i siguin molt difícils de modificar.

Per altra banda, l'acord ha posat de relleu i ha impulsat una nova lògica d'internacionalització de l'educació superior, de caire comercial i competitiu, que xoca en gran mesura amb la lògica tradicional d'internacionalització, de caire cooperatiu i cultural (Wende, 2003). Així, amb l'AGCS i altres acords comercials, el paradigma d'internacionalització de la competició global agafa centralitat en el terreny de l'educació superior i, en conseqüència, arracona al de la cooperació tradicional.

Per motius com els esmentats, l'aprofundiment dels compromisos de liberalització en educació en l'AGCS afavoreix la constitucionalització del neoliberalisme en l'agenda educativa internacional, així com la consolidació d'un mercat transnacional d'educació superior (Robertson et al., 2002, Robertson and Dale, 2006). No obstant això, aquest procés de liberalització no avança de manera mecànica i lineal. L'AGCS és impugnat per una part de la comunitat educativa internacional i per *stakeholders* educatius de diversos països membres de l'OMC. També ha obert un ample debat, sovint apassionat (Williams, 2003), sobre els efectes, costos i beneficis, de l'Acord i de la creixent comercialització de serveis d'educació en els sistemes educatius. Factors com els esmentats podrien modificar la trajectòria de l'AGCS. Així, la contestació a l'acord podria contribuir a que el contingut del règim internacional de comerç de serveis educatius promogut per l'AGCS sigui més fort o més tou, o que la construcció d'aquest règim avanci més o menys lentament.

La tesi doctoral

L'anàlisi de la relació entre l'AGCS i l'educació s'emmarca en l'àrea d'estudis sobre globalització i l'educació. Es tracta d'una àrea d'estudis emergent que té per objectiu analitzar les implicacions dels processos de globalització econòmica, política i cultural en el camp educatiu. Com justificarem al llarg del treball, la configuració d'aquesta nova àrea no comporta únicament la introducció de nous temes en l'agenda de recerca educativa, sinó també la revisió de determinats postulats

teòrics, models d'anàlisi i metodologies d'investigació (Bonal et al., 2007, Dale and Robertson, 2007a).

Específicament, l'objecte de la recerca de la tesi doctoral són els factors de liberalització educativa per part dels països que participen en les negociacions de l'OMC. És a dir, pretenem identificar les causes per les quals els països accepten aplicar les regles del joc de l'OMC en el sector educatiu. Per tant, la recerca té pretensions explicatives, tot i que també compta amb un clar component constitutiu, ja que mentre responem a *per què* es liberalitza l'educació en l'AGCS, també estarem responent a *com* es constitueix un nou règim internacional de comerç educatiu en el marc d'aquest acord.

A banda de l'interès que pugui tenir el tema de l'AGCS en sí mateix, estudiar-lo en profunditat obre la possibilitat de fixar-nos en diversos fenòmens que caracteritzen l'actual escenari de governança educativa, com són la divisió escalar i sectorial de la política educativa, els components extraeducatius de l'agenda educativa, o la participació de grups no estatals i organismes internacionals en la definició de polítiques educatives estatals. El tema de l'AGCS també ens permet afrontar debats més amples de les ciències socials contemporànies com el paper de l'estat en la globalització, les relacions de poder en el nou escenari de governança pluriescalar, o el rol de les idees en la definició de l'agenda i les preferències en la política internacional. Precisament, les preguntes i les línies d'hipòtesis que orienten la recerca empírica interpel·len directament a algunes d'aquestes temàtiques.

La recerca de la tesi doctoral, no parteix de zero, sinó que es construeix sobre els resultats de la memòria de recerca titulada "Quan l'Educació esdevé Mercaderia. Aproximació als factors de liberalització comercial dels serveis educatius", la qual fou defensada el mes de setembre de 2005 a la Universitat Autònoma de Barcelona. Com es desprèn del títol, la memòria de recerca tenia el mateix objecte d'estudi que la tesi. Per això, al llarg del present informe fem esment a que el procés total de la recerca ha estat conformat per dues fases. En la *primera fase*, que es correspon a la memòria de recerca, varem realitzar una primera aproximació a la problemàtica a través de tècniques d'anàlisi estadístic. Els resultats d'aquesta fase són explicats en el capítol tercer d'aquest volum, en el que realitzem un estat de la qüestió sobre la investigació sobre dels factors de liberalització educativa en l'AGCS. En ella, fem referència als resultats obtinguts en la primera fase, així com als resultats obtinguts per altres autors que han treballat sobre el mateix tema.

En la *segona fase*, que correspon a la recerca empírica de la tesi doctoral, abordem la problemàtica des d'una aproximació metodològica qualitativa. En aquesta fase pretenem superar les limitacions de la fase anterior i penetrar en la 'capsa negra' del procés de negociació de l'AGCS per desentrellar així els factors que expliquen els seus resultats en el camp educatiu. Altres objectius de la tesi doctoral són:

- Explorar el fenomen de la divisió escalar en la negociació de l'AGCS i l'educació, i analitzar com aquest fenomen afecta el resultat de les negociacions.
- Explicar el paper de les idees sobre la relació entre l'AGCS i l'educació en el procés de liberalització comercial dels serveis educatius.
- Identificar la capacitat d'incidència dels actors no-estats del món educatiu en el resultat de la negociació.

Estructura de la tesi

La tesi doctoral s'estructura en tres blocs. El *primer bloc* ["Context"] consta de dos capítols. En el primer exposem les transformacions pro-mercat viscudes per l'educació superior en les darreres dècades. El segon es centra en l'AGCS/OMC i en la inserció de l'educació (superior) en aquest acord. En aquests capítols contextualitzem la temàtica, definim els conceptes centrals de la problemàtica i els actors que la protagonitzen, així com l'entorn institucional en el que s'insereix. També expliquem les implicacions de l'AGCS en el terreny de l'educació superior i analitzem en quina mesura l'Acord accelera i accentua determinades transformacions. D'altra banda, aquest bloc permet sintonitzar els coneixements dels lectors amb diferents bagatges, ja que es tracta d'una tesi que pot interessar a persones amb bagatge comercial o de relacions internacionals i que, per tant, coneixen prou l'AGCS i l'OMC, però no estan tan familiaritzats amb l'àrea d'estudis de l'educació superior. I, a la inversa, probablement, la majoria dels científics de l'educació i sociòlegs estaran familiaritzats amb el contingut del primer capítol, però no tant amb el del segon.

El *segon bloc* ["Disseny de la recerca"] està integrat per tres capítols que contenen els elements necessaris pel disseny de la recerca empírica: plantejament general i estat de la qüestió (capítol 3), hipòtesis de la recerca i la seva justificació teòrica (capítol 4) i metodologia (capítol 5). Cal posar de relleu que la justificació de les hipòtesis que fem en el capítol quart, equival al marc teòric específic de la recerca empírica.

En el *tercer bloc* ["Anàlisi"] sistematitzem les dades empíriques obtingudes, les analitzem i presentem els resultats. El bloc consta de quatre capítols. En els tres primers exposem diferents aspectes de la temàtica analitzada: el debat sobre l'AGCS i l'educació generat en el domini públic global (capítol 6); l'anàlisi de la negociació de l'AGCS a nivell supraestatal i des del punt de vista de l'entorn i dels actors internacionals que participen, directament i indirectament, en la negociació (capítol 7); l'anàlisi de la negociació a escala estatal a partir d'estudis de cas realitzats a Argentina, Xile i Espanya (capítol 8). El darrer capítol conté les conclusions de la recerca empírica (capítol 9).

BLOC I: CONTEXT

1. Quan l'educació esdevé mercaderia. Transformacions de l'educació superior en la globalització

La *mercantilització*, o configuració de mercats educatius, és una tendència comuna en la majoria de sistemes d'educació superior contemporanis (De Boer et al., 2002, Brunner, 2006). La mercantilització compta amb tres dimensions o processos constituents que es poden dissociar: la liberalització, la privatització i la comercialització. Aquests processos acostumen a cristal·litzar en regulacions adoptades en el marc dels sistemes estatals. Els estats són els principals agents a l'hora de prendre decisions i d'adoptar mesures per a la creació de mercats educatius (Brunner, 2006)², tot i que sovint els mercats educatius es desenvolupen fruit d'influències externes. Així, en moltes ocasions, els elements relacionats amb la creació de mercats educatius són introduïts en les agendes educatives dels països des d'espais supraestatals, normalment des d'organismes internacionals. En altres casos, la influència externa en l'educació és indirecta, ja que els estats adopten determinades mesures educatives pro-mercat arran de les pressions exercides sobre les seves economies per la globalització econòmica.³

Liberalització, privatització i comercialització són conceptes i processos susceptibles de confondre's i que, de fet, sovint es troben imbricats. No obstant això, tenen significats i implicacions diferents. Per una banda, la liberalització de l'educació superior es refereix a la constitució d'un mercat (o quasimercat) de serveis d'educació superior basat en la competència i l'elecció, mentre que la privatització consisteix en la participació d'actors privats en alguna de les àrees de la política universitària, primordialment en la provisió. Finalment, la comercialització, tal com l'entendem en aquest estudi, consisteix en la compra i venda de serveis d'educació superior a escala internacional.

Aquest capítol té per objectiu analitzar el fenomen multidimensional de la mercantilització educativa. S'estructura en cinc apartats. En el primer contextualitzem els canvis viscuts per l'educació superior en el procés de globalització econòmica actual. En els tres apartats següents desenvolupem les

² Segons aquest autor «*los mercados universitarios se instalan políticamente; no son el producto de una larga evolución braudeliana. En efecto, nacen no del lento desarrollo de los "juegos del intercambio" —partiendo por los mercados elementales cuyo origen "se pierde en la noche del tiempo" hasta culminar en la "sociedad de mercado generalizado" que hoy domina globalmente— sino de intervenciones de la autoridad pública*» (Brunner, 2006: 63).

³ La proposta de distingir entre efectes directes i indirectes de la globalització en l'educació la trobem a Bonal (2002) i Dale (1999).

tendències a la mercantilització esmentades anteriorment (liberalització, privatització i comercialització). Entre altres qüestions, posarem de manifest que un dels principals efectes polítics de la mercantilització és la institució del paradigma de la governança educativa. Finalment, ja que una part important del nostre estudi es desenvolupa en països del sud, introduïm la perspectiva nord/sud en l'anàlisi. Concretament, posarem de manifest que la privatització, la liberalització i la comercialització de l'educació es manifesten de manera diferenciada en funció del grau de desenvolupament dels països.

1.1. La relació estat / educació superior en la globalització

Les transicions i transformacions experimentades per l'educació superior s'han de contextualitzar en l'actual procés de globalització econòmica i en una de les principals contradiccions que genera: la tensió entre l'expansió de la demanda d'educació superior i la contracció de la intervenció directa de l'estat en el sector.

L'educació i, concretament, la planificació educativa és afectada indirectament per la creació d'una economia global que comporta la intensificació de la competitivitat a tots els nivells —entre empreses, regions, estats, etc. (Dicken 1992; Michie y Smith 1995)⁴. En aquest context, l'educació i el coneixement han esdevingut factors clau de competitivitat, fins al punt que es qualifica el sistema econòmic actual d'"economia del coneixement" o "capitalisme del coneixement" (Robertson, 2005, Burton-Jones, 1999, Jessop, 2000)⁵.

En conseqüència, l'educació superior (ES) es troba en el centre de l'estratègia de desenvolupament econòmic de molts països, sobretot pel que fa a les àrees de formació de la força de treball, recerca aplicada i transferència tecnològica (Barrow et al., 2004, Brown and Lauder, 1997). L'ES també es troba en el focus de les estratègies de posicionament individual dels treballadors i treballadores en el mercat laboral (Marginson, 2004b, Apple, 1997). Per tant, l'ES es percep com una

⁴ Citats a Brown i Lauder (1997).

⁵ L'etiqueta "societat del coneixement" fou introduïda per Bell (1973) en un estudi sobre la postindustrialització en què presentava la hipòtesi que el coneixement suplantaria l'energia com a primer recurs de la nova societat. Seguint aquesta idea, Toffler (1990) apunta que el coneixement és l'ingredient més important de vigor i de riquesa. Per la seva banda, Carnoy (1999b) considera que dues de les principals bases de la globalització són la informació i la innovació. Ambdós elements són alhora fortament dependents del coneixement. Aquest fragment de l'informe de l'OCDE *Technology, Productivity and Job Creation* (1996), resumeix a la perfecció l'argument de l'economia del coneixement: "*In the long run, knowledge, especially technological knowledge, is the main source of economic growth and improvement in the quality of life. Nations which develop and manage effectively their knowledge assets perform better... This strategic role of knowledge underlies increasing investments in research and development, education and training and other intangible investments, which are growing more rapidly than physical investments*" OECD (1996b: l.9), citat a (Marginson, 1999).

inversió rendible, tant pels estats com pels propis ciutadans i ciutadanes, i això té com a conseqüència lògica que hi hagi un important increment de la demanda d'aquest bé. Segons les estimacions d'alguns autors, l'expansió de la demanda d'ES és, actualment, un fenomen global (Newman and Couturier, 2002) que no havia assolit nivells tan alts en tota la història (Johnstone, 2004).

No obstant això, la mateixa globalització econòmica dificulta als estats la tasca de respondre per si mateixos a aquest augment de la demanda. Les causes d'això es troben, de nou, relacionades amb l'entorn competitiu actual i no afecten exclusivament el sector educatiu sinó que cal emmarcar-les en transformacions més àmplies del sector públic (Dale, 1999)⁶. Actualment, la majoria dels estats que aspiren a ser competitius modifiquen les seves funcions i prioritats en l'àmbit dels serveis públics de manera que tendeixen a proveir menys serveis de manera directa (Mundy, 1998). Això no implica que l'estat es desentengui dels serveis públics sinó que s'hi relaciona basant-se en nous models, normalment de *partenariat* amb el sector privat i de control indirecte a través de diferents formes de regulació (Fligstein, 1993, Kwiek, 2001). Neave (1988), com desenvoluparem més endavant, es refereix a aquest canvi de paradigma en el camp educatiu usant el concepte d'estat avaluador. La segona de les causes és que la competència global per l'atracció d'inversions porta els estats a reduir la pressió fiscal sobre el capital (Dale, 1999, Green, 2002). Això té efectes en l'educació, així com en altres serveis públics, ja que es racionalitza la inversió pública (Aronowitz and De Fazio, 1997, Carnoy, 1999b, Marginson, 1999)⁷. En conseqüència, els proveïdors d'educació —siguin públics o privats— han de diversificar el seu finançament i no poden comptar amb l'estat com a font única d'inversió (Porter and Vidovich, 2000)⁸.

En definitiva, els estats es troben en la tessitura d'haver de respondre a un creixement de la demanda d'educació superior i, alhora, haver de moderar la seva capacitat d'intervenció en la matèria. Aquesta i altres contradiccions, afrontades per la majoria d'estats capitalistes, juntament amb les mesures aplicades per superar-les contribueixen, en gran mesura, a estructurar l'agenda educativa de molts països. La contradicció en què ens hem centrat s'acostuma a afrontar mitjançant una

⁶ Segons Dale (1999) els efectes més importants de la globalització en l'educació són conseqüència que l'Estat reorganitzi les prioritats per esdevenir més competitiu en l'economia global.

⁷ En paraules de Carnoy un dels principals impactes de la globalització en educació és que "es pressiona els governs perquè redueixin el creixement de la despesa pública en educació i busquin altres fonts de finançament per a l'esperada expansió dels seus sistemes educatius" (Carnoy, 1999b: 146).

⁸ La despesa pública en educació terciària als països de l'OCDE ha passat de representar el 81,2% de la despesa total en educació terciària en aquests mateixos països l'any 1995 a representar-ne el 76,2% l'any 2003 (OECD, 2006).

acceleració del procés de mercantilització de l'ES i, concretament, a través de l'accentuació de la privatització i la comercialització dels serveis educatius⁹. Això, a la vegada, té efectes en l'organització de l'ES i en la distribució de béns educatius, tot i que també introdueix modificacions en la concepció i les funcions de l'ES. L'ES ha estat concebuda tradicionalment com un *mitjà* per al bon funcionament i la competitivitat de l'economia capitalista. En canvi, avui dia l'ES ha esdevingut en si mateixa *fi* i *producte* de l'economia (Ball, 2002, Santos, 2004). És més, les operacions que realitzen actualment molts centres d'ES són idèntiques a les de la indústria privada convencional: es fusionen i s'absorbeixen entre elles (Rodríguez Gómez, 2004), còtizen als mercats borsaris (vegeu el Global Education Index¹⁰), participen en activitats de comerç exterior o organitzen fires comercials¹¹.

1.2. Liberalització. Les regles del mercat penetren als sistemes educatius

L'educació reglada ha estat tradicionalment sotmesa a processos de desmercantilització (Esping Andersen, 2000). Es tracta d'un sector que, com tants altres sectors d'interès públic, ha comptat amb una forta intervenció de l'estat. En els casos en què la desmercantilització ha estat més profunda, l'educació superior ha esdevingut un bé públic o un bé comú, de manera que compleix els requisits d'universalitat (hom hi té accés sense restriccions si compta amb les qualificacions requerides) i gratuïtat (no es requereix realitzar cap mena de transacció econòmica per accedir-hi). Aquest és el cas de països que han viscut revolucions socials i/o polítiques com Mèxic, Cuba i Argentina.

Actualment, la majoria de països del planeta estan immersos en un procés invers, un procés de liberalització de l'educació superior. Definim la liberalització com la introducció de la competència i altres principis, regles i valors del mercat en els sistemes educatius. Aquest procés no ha desembocat, per regla general, en mercats educatius purs (Reid, 2005)¹². Normalment, s'acostuma a manifestar de manera parcial i a endegar de manera paulatina. En primer lloc, afecta en major mesura el nivell d'educació superior i amb menor intensitat els nivells educatius

⁹ La mateixa OCDE considera que la creixent demanda de serveis educatius només es podrà cobrir amb més inversió privada en el sector educatiu (OECD, 1996b). En *Analysis des politiques d'éducation* (1997), l'OCDE sentència que "la privatització del finançament és un imperatiu en un període marcat per la intensificació de les pressions pressupostàries" OCDE (Laval, 2004: 63).

¹⁰ Elaborat per l'OBHE (Observatory on Borderless Higher Education). Vegeu, per exemple, Garrett (2005b).

¹¹ És el cas de l'esdeveniment anual que se celebra des de l'any 2000, anomenat *World Education Market*.

¹² Vegeu les característiques que hauria de tenir un mercat educatiu totalment desenvolupat a Marginson (2004b).

inferiors. En segon lloc, afecta diferents sectors d'estudiants de manera desigual. Per exemple, a molts països, els primers estudiants que han hagut d'accedir a serveis d'ES a preus de mercat són els estudiants estrangers (Marginson, 2004b). Finalment, no s'introdueixen tots els criteris, les mesures i les normes del mercat a la vegada ni amb la màxima intensitat. Per aquest motiu alguns autors sostenen que, en lloc de mercats educatius, és més precís considerar que s'estan generant quasimercats (Le Grand, 1996)¹³.

La liberalització de l'educació no és un procés sense agents. Es produeix quan els estats, a través de la desregulació o de la modificació de les regulacions existents, introdueixen elements de mercat en els sistemes educatius. Això comporta que de vegades el concepte de liberalització s'identifiqui amb el de desregulació, tot i que seria més correcte entendre la liberalització com un determinat tipus de desregulació o de canvi de regulació. Probablement, els dos elements centrals en la configuració de tot mercat, tant en l'educació com en altres sectors, són la competència i l'elecció (Reid, 2005). No obstant això, també es poden introduir altres elements del mercat en els sistemes universitaris, com són la nova gestió pública o els sistemes de preus.

La *competència* interuniversitària no és un fenomen nou. Dècades enrere les universitats competien entre si per béns intangibles, com el "prestigi" (Marginson, 2004a), però actualment aquesta qüestió és indissociable de la competència pels recursos financers i humans o per la captació d'alumnes i de contractes de recerca. La competència i la competitivitat són comportaments i valors característics del mercat, tot i que, a diferència del que succeeix en mercats purs, els actors educatius no acostumen a perseguir la maximització dels seus beneficis ni a tenir ànim de lucre. Ni tan sols els propietaris dels centres no cal que siguin necessàriament privats¹⁴. Ara bé, perquè hi pugui haver competència cal que els proveïdors estatals monopolístics siguin substituïts per proveïdors independents (Le Grand, 1996). Per això, la introducció de la competència està lligada a la fragmentació del sistema universitari i a un tipus específic d'autonomia universitària: l'autonomia dirigida per

¹³ Els quasimercats es defineixen com la combinació d'elements del mercat amb els elements jeràrquics propis del sector públic tradicional (Calero and Bonal, 1999, Le Grand, 1996). Segons Le Grand, l'objectiu de la introducció de quasimercats és que "l'Estat deixi de ser simultàniament l'agent que finança i el que proveeix els serveis" (Le Grand, 1996: 258). Al seu lloc, l'Estat passa a ser principalment qui finança i compra serveis d'una varietat de proveïdors, els quals el mateix Estat ha de licitar, que pertanyen a sectors no exclusivament governamentals (mercat i tercer sector) que funcionaran en competència entre ells (Le Grand, 1996).

¹⁴ Per aquest motiu, la liberalització no sempre comporta privatització.

les finances.¹⁵ Aquest model d'autonomia permet —i obliga— que les universitats determinin les seves pròpies prioritats, recaptin fons de manera independent i defineixin la seva estratègia per atreure clientela (Henry et al., 1999). En alguns països amb nivells d'autonomia financera elevats les universitats fixen els preus dels crèdits de docència, gestionen els recursos humans de manera independent o elaboren el catàleg de licitacions sense necessitat de licitació estatal.

Una altra manera de fomentar la competència consisteix a introduir fórmules de finançament per resultats o per nombre d'alumnes (Ball, 1990)¹⁶. Tot i això, una mesura procompetència, més senzilla i tan efectiva com l'anterior, consisteix a contenir el finançament públic de manera que es força els centres a buscar finançament privat (Porter and Vidovich, 2000).¹⁷ Alguns governs introdueixen la competència en el sistema universitari com una simple manera de superar la crisi fiscal de l'estat. Altres governs ho fan per raons no tan instrumentals. Aquests governs, orientats per teories neoliberals, consideren que més competició comportarà una millora de la qualitat educativa, la productivitat, la responsabilitat i la innovació en el món universitari (Olssen and Peters, 2005)¹⁸.

És interessant assenyalar que la competència no només es manifesta en l'àmbit interuniversitari, sinó que també a escala intrauniversitària. És a dir, la competència penetra a les mateixes universitats. Conseqüentment, també competeixen entre si els diferents departaments, grups de recerca i els individus/acadèmics d'una mateixa universitat. L'origen del concepte d'*academic capitalism*, introduït per Slaughter i Leslie (1997), s'inspira en aquesta manifestació de l'exacerbació de la competitivitat universitària en el nivell més micro, així com en el nou rol dels acadèmics com a buscadors de fonts d'ingressos externs. Aquests autors observen com, arran de la intensificació de la competència, els acadèmics adopten valors propis del sector lucratiu i actuen com emprenedors capitalistes. Una de les implicacions d'aquest gir és que les universitats fan menys recerca bàsica i

¹⁵ Cal distingir aquest tipus específic d'autonomia de l'autonomia universitària més tradicional. L'autonomia universitària és una característica constituent de les universitats i connota la independència d'aquesta institució envers el poder polític (López Segrera, 2006). Ara bé, la frontera entre ambdós tipus d'autonomia és més bé difusa.

¹⁶ Aquest sistema de finançament estipula que els centres que compten amb més alumnes o millors resultats gaudeixin de més recursos.

¹⁷ Entre altres fonts alternatives al finançament estatal, s'hi troben: llogar espais (Aronowitz and De Fazio, 1997, Larsen and Vincent-Lancrin, 2002), introduir la publicitat als centres o l'esponsorització privada de determinades activitats, materials o infraestructures (Molnar, 2002), vendre serveis (recerca, consultoria), oferir postgraus a preu de mercat o participar en programes i concursos de recerca promoguts pel sector privat (López Segrera, 2003; García-Guadilla, 2003; Washburn, 2005, Brock-Utne, 2002).

¹⁸ Margison matisa que, en els sistemes universitaris estratificats, aquesta teoria troba moltes excepcions. Per exemple, a les universitats d'elit no els cal esdevenir més barates, més eficients o més responsables per comptar amb el suport de l'Estat ni amb una gran demanda (Marginson, 1997).

més recerca aplicada, lligada sobretot als interessos de la indústria o d'altres fonts de finançament (Slaughter and Leslie, 1997, Boden and Epstein, 2006, Gibbons et al., 1994)¹⁹.

Un segon element de la liberalització, directament relacionat amb l'anterior, és la *capacitat d'elecció* del consumidor. L'elecció de centre universitari s'associa també a dinàmiques de competència, tot i que en aquest cas en l'àmbit de la demanda. Tinguem en compte que l'educació superior és un bé posicional (Marginson 2004)²⁰ i que el que és important no és només comptar amb una titulació determinada, sinó que el títol sigui expedit per la universitat més prestigiosa possible. En conseqüència, els estudiants competeixen entre ells, en primer terme, per accedir a la universitat i, en segon terme, per accedir a les universitats amb més estatus.

Per tal que l'elecció de centres sigui més factible, l'estat i altres agències acostumen a facilitar informació als usuaris sobre la qualitat dels centres. Arran de la demanda d'informació sobre el sector, han adquirit rellevància les *rating agencies* que comparen les universitats en funció d'una sèrie d'indicadors i una sèrie de rànquings nacionals i internacionals sobre centres²¹. Una altra política que permet reforçar la capacitat d'elecció dels estudiants i les seves famílies consisteix a finançar la demanda. Aquesta és la lògica que segueixen els programes de xecs implementats en un ampli ventall de països, sovint en els nivells de primària i secundària. En l'educació superior, l'elecció està més institucionalitzada que en nivells d'educació inferiors. En aquest nivell, més que programes de xecs s'han instaurat programes de crèdits o de beques no universals.

La liberalització també es manifesta en el *model de gestió* dels centres (Dale, 1997). Moltes reformes educatives han inserit en els sistemes universitaris el que es coneix com a "nova gestió pública" (NGP). La NGP es pot definir com una filosofia de gestió orientada al mercat que pretén desburocratitzar el sector públic i fer-lo més eficient. Es materialitza en l'aplicació de tècniques importades de l'àmbit empresarial

¹⁹ Gibbons et al. (1994) consideren que el mode de coneixement que predomina a les universitats ha experimentat una transició. Concretament, consideren que el mode 1 de coneixement perd rellevància quan n'adquireix el mode 2. El mode 1 de coneixement és el que s'ha produït tradicionalment a l'acadèmia, separat del seu ús i impulsat per la curiositat del propi investigador. En canvi, el mode 2 és coneixement aplicable, produït per solventar problemes i vinculat directament a les necessitats del sistema econòmic (Gibbons et al., 1994).

²⁰ Segons Marginson (2004) "*Positional goods in education are places in education which provide students with relative advantage in the competition for jobs, income, social standing, and prestige. They are status goods*" (pp. 445).

²¹ Alguns exemples destacats de rànquings internacionals d'universitats són el *Times Higher Education Supplement* i el de la Shanghai Jiao Tong University. Segons l'anàlisi fet per Duff, aquesta mena de rànquings universitaris afavoreixen la tendència que els estats concentrin els seus recursos en un nombre limitat d'universitats perquè puguin posicionar-se favorablement en les llistes (Duff, 2006).

al sector públic (Dale, 1997). Aquest gir en la política de gestió universitària no s'ha de regular necessàriament de manera explícita ja que pot instaurar-se com a conseqüència lògica de l'increment de l'autonomia dels centres, sobretot pel que fa als aspectes financers. Segons Deem (2001), la recerca de noves fonts de finançament per compensar la retallada de finançament governamental ha esdevingut un dels primers imperatius per adoptar aquest nou tipus de gestió a les universitats (Deem, 2001).

La NGP és causa, i a la vegada conseqüència, de la disgregació dels centres públics, de la creixent competència entre centres del sector públic i del sector privat, de la restricció en l'ús de recursos per part dels departaments i dels acadèmics, etc. (Ball, 2002) Hood, 1995)²². També s'associa al que es coneix com *accountability* o rendició de comptes, és a dir, una gestió orientada per estàndards mesurables, i al control públic a través de l'obtenció de resultats. La proposta de l'*accountability* també ha evolucionat paral·lelament a la retirada de l'estat del terreny de la provisió directa de serveis d'ES i a la consegüent necessitat d'exercir control estatal sobre el sistema educatiu a través de mecanismes no convencionals. Segons Neave, la rendició de comptes, com a nou model de control, comporta la institucionalització de l'estat avaluador (Neave, 1988)²³. El concepte d'estat avaluador condensa de manera molt clara la reformulació de la relació entre l'educació i l'estat, en la qual l'estat estableix estàndards de continguts i de rendiments, avalua si els centres assoleixen els objectius de manera eficaç i, a la vegada, tendeix a desresponsabilitzar-se de la provisió/gestió directa de serveis educatius²⁴. Per aquest motiu, es considera que aquests mecanismes d'avaluació permeten a l'estat dirigir l'educació superior "a distància" (Mollis and Marginson, 2002). La introducció de la cultura de l'avaluació i de la rendició de comptes ha afavorit l'emergència de nous actors en l'escenari de l'educació superior com són les agències d'acreditació i d'avaluació de la qualitat.

Un darrer element del mercat que s'introdueix en molts sistemes educatius

²² Hood (1995) citat a (Aronowitz and De Fazio, 1997). La nova gestió pública s'introdueix en molts països basant-se en el supòsit que l'organització és una variable explicativa del rendiment. Moltes reformes educatives en aquesta línia s'han fonamentat en la creença que els elevats nivells de burocratització i de politització de l'ensenyament expliquen els mals resultats de l'escola pública, mentre que les escoles privades obtenen millors resultats perquè són més eficaçes i receptives (Glass and Matthews, 2002, Gordon and Whitty, 2002).

²³ Segons Whitty, Power *et al.* (1999), l'avaluació és un instrument poderós per dirigir les institucions.

²⁴ Cal matisar que no hi ha un únic model d'*accountability*. Es poden diferenciar models distints en funció de si la rendició de comptes és més burocràtica o està més orientada per criteris de mercat (Olssen and Peters, 2005). La rendició de comptes burocràtica és *ex ante* i les regles i els criteris estan especificats i formulats en termes d'estàndards. En canvi, l'*accountability* més orientada pel mercat treballa en termes de contractes en els quals els resultats són compensats o castigats en funció de l'assoliment d'objectius externament imposats.

és un sistema de preus, és a dir, l'intercanvi monetari entre el proveïdor i el consumidor com a font de coordinació de l'oferta. Com que l'ES és un recurs estratègic pels estats, és poc probable que aquests deixin de finançar, en major o menor mesura, l'educació superior. Per això, és habitual que l'estat interfereixi en el sistema de preus dels serveis educatius reglats. De fet, és en aquest terreny, com assenyala Le Grand (1996), que trobem un dels principals impediments a l'hora de parlar de mercats purs en el camp de l'educació. No obstant això, molts països estan experimentant canvis en aquesta matèria. Així, centres públics que eren gratuïts transiten cap a models de finançament mixt, en altres casos s'augmenta el preu de les matrícules, se substitueixen beques per crèdits o s'apliquen impostos al titulat (Carnoy, 1999, Carnoy, 1999b, Santos, 2004). Basant-nos en dades de l'OCDE, podem observar com en els darrers anys ha augmentat marcadament el finançament privat de l'educació superior —el qual en gran mesura recau sobre els estudiants. Concretament, entre els anys 1995 i 2001 la despesa privada en ES ha augmentat 13,6 punts en els països de l'OCDE.²⁵ La inversió privada dels usuaris de serveis d'educació superior és afavorida per un entorn laboral caracteritzat per la competitivitat i alts índexs d'atur, en què els individus prenen consciència del fet que el coneixement i els títols adquirits han esdevingut un factor clau per a posicionar-se favorablement en el mercat laboral (Apple, 1997).²⁶

Per acabar aquest punt volem assenyalar que la liberalització educativa no s'ha d'equiparar a la desresponsabilització de l'estat respecte a l'educació, sinó a un nou paradigma de la relació estat/educació que es posa de manifest en la regulació del sector. El procés que acabem de descriure reflecteix, en certa mesura, la transició del paradigma del *govern de l'educació* al de la *governança educativa*. La governança educativa és un sistema de govern més complex en què l'estat deixa de monopolitzar totes les activitats relatives a l'educació i assumeix la funció primordial de coordinar i controlar l'acció d'un ampli conjunt d'actors en matèria de finançament, provisió i regulació del sector (Dale, 1997).

²⁵ D'altra banda, si considerem tots els nivells educatius en conjunt, la despesa privada en aquests països ha disminuït 2,4 punts percentuals. Elaboració pròpia amb dades de (OECD, 2003b).

²⁶ Santos (1995b) emmarca aquesta tendència en un procés d'erosió de la protecció institucional: "Els individus són instats a ser responsables del seu propi destí, per la seva pròpia supervivència i per la seva pròpia seguretat, gestors individuals de les seves pròpies trajectòries sense dependències i sense plans predeterminats (...). Fer l'individu responsable (de tot això) és una forma d'alienació; una alienació que, contràriament a l'alienació marxista, no resulta de l'explotació o del treball assalariat, sinó de l'absència d'aquest treball" (pp. 27-28). Citat a (Magalhães and Stoer, 2003).

1.3. Privatització. La inserció de nous proveïdors en el terreny de l'ES

Les propostes de liberalització i privatització educatives no estan forçosament associades. La liberalització, normalment, comporta privatització ja que afavoreix que nous actors privats entrin en el joc de la competència. No obstant això, la privatització no sempre accentua el procés de liberalització. Es pot donar el cas que un sistema educatiu compti amb molts proveïdors privats, però que estiguin subjectes a regulacions contràries a la competència i a l'elecció, i es limitin a subministrar serveis subcontractats per l'estat. O, al contrari, pot haver-hi un mercat educatiu molt competitiu en què predomini la presència d'institucions públiques (Marginson, 2004b). De fet, tot i que en els darrers anys ha augmentat el nombre d'actors privats en els sistemes d'ES de molts països, els *bigger players* en els mercats internacionals i locals encara acostumen a ser públics o, almenys, tenen forts vincles amb el sector públic.

Estrictament, la privatització es refereix a la transferència dels mitjans de producció del sector públic al privat (Marginson, 2004b, Johnes, 1995). No obstant això, la privatització en educació acostuma a materialitzar-se de manera més complexa que en altres sectors de l'economia (Dima, 2004). En primer lloc, la privatització no s'acostuma a manifestar com un procés de transferència de la propietat de les universitats en sentit públic/privat.²⁷ Més que com un joc de suma zero en què el sector privat substitueix el públic, la privatització es pot manifestar com un augment de la provisió privada de serveis educatius, sense que això vagi necessàriament en detriment de l'oferta pública. Els factors que han afavorit l'emergència de nous agents privats en la provisió d'ES en els darrers anys són principalment la contenció del creixement de l'oferta pública, l'augment de la demanda educativa i la introducció de mesures procompetència —com les esmentades en l'apartat anterior. Cal tenir en compte que el sector privat acostuma a inserir-se en major mesura en el nivell de l'educació superior ja que en aquest nivell la presència de l'estat no és tan forta. En els països de l'OCDE, que són els que tenen més capacitat d'intervenir en educació superior, la mitjana de la participació del sector privat en els nivells primari i secundari és del 14%, mentre que en el nivell superior és del 26%²⁸.

La privatització, com la liberalització, és un fenomen que es pot regular i desregular, promoure o inhibir a través de l'acció governamental. Actualment, alguns

²⁷ Com a màxim, es permet que actors del món privat (societat civil, grans corporacions, associacions empresarials, etc.) participin en òrgans de govern i consultius de les universitats públiques.

²⁸ Dades de 1999 sobre matriculació en el sector públic i privat dels diferents nivells educatius, extretes dels World Education Indicators de l'OCDE/UNESCO.

governos promouen activament la privatització educativa mitjançant mesures com: subvencionar o estimular fiscalment els centres d'educació superior privats; subcontractar proveïdors privats per a la gestió de l'ensenyament públic; limitar l'accés a la universitat pública, augmentant les taxes o establint notes de tall que obliguin els alumnes exclosos a estudiar en universitats privades; desgravar impostos als ciutadans que consumeixen educació privada, etc. (Carnoy, 1999, Johnes, 1995).

El finançament (públic/privat), la titularitat dels centres (públics, públics de gestió privada i privats) i la quantitat d'alumnes que estan matriculats en cada tipus de centre són els tres indicadors clàssics per analitzar la tendència a la privatització. No obstant això, actualment, hi ha molts altres indicadors que podrien mostrar l'evolució d'aquest fenomen, tot i que sovint és complicat aplicar-los perquè la frontera entre les categories públic/privat es troba molt diluïda. Per exemple, les universitats públiques acostumen a oferir programes formatius privats, a preu de mercat, i que coexisteixen amb l'oferta pública. Per la seva banda, les universitats privades poden tenir més o menys vincles, sobretot financers, amb l'estat²⁹. L'OCDE, per tal de contemplar aquesta realitat, distingeix entre "institucions privades dependents dels governs" i "institucions privades independents".³⁰ A més, la internacionalització educativa també aporta complexitat a la divisió públic/privat, ja que els centres educatius públics que exporten serveis a l'exterior es qualifiquen de privats en el país importador (Beker, 2004). Per altra banda, a l'hora d'analitzar l'evolució de la privatització cal tenir en compte que les categories públic/privat es poden aplicar a diferents àrees de la política universitària: el finançament, la provisió i el control/propietat.

Els nous proveïdors

Molts dels nous proveïdors privats es diferencien dels centres privats tradicionals en el fet que centren la seva activitat en la docència —per tant, no dediquen recursos a tasques de recerca (Knight, 2006)— i en el fet que molts tenen fins lucratis (Van Damme, 2003). Rodríguez Gómez es refereix a aquest tipus de centres com institucions d'ensenyament superior (IES) empresarials o *for profit*. Segons aquest autor, les IES empresarials es caracteritzen també per: comptar amb inversions

²⁹ De mitjana, els estats transfereixen als centres privats l'11,2% del pressupost total en educació terciària (OECD, 2006).

³⁰ El gruix del finançament estatal de les universitats emmarcades en la primera categoria és superior al 50%, mentre que les de la segona compten amb un finançament estatal inferior al 50% del pressupost total (OECD 2004). Citat a (Dima, 2004).

privades de capital i formes de govern similars a les empreses (en què part del poder recau sobre els accionistes); impartir continguts amb un caràcter marcadament aplicable i poc teòric; i oferir sovint programes de dos anys sense opció a títol de grau. L'objectiu principal de molts d'aquests centres és el de "vendre títols", sovint mitjançant serveis educatius de dubtosa qualitat, la qual cosa ha generat crítiques entre la comunitat acadèmica internacional.³¹

El nombre d'IES *for profit* ha augmentat considerablement en els darrers anys³². Segons estimacions de Merrill Lynch, el creixement del mercat per als centres d'aquestes característiques ha estat d'un 15%, davant del 6% de creixement de les institucions públiques tradicionals (Merrill-Lynch, 1999).

Rodríguez Gómez ha identificat, a banda de les IES *for profit* o empresarials, l'emergència d'altres *nous proveïdors* privats. Concretament, fa esment de les *universitats corporatives* i dels *centres d'educació virtual*. Les universitats corporatives són centres educatius que ofereixen serveis de capacitació i formació especialitzada als treballadors o aspirants a treballadors de grans empreses. Aquests centres depenen directament de les empreses i són un component clau en la seva estratègia productiva, així com en la fidelització del personal laboral (Meister, 1998). Actualment, el 40% de les empreses més poderoses compta amb serveis formatius d'aquestes característiques (Rodríguez Gómez, 2003). S'estima que existeixen unes 1.600 universitats corporatives arreu del planeta (Larsen and Vincent-Lancrin, 2002)³³. Fins ara aquestes institucions no atorgaven títols universitaris i no estaven acreditades. Els programes que oferien no estaven pensats per a servir les necessitats de l'empresa de manera més focalitzada (Meister, 1998). No obstant això, aquests centres estan evolucionant ràpidament i molts comencen a acreditar-se i a obrir-se al mercat, la qual cosa els permet respondre a una demanda que transcendeix la seva plantilla laboral. De fet, aproximadament el 25% de les *corporate universities* ja atreuen estudiants de fora de l'empresa.³⁴ Per altra banda, les universitats corporatives s'estan

³¹ Vegeu Brown (2005) Bhushan (2006) o les ponències de GUNI (2006).

³² Les principals empreses d'aquest tipus són: Apollo Group, De Vry Inc., ITT Educational Services, Sylvan Learning Systems i Strayer Inc. Dels nous proveïdors de serveis educatius, les IES *for profit* foren un dels pocs sectors empresarials que no afectà la crisi bursàtil del 2000 (OBHE, 2003). La que té més èxit empresarial és Apollo Group, amb uns guanys anuals de 300 milions de dòlars i un creixement anual del 30% (Limited, 1997).

³³ Vegeu el llistat de les principals universitats corporatives a (Rodríguez Gómez, 2003).

³⁴ És el cas de Microsoft, que compta amb 1.700 centres de formació professional (Larsen and Vincent-Lancrin, 2002).

internacionalitzant ja que moltes estableixen sucursals en les filials de l'empresa transnacional a la qual estan lligades.³⁵

Els *centres educatius virtuals* també estan adquirint major presència, en part, perquè permeten expandir l'educació a un cost més baix (López Segrera, 2003, Carnoy, 1999). La seva rendibilitat recau en factors com el fet que el manteniment dels edificis és nul o molt baix, els costos d'enviament de materials s'han retallat gràcies a Internet i, de vegades, les despeses en personal docent també són menors que en els centres d'ensenyament presencial.³⁶ A l'any 2001 hi havia 1.180 centres d'ES virtuals (TFP, 2002)³⁷. Aquests centres desperten les mateixes suspicàcies entre la comunitat acadèmica tradicional que les institucions *for profit*, a causa, en gran mesura, de la confusió existent vers els marcs reguladors als quals s'han d'acollir³⁸.

A banda dels nous proveïdors d'ES privats, un altre conjunt d'empreses de serveis també ha penetrat amb força en el mercat d'educació superior. Ens referim, per exemple, a (Rodríguez Gómez, 2003, López Segrera, 2003):

— *Empreses de certificació de competències en tecnologia informàtica*. Es tracta d'empreses amb la finalitat de certificar competències en informàtica, les quals també acostumen a funcionar a través d'Internet i a escala transnacional.³⁹

— *Empreses de software d'educació a distància*, estretament lligades a l'expansió de l'educació virtual.⁴⁰

— *Empreses de brokering*, que vinculen l'oferta i la demanda en el sector de l'educació virtual.⁴¹

— Centres empresarials que avaluen el coneixement d'idiomes.

³⁵ És el cas de Cisco Networking Academy, que funciona a distància i afirma que compta amb 10.000 acadèmies (per la via del *partenariat*) en 150 països. Font: www.cisco.com [consultat: 03/04/05].

³⁶ No obstant això, els resultats econòmics d'aquestes empreses no són sempre satisfactoris (TFP, 2002). A més, les empreses d'educació virtual foren molt afectades per la crisi del sector *puntcom* d'abril de 2000 (OBHE, 2003).

³⁷ La universitat virtual que té més èxit és la Universitat de Phoenix, que compta amb uns 100.000 alumnes i amb 100 centres als EUA, Puerto Rico, el Canadà i Holanda. També destaca el paper de la International University ("*the university of the web*"). A l'Amèrica Llatina algunes de les més importants són: Universidad Virtual de Centro-Oeste de Brasil; la Universidad Red (Argentina, Brasil, Gran Bretanya, Israel); Red de Información Iberoamericana amb Argentina, Brasil, Colòmbia, Costa Rica, Cuba, Equador, Mèxic, Perú, Venezuela i Espanya (Silvio, 2000), citat a (García-Guadilla, 2003).

³⁸ Sobre aquest tema, vegeu (Brown, 2005).

³⁹ El primer certificat d'aquest tipus es va crear l'any 1989 i actualment en el mercat se n'ofereixen uns 300. Aquest sector empresarial està principalment desenvolupat per les empreses d'informàtica i de programació, ja que tenen l'avantatge de comptar amb les patents de *hardware* i de *software*. Algunes de les principals empreses d'aquest sector són Microsoft Certified Professional, NIIT, Aptech o New Horizons Worldwide. Els problemes borsaris d'aquestes empreses foren similars als de les empreses d'educació virtual (OBHE, 2003).

⁴⁰ Alguns exemples són Webct, Blackboard i Shells adhoc.

⁴¹ Per exemple, la *Globe Wide Network Academy*, o l'*Electronic University Network*.

— Agències avaluadores i d'acreditació de centres. En molts països aquestes agències són estatals, però en altres són privades. Fins i tot, algunes són companyies transnacionals que ofereixen els seus serveis internacionalment.

En resum, nous actors privats, alguns dels quals proveeixen serveis educatius de manera no convencional, estan penetrant en el sector de l'ES. La causa immediata d'això la trobem en la passivitat dels estats a l'hora de satisfer directament la creixent demanda en el sector. Aquest procés de privatització afegeix complexitat a l'escenari de governança educativa i afavoreix que s'accelerïn les dinàmiques de competència en les quals també participen els centres públics.

1.4. Comercialització de serveis educatius

Actualment, el sector educatiu participa directament en dos tipus d'operacions clau per a la globalització de l'economia: el comerç exterior i la inversió estrangera directa (IED). En ambdós tipus d'operacions hi intervenen tant universitats privades com públiques. Si bé el volum d'operacions comercials i d'IED en educació és, a la majoria de països, poc significatiu en relació amb altres sectors, ha adquirit rellevància des de la dècada dels noranta (Larsen and Vincent-Lancrin, 2002)⁴².

No obstant això, no resulta possible conèixer amb exactitud el volum que representen els fluxos comercials en ES ja que moltes de les dades no estan comptabilitzades (Saner and Fasel, 2003, Knight, 2003). La possibilitat d'accedir a aquestes dades depèn, en primer lloc, de si els governs les comptabilitzen. Tanmateix, tot i que alguns països ho fan, no sempre consideren tots els modes comercials possibles en els seus càlculs. Cal tenir en compte que els serveis es comercialitzen de manera més complexa que els béns⁴³. Concretament, es contemplen quatre modalitats de comercialització. Les exposem a continuació il·lustrant-les amb exemples referents al sector educatiu:

- a) *Mode 1, subministrament transfronterer*: consisteix a subministrar un servei des d'un país a un altre, sense que hi hagi contacte físic entre productor i usuari. Seria el cas de l'*e-learning* i, en general, de l'educació a distància.
- b) *Mode 2, consum a l'estranger*: els usuaris es traslladen a un país estranger per a poder consumir un servei. En el camp educatiu, l'exemple més clar

⁴² Estudis de mercat, com els realitzats per Proexport, identifiquen el sector educatiu com un dels que té un potencial més alt en el mercat internacional. Font: www.proexport.com [consultat: 03/04/05].

⁴³ En el capítol 2 dediquem un apartat a explicar la història del comerç de serveis i les seves diferències amb el comerç de béns.

d'aquesta modalitat es produeix quan algú es desplaça a un altre país per estudiar. En aquest cas, el país que proveeix el curs exporta un servei al país d'origen de l'estudiant.

c) *Mode 3, presència comercial*: aquesta modalitat és la més complexa de les quatre. En aquest cas, l'empresa estrangera es desplaça físicament al país importador. De vegades, aquesta modalitat va més enllà del comerç ja que comporta operacions d'IED. Això succeeix quan l'empresa exportadora estableix filials a l'estranger o adquireix centres locals. Jane Knight ha sistematitzat una sèrie d'operacions referents a la manera en què aquesta modalitat es fa palesa en el camp educatiu. Distingeix entre les operacions que comporten IED i les que no. Les que comporten IED són (Knight, 2006):

- Establiment de campus/sucursals en un país estranger, per part d'una universitat del país A. La titulació és atorgada pel proveïdor inversor, per tant, és una titulació del país A.⁴⁴
- Creació d'una institució independent: un inversor estranger crea una universitat en un determinat país que funciona com una universitat local i que, per tant, atorga títols segons la normativa del país amfitrió.
- Adquisició/fusió: en aquest cas, el centre estranger compra la totalitat o una part d'un centre educatiu local. Probablement, el funcionament i les titulacions s'acolliran a la regulació del país amfitrió.

Per altra banda, hi ha un altre conjunt d'operacions comercials que no comporten IED, sinó que es canalitzen a través de l'afiliació i el treball en xarxa entre centres⁴⁵:

— Franquiciat: acord mitjançant el qual un proveïdor del país A autoritza al proveïdor d'un país B a oferir el seu curs en el país B. Qui atorga la titulació és el proveïdor del país A, tot i que s'ha de respectar la normativa del país B⁴⁶.

— Agermanament: el proveïdor del país A col·labora amb un proveïdor de B per desenvolupar un sistema d'articulació que permeti als estudiants obtenir crèdits en el país B i/o en el país A. El proveïdor del país d'origen A concedeix una única titulació, i la concessió de titulacions compleix la normativa d'A. En el programa educatiu hi participa personal docent d'ambdues institucions.

⁴⁴ Val a dir que una part important dels campus/sucursals, aproximadament un 35%, reben finançament d'entitats locals, siguin governs o corporacions (Verbik and Merkley, 2006).

⁴⁵ Altres tipus d'articulacions tenen caràcter virtual, és a dir, els proveïdors s'uneixen per oferir cursos a distància. Per tant, s'haurien d'emmarcar en el mode 1. Altres modalitats s'haurien d'emmarcar en el mode 3, com la de l'articulació, que permet als estudiants obtenir crèdits universitaris en institucions de diferents països i que aquests siguin reconeguts pel proveïdor que atorga la titulació.

⁴⁶ És el cas de l'Instituto Mexicano de Educación a Distancia, que alberga programes de la *Pacific Western University*.

— Titulació conjunta: proveïdors de diferents països ofereixen un programa en el qual els estudiants reben titulacions d'ambdós proveïdors. Cada proveïdor compleix la normativa del seu país. Ambdues institucions lliuren el títol que s'atorga als alumnes que superen el programa.⁴⁷

d) Mode 4, presència individual: subministrament de serveis en un país per part de persones físiques que provenen de l'estranger. Es fa palès quan el personal acadèmic és contractat per investigar o fer docència en universitats estrangeres. En aquest cas, el país d'origen del professor exporta un servei educatiu. Algunes de les modalitats d'articulació entre centres esmentades en el punt anterior (com la titulació conjunta o els agermanaments) comporten també presència individual.

Molts països, sobretot els que compten amb un avantatge comparatiu més gran en la comercialització d'educació, han començat a reconèixer que l'ES és una indústria d'exportació intensiva en coneixement amb una balança positiva per al comerç (Barrow et al., 2004). En conseqüència, promouen activament l'exportació de serveis educatius, creant agències per a promocionar els seus sistemes d'ensenyament superior en l'àmbit internacional, a través de l'ajuda internacional, de les polítiques d'estrangeria i de visats, de programes de beques per a estudiants estrangers, de polítiques de garantia de la qualitat i de reconeixement de títols o, directament, a través de la seva política comercial (Larsen et al., 2004).

Segons Larsen i Vincent-Lancrin (2002), els països més ofensius en matèria d'exportació de serveis educatius són Austràlia, el Regne Unit, Nova Zelanda, el Canadà i els EUA. Tanmateix, els països de la UE també tendeixen a aproximar-se a aquest model. De fet, un dels principals objectius per a la constitució de l'espai europeu d'ensenyament superior (EEES) té un caràcter estrictament comercial. Segons Dale (2003), l'EEES prepara les universitats europees per a l'adveniment de la competència internacional i, consegüentment, les universitats tradicionals europees s'hauran de transformar en universitats globals que exportin serveis educatius arreu del món (Dale, 2003). La diferència dels europeus respecte al model més lucratiu recau en el fet que la principal motivació de la UE no és tant generar beneficis directes a través de la comercialització d'ES com atreure mà d'obra

⁴⁷ En aquest cas, un exemple el trobem en l'associació entre la Universidad de San Martín (Argentina) amb la Georgetown University (EUA), que conjuntament ofereixen un mestratge en Polítiques Públiques i Gestió del Desenvolupament.

estrangera altament qualificada —i evitar que la seva mà d'obra qualificada marxi a l'estranger.⁴⁸

Per la seva banda, moltes universitats, de manera autònoma, han endegat programes per a fomentar la comercialització dels seus serveis, sobretot pel que fa a la venda de cursos de grau i postgrau. D'aquesta manera poden diversificar el seu finançament i obtenir recursos no estatals, la qual cosa, com ja hem esmentat, és un dels principals imperatius en l'actual context de globalització econòmica (Santos, 2004, Ziguras et al., 2003).

Algunes dades sobre la comercialització d'ES

Dels quatre modes comercials existents, el mode 2 (consum a l'estranger) és aquell del qual tenim més dades. A més, el sector de l'educació superior representa el gruix dels fluxos en el marc d'aquesta modalitat comercial (Knight, 2002)⁴⁹. Segons dades de l'Institut d'Estadística de la UNESCO, durant el curs 2002–2003, més de dos milions de persones varen estudiar en un país estranger⁵⁰. Els països de l'OCDE són els més competitius a l'hora de captar estudiants estrangers. Concretament, l'àrea OCDE és receptora del 85% dels estudiants internacionals. Aquests fluxos estan concentrats en pocs països ja que els EUA, el Regne Unit, Alemanya, França, Austràlia i el Japó atrauen el 75% dels estudiants estrangers presents a l'àrea (Larsen and Vincent-Lancrin, 2002). El principal exportador de serveis educatius del món són els EUA. Aquest país va ingressar 30.000 milions de dòlars l'any 1998 en concepte d'estudiants estrangers, l'equivalent al 3% del total de les exportacions de serveis d'aquest país. Tant Austràlia com els EUA exporten 20 vegades més que no importen en matèria educativa, mentre que la ràtio mitjana de l'OCDE és de 3 (OECD, 2002). Cal matisar que si bé els EUA són els principals exportadors d'educació en la modalitat de consum a l'estranger (mode 2), Austràlia ocupa el primer lloc del rànquing pel que fa a l'exportació de serveis educatius com a percentatge del total de serveis exportats⁵¹. En el següent gràfic s'observen

⁴⁸ L'any 2002 els Ministres d'Educació europeus i la Comissió definiren com a objectiu prioritari fer d'Europa la destinació favorita dels estudiants, erudits i investigadors d'altres zones del món (CE, 2002). En un comunicat de la Comissió Europea s'afirma: "La competitivitat i el dinamisme són dos aspectes en els quals la UE està endarrerida respecte als EUA. L'educació ha de jugar un paper decisiu per atreure talents cap a Europa i per evitar la fuga de cervells" (CE, 2003: 6).

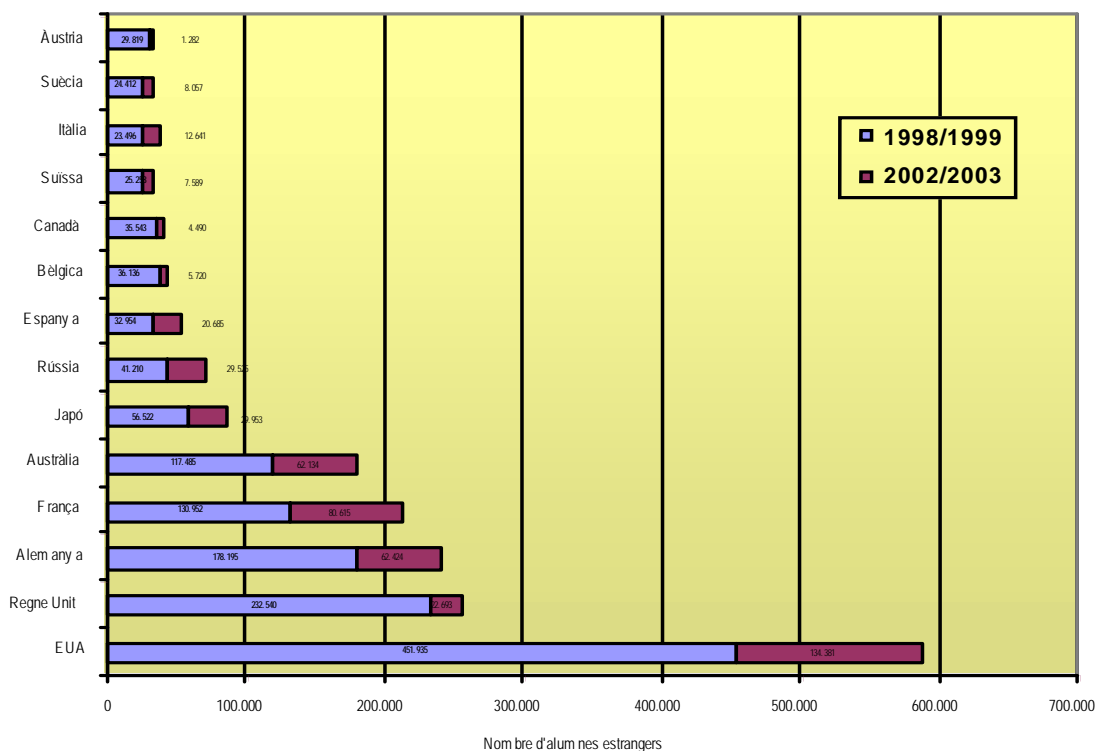
⁴⁹ El fet que la modalitat comercial de consum a l'estranger predomini a l'ensenyament superior és una conseqüència lògica que els alumnes que són menors d'edat (que cursen nivells d'educació primària o secundària) no acostumin a estudiar en un altre país (Saner and Fasel, 2003).

⁵⁰ En aquesta base de dades no s'inclouen dades de tots els països del món, tot i que hi són presents els més actius en matèria d'exportació de serveis educatius. Segons algunes estimacions aquesta xifra serà de 7,2 milions a l'any 2025 (Knight, 2005)

⁵¹ A Austràlia les entrades obtingudes amb la formació d'estudiants estrangers a l'any 2000 constituïren l'11,8% del total de les exportacions de serveis (Larsen et al., 2002).

dades referents als principals països exportadors d'educació entre el curs 1998–1999 i el curs 2002–2003. El gràfic ens mostra com en tots els països l'activitat exportadora s'ha incrementat en el període contemplat.⁵²

Gràfic 1.1 Principals països exportadors d'educació superior (mode 2)
Font: elaboració pròpia amb dades de l'Institut d'Estadística de la UNESCO⁵³



En l'altra vessant dels fluxos comercials hi trobem els països importadors de serveis educatius, entre els quals destaquen els països asiàtics (OECD, 2002). En el següent quadre presentem el rànquing dels vint principals països importadors de serveis d'educació superior (mode 2) produïts en l'àrea OCDE.

Taula 1.1. Principals importadors de serveis d'educació terciària produïts a l'àrea OCDE.
Fonts: (OECD, 2002, OECD, 2004b)

País	Núm. d'alumnes a l'àrea OCDE – 1999	Núm. d'alumnes a l'àrea OCDE – 2001
1 Xina	98.813	124.000
2 Corea	69.840	70.523
3 Índia	48.515	61.179
4 Grècia	57.825	55.074
5 Japó	63.340	55.041

⁵² Els valors en negreta indiquen el nombre d'alumnes estrangers als principals països exportadors en el curs 1998–1999, mentre que els altres indiquen l'augment d'alumnes estrangers entre aquella data i el curs 2002–2003.

⁵³ Les dades del Canadà són dels cursos 1998–1999 i 1999–2000, mentre que les de Rússia, dels cursos 1998–1999 i 2001–2002.

6	Alemanya	52.239	54.489
7	França	48.764	47.587
8	Turquia	44.009	44.204
9	Marroc	36.504	43.063
10	Itàlia	39.487	41.485
11	Malàisia	40.873	32.709
12	EUA	32.122	30.103
13	Canadà	27.181	29.326
14	Indonèsia	30.741	26.615
15	Espanya	25.809	26.196
16	Regne Unit	23.136	25.198
17	Hong Kong	32.476	23.261
18	Rússia	-----	22.004
19	Singapur	24.504	19.514
20	Tailàndia	21.337	-----
21	Irlanda	19.100	-----

Hi ha moltes raons per les quals els estudiants poden optar per estudiar una carrera o un màster a l'estranger. Alguns ho fan perquè en determinats països l'ES és més accessible que al seu país, per exemple, perquè els requisits són inferiors o perquè s'ofereixen més places. En altres casos marxen a l'estranger perquè en el seu país no s'ofereix una determinada especialitat. També hi ha estudiants que estudien a l'estranger per motius extraacadèmics, com pot ser escapar-se de règims polítics opressors (Altbach, 2004), per viure una experiència o per aprendre un idioma estranger. En altres casos, es té en compte el prestigi associat a un títol estranger, sobretot si s'obté en les universitats més prestigioses. Així, malgrat que no sempre és fàcil convalidar determinats títols obtinguts en el marc de sistemes educatius estrangers, els alumnes saben que els empleadors valoren el fet que el títol s'hagi obtingut en una universitat forana (WTO, 1998)⁵⁴. En altres ocasions, les persones estudien fora amb la intenció de poder treballar en el país de destinació (Vinokur, 2006). En determinats països, els mateixos governs encoratgen la seva població a estudiar fora ja que són conscients de les limitacions de l'oferta pròpia (Larsen et al., 2004).⁵⁵

Pel que fa als modes 1 i 3, els fluxos comercials també tendeixen a augmentar.⁵⁶ El mode 1 representa aproximadament un 6% de la matriculació d'estudiants internacionals en ES, i aquest percentatge augmenta de manera

⁵⁴ En concret, les ETN valoren els treballadors amb habilitats i competències multiculturals i internacionals, les quals es poden adquirir estudiant a l'estranger.

⁵⁵ Un cop els estudiants han decidit estudiar a l'exterior, segons Larsen and Vincent-Lancrin (2002), decideixen la destinació concreta per qüestions de caire pràctic com, per exemple, la llengua (que sigui la mateixa o semblant, o una llengua que vulguin aprendre), la proximitat cultural i geogràfica, la qualitat de vida, les recomanacions d'altres estudiants, preus assumibles de la matrícula i de viure en aquell país, el reconeixement dels estudis fets, allotjament assequible, l'accés a visat, etc.

⁵⁶ Si bé la presència de proveïdors privats en l'educació no és cap novetat a la majoria de països, un fenomen recent consisteix que la propietat dels serveis educatius als quals accedeixen els alumnes sigui estrangera o del capital transnacional.

constant des dels noranta (Larsen and Vincent-Lancrin, 2002). El comerç educatiu transfronterer esdevé més significatiu arran dels avenços en les comunicacions electròniques i de l'erosió de les constriccions espacials i temporals que això comporta.⁵⁷ Les universitats virtuals atreuen els estudiants, sobretot, perquè els permeten estalviar costos de mobilitat, els quals són especialment importants quan es tracta de desplaçar-se a un altre país (Marginson, 2004a).

Respecte al mode 3 destaca l'expansió territorial de les universitats britàniques, australianes i dels EUA. Moltes d'aquestes universitats ofereixen els seus serveis associant-se amb centres dels països amfitrions, tot i que en moltes ocasions creen nous campus. Els campus australians a l'estranger reben un 29% de tots els alumnes estrangers en el sistema d'ES a Austràlia, mentre que els campus britànics internacionalitzats comptaven, ja a l'any 1996, amb 140.000 estudiants (Larsen and Vincent-Lancrin, 2002). L'estratègia d'expansió d'altres universitats consisteix a adquirir universitats privades a l'estranger. És el cas de Sylvan Learning Systems, que ha adquirit universitats privades i escoles de negocis a Mèxic, Espanya, Xile, França i Suïssa (Aboites, 2004).

Alguns països promouen activament la importació de serveis educatius mitjançant la modalitat comercial 3 com una manera de suplir la carència de recursos dels seus sistemes educatius i, en algunes ocasions, per minimitzar la problemàtica de la fuga de cervells (Zhang, 2003). Per la seva banda, les universitats opten per establir filials a l'estranger per diversificar mercats i ser menys dependents dels estudiants locals, per les oportunitats d'establir *partenariats* amb universitats i la indústria local, o per la generació d'ingressos que comporten aquesta mena d'operacions (Verbik and Merkley, 2006).

La creixent tendència a la comercialització de l'educació superior contribueix a que els mercats educatius nacionals convergeixin en mercats educatius internacionals. En aquest nou escenari, les dinàmiques de competitivitat s'accentuen ja que els proveïdors d'un territori també han de competir amb proveïdors estrangers. A la vegada, la governança educativa esdevé encara més complexa arran del fet que els governs estatals han de coordinar l'activitat de nous actors (universitats estrangeres, agències d'acreditació d'altres països, etc.) que operen en el seu territori.

⁵⁷ Sobre aquest tema vegeu Jessop (2001c).

1.5. Anàlisi de la mercantilització educativa des de la perspectiva Nord /Sud

Les transformacions de l'ES que hem esmentat no es manifesten de manera homogènia arreu. Les desigualtats mundials són una variable medidora clau per entendre com les tendències a la "mercantilització de l'educació" s'implementen i es manifesten en diferents zones del planeta.⁵⁸

En primer lloc, la liberalització educativa i, en general, la regulació promercat s'ha introduït de manera més incisiva en els sistemes educatius del sud per la intervenció d'organismes internacionals i per les condicionalitats al crèdit (Torres, 2000b, Tiramonti, 2001b, Feldfeber, 2003, Echenique, 2003, Carnoy and Moura Castro, 1996, Carnoy, 1999, Fernández Pereira, 2005, Tavares Soares, 2003). No obstant això, molts dels canvis palesos en els sistemes educatius dels països del sud s'associen abans amb efectes indirectes que directes de la globalització. Per exemple, en els països de l'Amèrica Llatina, les restriccions en inversió educativa s'han agreujat a causa de l'aplicació de mesures neoliberals per la via dels plans d'ajustament estructural del Banc Mundial i de l'FMI (Bonal, 2001).

Com que en els països del sud les restriccions pressupostàries són majors que en els països centrals i els seus governs estan sovint fortament endeutats,⁵⁹ les mesures privatitzadores en educació superior s'han implementat amb més intensitat. En aquests països s'ha tendit a desplaçar recursos públics dels nivells superiors d'educació cap a nivells inferiors. De fet, aquesta és una de les principals recomanacions del Banc Mundial en l'àmbit de l'educació superior (Heyneman, 2003). El Banc també recomana que les universitats estableixin vincles més intensos amb la indústria en matèria d'I+D, i que l'alumnat financi, com a mínim, el 25% del cost del servei universitari del qual es beneficia (WB, 1994).

L'argument central del BM per a retallar la inversió en ES al sud es basa en la constatació que les classes mitjanes i altes estan sobrerrepresentades en les universitats, de manera que el finançament públic del sistema universitari és regressiu (Tooley, 2002). El BM també considera que en els països del sud, les taxes de retorn en el nivell superior i secundari són inferiors que en el nivell primari (WB, 1994, Heyneman, 2003). El mateix BM s'ha aplicat aquesta doctrina i ha reduït la seva partida en matèria d'educació superior en relació a altres nivells educatius.

⁵⁸ Per tal d'operativitzar aquesta anàlisi, distingirem entre *països del nord* i *països del sud*. Els països del nord equivalen als països desenvolupats i als països en transició, mentre que la categoria *països del sud* està formada pels països en vies de desenvolupament (PVD) i pels països menys avançats (PMA). La distinció entre països desenvolupats, països en transició, PVD i PMA, així com els criteris sobre els països que integren cada una d'aquestes categories s'han adoptat de la classificació de països estandarditzada de l'OMC.

⁵⁹ Arran del problema del deute extern molts governs rendeixen comptes abans als creditors privats que a la seva pròpia població (Cox and Schechter, 2002).

Com podem veure en la taula següent, aquesta retallada es fa clarament palesa en la dècada dels noranta (Maldonado-Maldonado, 2005).

Taula 1.2. Evolució del pressupost educatiu del BM
Font: Maldonado-Maldonado (2005)

Any	Primària (%)	Terciària (%)
1990	19,3	31,0
1994	31,8	33,1
1999	54,8	21,5
2004	42,4	23,2

Com a resultat d'aquestes polítiques, el finançament privat en ES —que recau sobretot en les llars— ha augmentat en els països del sud de manera significativament superior que en els països centrals⁶⁰.

Per altra banda, com que els buits deixats per l'estat en educació són majors en els països del sud, la participació del sector privat en la provisió d'ES és també proporcionalment superior que en els centrals. En la següent taula, malgrat que només s'hi recullen dades sobre els països menys desenvolupats que participen en els World Education Indicators (WEI), es reflecteix clarament aquesta diferència.

Taula 1.3. Presència del sector privat en els països del sud i de l'OCDE
Font: elaboració pròpia amb dades de l'IE de la UNESCO

Països	Matrícula en el sector privat – nivell terciari
PVD del WEI	43%
Membres OCDE	26%

La participació del sector privat en els sistemes educatius dels països del sud, així com les aliances entre el sector públic i el privat com a solució a les restriccions pressupostàries, es fomenta per mitjà de programes i agències del Banc Mundial com Edinvest o la Corporació Financera Internacional.⁶¹ Informes educatius del BM i *papers* d'investigadors vinculats a aquest organisme també orienten les seves recomanacions cap a l'objectiu d'aprofundir la privatització de la provisió d'educació en els països del sud.⁶²

⁶⁰ A l'any 2001, la mitjana de la despesa privada en el nivell terciari als països de l'OCDE era del 21,8%, mentre que als països del sud contemplats en l'informe *Education at a Glance* era del 36,3% (OECD, 2003a).

⁶¹ La Corporació Financera Internacional és una entitat del BM que ofereix serveis financers a institucions educatives privades, lucratives o no lucratives, dels països en desenvolupament, en el marc de l'estratègia del BM (IFC, 1999). Edinvest és un fòrum electrònic creat pel BM que té per objectiu "incrementar la participació privada en el desenvolupament educatiu". Proveeix informació per a inversors potencials en el sector educatiu dels PVD (www.worldbank.org/edinvest).

⁶² Vegeu, per exemple, Tooley (1999; 1999b), West (1995), Patrinos (1999), WB (1999), BM (1996) o Albretch i Ziderman (1992).

Amèrica Llatina és la regió en què ha augmentat més el nombre de proveïdors privats d'educació superior en les darreres dècades (WB 1999). El sector privat compta actualment amb una mitjana regional del 38% de la matrícula (García-Guadilla, 2003)⁶³. Els centres privats acostumen a ser finançats parcialment pels governs, mentre que un nombre important de les universitats privades locals s'agermanen amb universitats del nord per atreure estudiants (Levy, 1998, Carnoy, 1999). A l'Amèrica Llatina, aquest increment de proveïdors no sempre ha comportat una millor qualitat. Algunes de les noves universitats es qualifiquen de "molins de diplomes" i són tan poc prestigioses que només atreuen els estudiants que provenen de famílies amb ingressos més baixos (Carnoy, 1999)⁶⁴.

L'intercanvi desigual del comerç educatiu

La direcció dels fluxos de comerç de serveis educatius són un índex més del desequilibri mundial actual. La majoria dels països del sud són importadors nets de serveis educatius, ja que la seva indústria educativa no és competitiva en l'emergent mercat educatiu global (vegeu annex 1). En conseqüència, la balança comercial en el sector educatiu és negativa a pràcticament tots els països del sud, fins i tot en els principals exportadors. En la següent taula recollim dades de les exportacions i importacions educatives dels catorze PVD amb major capacitat exportadora (en ref. al mode 2). Com es pot observar, els únics països amb balança comercial positiva són Cuba, Sud-àfrica i tres països del sud-oest asiàtic (Líban, Jordània i Aràbia Saudita). A més, si comparem les xifres d'aquest gràfic amb les del gràfic 1.1, comprovem que la capacitat exportadora dels PVD és molt més limitada que la dels exportadors del nord⁶⁵.

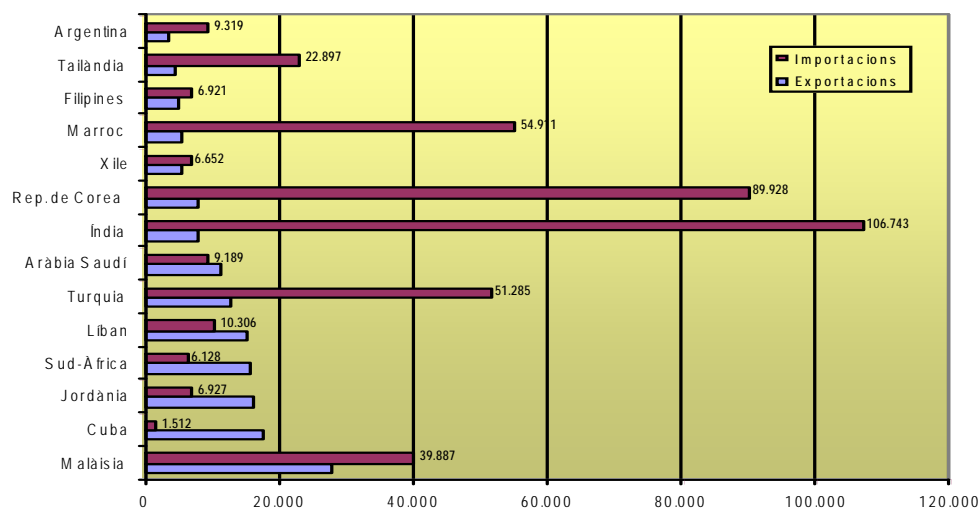
⁶³ De les 800 universitats existents en la regió 500 són privades i 300, públiques (López Segrera, 2003).

⁶⁴ Levy (1998) es refereix a aquestes universitats com a fàbriques dedicades a la producció massiva de diplomes que responen a un model d'absorció de demanda, mentre que García-Guadilla (2002) apunta que a països com Colòmbia o Bolívia es qualifica un sector dels nous centres privats com "universitats de garatge".

⁶⁵ Aquests 14 PVD només exporten el 7,98% del que exporten els 14 països rics contemplats en el gràfic 1.1.

Gràfic 1.2. Balança comercial dels PVD que més exporten educació
Dades referents al mode 2 i al curs 2002–2003

Font: elaboració pròpia amb dades de l'Institut d'Estadístiques de la UNESCO



D'altra banda, els PVD que exporten educació acostumen a treballar en mercats regionals i no pas en el mercat global. Aquesta és una dinàmica característica de la semiperifèria ja que, com sosté (Wallerstein, 1979), els països semiperifèrics es caracteritzen per ser centrals en la seva regió i perifèrics en el sistema món. D'acord amb aquesta teoria, els PVD semiperifèrics no exporten serveis educatius als països centrals, però sí que n'importen. En la següent taula, en la qual exposem les relacions comercials en educació de tres potències regionals com són Sud-àfrica, l'Índia i Argentina⁶⁶, es reflecteix clarament aquesta relació centre/ semiperifèria/ perifèria.

Les causes d'aquest desequilibri en l'intercanvi comercial de serveis educatius entre nord i sud estan relacionades amb la precarietat dels sistemes universitaris a la majoria de països del sud. Així, els estudiants del sud acostumen a emigrar als països centrals per les limitacions en l'oferta dels seus països o pel prestigi associat a estudiar en una universitat del nord⁶⁷. Cal tenir present que les universitats occidentals no només són més prestigioses perquè tenen més recursos materials, sinó també pel seu domini sobre el currículum i el discurs científic (Altbach, 2004).

⁶⁶ Explotem les dades d'Argentina com a potència regional llatinoamericana perquè les de Brasil no estan disponibles a la base de dades de referència.

⁶⁷ Aquesta idea l'expressa Max-Neef (1991:98) quan diu "si como economista latinoamericano deseo convertirme en un experto de desarrollo en Latinoamérica, es necesario estudiar en los EUA o en Europa para ser respetable a los ojos de mis colegas del Sur y del Norte", citat a (Ball, 2002). En canvi, quan el sentit de l'exportació és sud/nord, els motius acostumen a ser uns altres. Per exemple, segons Altbach els pocs estudiants dels EUA que estudien fora (un 0,2% del total) ho fan per tenir una experiència cultural (Altbach, 2004b).

Taula 1.4. Semiperifèria i comerç de serveis educatius (mode 2)
Elaboració pròpia amb dades de l'Institut d'Estadístiques de la UNESCO i (UNESCO, 2006)

PVD exportadors d'educació	Destinació principal de les exportacions (origen estudiants estrangers)	Importacions de serveis d'ES de la regió (destinació dels seus estudiants a l'estranger)	Origen principal de les importacions (núm. d'estudiants a l'estranger)
Argentina	Sud-amèrica (88,5%)	Sud-amèrica (4,64%)	EUA (3.644), França (838), Espanya (802), Alemanya (519), Regne Unit (434)
Índia	Àsia (57,4%) Àfrica (24,46%)	Àsia (2,25%) Àfrica (0%)	EUA (79.736), Austràlia (15.742), Regne Unit (14.625) Alemanya (4.237), Nova Zelanda (1.205)
Sud-àfrica	Àfrica (72,96%)	Àfrica (0%)	EUA (1.971), Regne Unit (1.408), Austràlia (643), Cuba (340), Alemanya (196)

Pel que fa a la resta de modes comercials, la dinàmica nord/sud és molt semblant a la descrita en relació al mode 2. Així, les universitats dels països desenvolupats són les que, majoritàriament, estan establint filials a l'estranger, sobretot a països del sud, o impulsant programes d'*e-learning* (OBHE, 2003)⁶⁸. Entre els pocs PVD que estan establint filials a l'estranger —sobretot en l'entorn regional— hi trobem el Pakistan i l'Índia, tot i que les operacions d'IED educativa de caràcter sud/sud són encara inusuals (Verbik and Merkley, 2006).

L'únic mode comercial en què alguns PVD poden ser competitiu és el mode 4. Molts països del sud promouen aquesta modalitat comercial perquè els interessa que part dels seus ciutadans es desplacin a l'estranger a proveir serveis (és a dir, que "emigrin"), guanyin sous alts i així es beneficiïn de les remeses. A aquests països també els interessa enviar professionals —tot i que també estudiants— al nord perquè es formin i, a mig termini, retornin amb coneixements sobre els darreres

⁶⁸ En l'estudi citat de l'OBHE la mostra està composta per cinquanta empreses educatives. Les empreses no han estat seleccionades pel volum de vendes, sinó que són aquelles de les quals l'OBHE té constància que tenen implantació internacional. Malgrat que no es tracta d'un rànquing rigorós, és significatiu que del llistat d'empreses el 50% provingui dels EUA. Pel que fa als països del sud, l'Índia, Sud-àfrica, Malàisia i Singapur compten conjuntament amb el 6% d'aquestes empreses. Cap altre país del sud no apareix en el llistat de l'OBHE.

avenços tecnològics (Carnoy, 1999). Tot i això, cal tenir present que aquest mode de comercialitzar serveis accentua la problemàtica de la “fuga de cervells”. Les operacions d’expatriació de personal qualificat o semiqualficat, malgrat que afavoreixen la balança comercial dels països que les porten a terme, comporten que s’esvaneixi un valuós “capital humà” en la formació del qual s’ha invertit durant anys.

En resum, els fluxos comercials en serveis d’educació superior afavoreixen clarament els països centrals. La indústria educativa del nord obre fàcilment mercats en el sud gràcies als buits que deixa l’oferta estatal i pel prestigi associat a estudiar en una universitat —o en la filial d’una universitat— del nord. A més, les polítiques imposades i disseminades pel BM i l’FMI, tant les sectorials —centrades en educació superior— com les econòmiques —condensades en els PAES— han limitat la despesa pública en educació en els països en vies de desenvolupament. Conseqüentment, han afavorit que els països desenvolupats esdevinguin proveïdors d’ES globals (Barrow et al., 2004). En definitiva, la forma adquirida actualment pel sistema de comerç de serveis educatius pot esdevenir un nou mecanisme de dependència entre el nord i el sud⁶⁹.

69 Per dependència s’entén una situació en la qual l’economia de determinats països està condicionada pel desenvolupament i l’expansió d’una altra economia. Font: Dos Santos (1970), citat a (Vidal Villa, 1976).

2. L'AGCS/OMC i la governança multinivell de l'educació

L'Acord general de comerç de serveis (AGCS) de l'Organització Mundial del Comerç (OMC) té per objectiu promoure la liberalització comercial d'un ampli ventall de sectors de serveis, entre els quals s'acostumen a contemplar els serveis educatius. La *liberalització comercial* no s'ha de confondre amb el tipus de liberalització definida en el capítol anterior, en què restringíem el concepte "liberalització" a mesures internes dels països. Es pot donar el cas que un país promogui la liberalització educativa a nivell intern i que, a la vegada, mantingui mesures de protecció que discriminin els proveïdors educatius estrangers o els dificultin competir. En canvi, la liberalització comercial té per objectiu afavorir la competència entre proveïdors locals i estrangers. A més, mentre que la liberalització interna no comporta necessàriament liberalització comercial, la liberalització comercial sempre comporta liberalització interna, ja que si un país compta amb un monopoli públic en un determinat sector i l'obre a la participació de proveïdors privats estrangers, amb tota probabilitat permetrà també als proveïdors privats locals que hi puguin competir.

La liberalització comercial està també relacionada amb altres transformacions analitzades en el capítol anterior ja que, en la mesura que comporta l'eliminació de barreres comercials, afavoreix la comercialització de serveis educatius. Conseqüentment, accentua la competència, alhora que incrementa la capacitat d'elecció i la presència de proveïdors privats en un determinat territori. Un altre aspecte rellevant dels processos de liberalització comercial és que comporten la modificació de marcs reguladors estatals. Això es deu al fet que les barreres al comerç de serveis no són aranzelàries —com succeeix amb el comerç de béns— sinó que són lleis, normes i decrets establerts pels estats. Tots aquests dispositius jurídics poden ser modificats o suprimits com a resultat de les negociacions d'acords de comerç de serveis. Per motius com aquests, l'AGCS - i els acords de comerç de serveis en general - són elements fonamentals per entendre la dinàmica i la dimensió del impacte extern en l'actual escenari de governança multi-nivell de l'educació

Aquest capítol té per objectiu analitzar de manera intensiva l'AGCS/OMC. El capítol es divideix en cinc apartats. En el primer s'explica l'origen de l'OMC i s'incideix en els principals elements per a comprendre el funcionament de l'organisme (objectius, competències, òrgans de govern, etc.). El següent apartat se

centra en el procés de creació de l'AGCS i en el contingut de l'Acord (àrees contemplades, principis, objectius, abast, etc.). En el tercer apartat, s'analitza amb detall com l'educació s'encaixa en l'AGCS. Entre altres punts, incidirem en el debat sobre si l'educació pública és afectada o no per l'acord, i identificarem algunes de les principals barreres al comerç dels serveis educatius des de la perspectiva dels països membres. Però l'AGCS, si bé és el més important, no és l'únic acord comercial que contempla la liberalització comercial dels serveis educatius. Per aquest motiu, en el quart apartat del capítol, tractarem la rellevància adquirida en els darrers anys pels acords de lliure comerç regionals, així com la seva relació i les principals diferències amb l'acord multilateral de l'OMC. El darrer apartat té un caràcter més analític que els anteriors. Hi argumentem que l'AGCS, juntament amb altres acords de lliure comerç que també engloben l'educació, impulsa una nova onada de transformacions en el terreny de l'educació superior amb les quals es redefineix la relació de l'estat amb el sector educatiu. Ens referim a transformacions com la creació d'un nou règim internacional de comerç educatiu, l'aprofundiment de la governança supranacional de l'educació, la consolidació de mercats globals d'educació superior i la transnacionalització de l'educació.

2.1. L'Organització Mundial del Comerç: història i funcionament

L'Organització Mundial del Comerç és un organisme internacional que va iniciar la seva activitat l'1 de gener de 1995. La seva constitució es va segellar a l'Acord de Marràqueix (15 d'abril de 1994), tot i que els seus orígens es remunten a l'Acord general sobre aranzels, duanes i comerç (GATT)⁷⁰ de 1947. El GATT es va crear en el context de la post-Segona Guerra Mundial arran d'una iniciativa del Consell Econòmic i Social de les Nacions Unides (CES) i del frustrat intent de crear una organització internacional que tractés aspectes comercials. L'any 1946, el CES va convocar una conferència per abordar la possibilitat de constituir una Organització Internacional del Comerç (OIC) i així completar el disseny del nou ordre econòmic mundial al qual s'havia contribuït recentment amb la creació del Banc Mundial i del Fons Monetari Internacional. Per assolir aquesta fita, es va establir un comitè preparatori per a redactar la Carta de l'OIC el qual, a la vegada, es va encarregar de negociar un sistema de reduccions aranzelàries i d'adoptar una sèrie de normes comercials. Ambdós elements havien de formar el GATT, que havia d'esdevenir un dels pilars de l'OIC. El 30 d'octubre de 1947, el GATT fou signat per 23 països al

⁷⁰ Les sigles provenen del nom de l'acord en anglès, *General Agreement on Tariffs and Trade*.

Palau de les Nacions Unides a Ginebra. Al mes següent s'inicià la Conferència de l'Havana, en què s'havia de debatre i aprovar la Carta de l'OIC. En aquella reunió es manifestaren discrepàncies entre els assistents, la qual cosa no va impedir que el mes de març de 1948 cinquanta-tres països signessin l'acta final amb la qual es legalitzava el text de la Carta de l'Havana. No obstant això, el procés es bloquejà quan molts dels països signants, entre els quals hi havia els EUA, no ratificaren la Carta en els seus parlaments. En conseqüència, la OIC no es pogué constituir i, de tot el procés de negociacions, l'únic resultat concret fou el GATT.⁷¹

El GATT evolucionà al llarg dels anys i incrementà notablement el nombre de països signants. Tanmateix, l'acord entrà en un procés lent d'estancament que s'accentuà amb la crisi econòmica dels setanta. Això es deu al fet que la resposta de molts països davant la crisi econòmica desencadenà una nova onada de proteccionisme (Ruggie, 1982). A més, es va retallar la cobertura de l'acord a causa d'excepcions sectorials com les que comportà l'Acord Multifibres per al sector tèxtil. Per altra banda, el GATT no comptava amb competències en sectors que estaven adquirint major rellevància en el comerç internacional com l'agricultura, els serveis o altres béns no manufacturats (Millet, 2001). A la nova ronda de negociacions del GATT, s'havien d'afrontar aquests i altres problemes. Aquesta ronda, anomenada Ronda d'Uruguai, començà l'any 1986 i finalitzà l'any 1994.⁷² Malgrat que en l'agenda inicial de la ronda no es contemplava la creació d'un organisme internacional, el principal resultat fou la creació de l'OMC. Una qüestió que no està exempta d'implicacions polítiques és que aquest nou organisme, a diferència del que havia de ser l'OIC als anys quaranta, fou creat al marge del sistema de les Nacions Unides.

L'àmbit material i la capacitat d'influència de l'OMC són considerablement més grans que els del GATT'47 per diferents motius. En primer lloc, el GATT era únicament un acord comercial i l'OMC adquireix la personalitat jurídica pròpia d'una organització internacional. En segon lloc, l'OMC compta amb un sistema de solució de diferències més eficaç que el del GATT (WTO, 2004).⁷³ En tercer lloc, a l'OMC s'hi negocia un ventall de temes molt més ampli que al GATT. Així, mentre aquest contemplava únicament el comerç de béns manufacturats, l'OMC adquireix

⁷¹ Vegeu "Cronologia: del GATT a l'OMC" a: http://www.cidob.org/ca/publicaciones/revistas/dcidob/dcidob_89_omc_exit_o_fracas [consultat: 05/09/06]

⁷² La Ronda d'Uruguai durà quatre anys més dels previstos inicialment.

⁷³ El sistema de solució de diferències del GATT era ineficaç perquè li calia el consens dels països membres perquè es pogués aprovar l'informe del litigi. En canvi, segons el sistema de l'OMC es requereix el consens dels membres per rebutjar l'informe. En conseqüència, en totes les ocasions s'aprova i es poden aplicar les sancions pertinents. No obstant això, encara es considera un sistema poc eficient i excessivament lent (Davey, 2005).

competències en matèria de tot tipus de serveis, productes agrícoles⁷⁴, biodiversitat, propietat intel·lectual, etc. Una darrera diferència important entre el GATT i l'OMC la trobem en l'àmbit politicoideològic. El GATT fou creat en un context de guerra freda, en un món bipolar en què el bloc capitalista havia de legitimar-se davant l'hegemonia adquirida pel bloc socialista, sobretot en els països del sud. Per aquest motiu, es considera que el GATT original s'adscribia a un model d'*embedded liberalism*⁷⁵, és a dir, un model que contempla l'equilibri entre els objectius del lliure comerç i la capacitat dels estats per assolir el *propòsit social legítim* (Lang, 2006, Ikenberry, 1992). En canvi, l'OMC neix a la dècada dels noranta, en un moment en què la desfeta del bloc socialista s'acabava de simbolitzar amb la caiguda del mur de Berlín i en què el model ideològic dominant era el neoliberalisme. Aquest context ideològic impregna els principis i fins de l'OMC i afavoreix que el nou règim comercial es desincrusti de les qüestions socials (*disembedded liberalism*) (Ford, 2002, citat a Altay)(Wade, 2005, Ruggie, 1994). Així, el lliure comerç esdevé la fita principal del nou sistema d'acords, mentre que altres fins com el desenvolupament sostenible i el desenvolupament dels països del sud, si bé es recullen en els preàmbuls dels acords i en altres declaracions de principis, no es troben tan ben travats en l'articulat dels acords. Altres temes, com els estàndards laborals o els drets humans, es troben directament absents del nou sistema comercial.

2.1.1. Les rondes de negociació: de Ginebra a Doha

Inicialment, l'OMC pretenia prescindir del sistema de rondes de negociació del GATT i prendre les principals decisions en conferències ministerials. Tanmateix, al cap de pocs anys de funcionament de l'organització, es va posar de manifest que les rondes seguien essent necessàries si es volia avançar de manera ferma en la liberalització comercial. En les rondes, els membres modifiquen els diferents acords comercials a través d'un procés de negociació per així aprofundir en els seus compromisos de liberalització.

Després de sis anys de funcionament de l'OMC, l'any 2001, a la conferència ministerial celebrada a Doha (Qatar) s'acordà iniciar la primera ronda de negociacions en el marc del nou organisme. Aquesta ronda, coneguda com a Ronda del Desenvolupament, amplià encara més el ventall de temes tractats a la Ronda

⁷⁴ Els productes agrícoles ja estaven contemplats pel GATT, però estaven subjectes a disciplines molt laxes.

⁷⁵ Ruggie (1982) usa aquest concepte per parlar de règims comercials, inspirat en els conceptes de *embedded* i *disembedded markets* utilitzats per Polany a *La gran transformació*.

d'Uruguai. Prèviament, a la Conferència Ministerial de Seattle (1999), s'havia intentat engegar una altra ronda de negociacions —que s'havia d'anomenar Ronda del Mil·lenni—, però la iniciativa no fructificà a causa de les divisions internes entre els membres de l'OMC. Aquestes divisions estaven marcades, en primera instància, per les desavinences entre els membres dels països del nord i els del sud. En concret, molts països del sud se sentien exclosos del procés de preparació de la ronda i no veien representats els seus interessos en el plantejament de la majoria dels temes tractats (Jawara and Kwa, 2004). La CM de Seattle és recordada també per la rellevància de la protesta dels moviments socials, la qual, en certa mesura, condicionà el desenvolupament de les negociacions (Kaldor, 2000, Gill, 2000).

En la taula següent s'observa l'evolució de les rondes de negociació del sistema GATT/OMC. Hi podem veure com el sistema GATT/OMC, amb el pas del temps, augmenta en complexitat, composició i competències, la qual cosa contribueix a allargar la durada de les rondes.

Taula 2.1. Rondes del GATT/OMC
Font: elaboració pròpia amb dades de (WTO, 2003b, WTO, 2001c)

Any	Lloc reunió o denominació ronda	Temes tractats	Nº països participants
1947	Ginebra	Aranzels	23
1949	Annecy	Aranzels	33
1951	Torquay	Aranzels	34
1956	Ginebra	Aranzels	22
1960–1961	Ronda Dillon	Aranzels	45
1964–1967	Ronda Kennedy	Aranzels i mesures antidúmping	48
1973–1979	Ronda de Tòquio	Aranzels, mesures no aranzelàries i acords relatius al marc jurídic	99
1986–1994	Ronda d'Uruguai	Aranzels, mesures no aranzelàries, normes, serveis , propietat intel·lectual, solució de diferències, tèxtils, agricultura, creació de l'OMC, subvencions, antidúmping, productes tropicals, articles del GATT, codis de la Ronda de Tòquio, mesures en matèria d'inversions, sistema del GATT, productes obtinguts de l'explotació de recursos naturals.	124
2001–(????)	Ronda de Doha	Qüestions i preocupacions relatives a l'aplicació, NAMA ⁷⁶ , normes, serveis , propietat intel·lectual, solució de diferències, tèxtils, agricultura, inversions, competència, transparència de la contractació pública, facilitació del comerç, medi ambient, comerç electrònic, petites economies, deute i finances, transferència de tecnologia, cooperació tècnica, PMA, tracte especial i diferenciat, organització i gestió del programa de treball.	142

⁷⁶ Accés a mercats per a productes no agrícoles.

2.1.2. Objectius i funcions de l'OMC, més enllà de la regulació de fluxos comercials

L'OMC no regula les relacions comercials dels seus membres de manera neutral, sinó orientada per una ideologia determinada i pel principi de la liberalització comercial progressiva. Els seus objectius primordials són “ajudar que els fluxos comercials circulin amb la màxima llibertat possible” i “ajudar els productors de béns i serveis, els exportadors i els importadors a portar a terme les seves activitats” (WTO, 2001c: pàg. 10). Altres principis que regeixen l'activitat de l'OMC són la reciprocitat, la no-discriminació, la previsibilitat, la multilateralitat, el desenvolupament sostenible i el tracte especial i diferenciat pels PMA (TED). Val a dir que alguns dels principis esmentats són contradictoris com, per exemple, la no-discriminació i el TED, o el desenvolupament sostenible i la liberalització comercial progressiva. No està clar com es pot resoldre aquesta contradicció, tot i que sembla que els principis dominants —o, almenys, els que s'implementen més clarament— són els més congruents amb la proposta del lliure comerç.

La principal funció de l'OMC és servir de fòrum de negociació comercial als països membres. Ara bé, també compta amb altres funcions (WTO, 2001c): a) administrar els acords comercials adoptats; b) resoldre les diferències comercials; c) supervisar les polítiques comercials nacionals; d) ajudar els països en desenvolupament amb les qüestions de política comercial, prestant assistència tècnica i organitzant programes de formació; e) cooperar amb altres organitzacions internacionals, entre les quals destaquen el BM, l'FMI i la UNCTAD.

Els acords comercials administrats i negociats en el marc de l'OMC constitueixen contractes entre els estats que els obliguen a mantenir les seves polítiques comercials dintre dels límits convinguts. Els tres temes comercials centrals abastats pels acords de l'OMC són serveis, béns i propietat intel·lectual. Els acords que tracten respectivament cada un d'aquests temes són l'Acord general d'aranzels, duanes i comerç (GATT), l'Acord sobre aspectes dels drets de la propietat intel·lectual relacionats amb el comerç (ADPIC, conegut també com a *TRIPS* per l'acrònim en anglès) i l'Acord general de comerç de serveis (AGCS, conegut també com a *GATS* per les sigles en anglès).

2.1.3. Composició i estructura organitzativa

L'OMC compta, des de l'11 de gener de 2007, amb 150 membres. Els membres acostumen a ser estats, tot i que també poden ser unitats administratives sense sobirania estatal (com Hong Kong o Taiwan) o territoris duaners, com la Unió

Europea (UE).⁷⁷ Els 27 països membres de la UE són representats en les diferents negociacions, unitàriament, pel comissari de Comerç Exterior⁷⁸. A banda dels membres de ple dret, l'OMC compta amb membres observadors. Aquests poden ser països que es troben en procés d'adhesió a l'OMC —actualment 31 països tenen aquest estatus— o organitzacions internacionals, les quals participen en un o més òrgans de l'OMC. Els organismes internacionals amb major presència als diferents òrgans són el BM, l'FMI, l'OCDE (vegeu annex 2).

Els membres de l'OMC tenen dret a participar en els diferents òrgans de presa de decisions, de treball i de negociació que formen aquest organisme (vegeu organigrama en l'annex 3). Aquests òrgans són els següents.⁷⁹

— *Conferència Ministerial (CM)*: és el màxim òrgan de presa de decisions de l'OMC. La CM té capacitat d'adoptar decisions sobre totes les qüestions que es plantegen en el marc de qualsevol dels acords comercials multilaterals. Les CM es realitzen amb una periodicitat bianual. En aquest espai s'hi reuneixen els delegats i ministres de comerç de tots els països membres, juntament amb els membres observadors. Les darreres conferències ministerials s'han realitzat a Seattle (1999), Doha (2001), Cancun (2003) i Hong Kong (2005).

— *Consell General*: s'encarrega de la gestió ordinària de l'OMC i de representar la CM en tots els assumptes. Els països membres hi estan representats pels caps de delegació dels països membres, que habitualment són els ambaixadors destinats a Ginebra. Els membres del Consell General es poden reunir amb altres càrrecs i formar l'OSD i l'OEPC.

— *Òrgan d'Examen de Polítiques Comercials (OEPC)*: supervisa i avalua periòdicament l'adequació de les polítiques comercials de cada país membre a la normativa de l'OMC. Mitjançant els exàmens de l'OEPC, es pretén promoure la previsibilitat i la transparència de les polítiques comercials, i evitar la distorsió de preus (que generalment es produeix a causa de la intervenció estatal mitjançant subvencions a la producció o a l'exportació). Un altre dels seus objectius és facilitar

⁷⁷ La UE, amb el nom de Comunitats Europees, és també membre de ple dret de l'OMC, a banda dels seus països membres. Pel que fa a les negociacions de l'AGCS, la UE, abans que comencés la ronda GATS2000, representava dotze membres: Bèlgica, França, Alemanya, Itàlia, Luxemburg, Holanda, Dinamarca, Irlanda, UK, Grècia, Portugal i Espanya. Aquests membres constitueixen el que es coneix com EC-12. Els membres de la UE adherits el 1995 (Àustria, Finlàndia i Suècia) negociaven el serveis pel seu compte. Però en l'actual ronda de negociacions s'hi han incorporat aquests, els membres adherits a la UE amb l'ampliació de 2004 (Rep. Txeca, Xipre, Estònia, Hongria, Letònia, Lituània, Malta, Polònia, Eslovàquia i Eslovènia) i de 2007 (Bulgària i Romania).

⁷⁸ Les decisions més importants de la UE, pel que fa a les negociacions de l'OMC, es prenen en el Comitè-133 de la Comissió Europea, integrat per funcionaris dels diferents ministeris d'economia i comerç dels països europeus i per funcionaris de la Comissió.

⁷⁹ A excepció de l'Òrgan d'Apel·lació, els grups especials de solució de diferències, l'òrgan de supervisió dels tèxtils i els comitès establerts en el marc d'acords plurilaterals.

informació a les empreses exportadores sobre les condicions del comerç (WTO, 2003).

— *Òrgan de Solució de Diferències (OSD)*: equival a un tribunal comercial que pretén trobar solucions multilaterals a les disputes comercials. A través d'aquest òrgan, l'OMC autoritza els països a aplicar sancions comercials a aquells membres que incompleixen els acords establerts.⁸⁰

— *Consells*: existeix un consell per a cada esfera de comerç; per tant, actualment estan vigents el Consell de Comerç de Mercaderies, el Consell de Comerç de Serveis i el Consell dels ADPIC. Els consells són responsables del funcionament i del desenvolupament de les negociacions en el marc dels acords de l'OMC. Cada consell compta amb dos tipus d'òrgans subsidiaris: els comitès i els grups de treball.

— *Comitès i grups de treball*: s'encarreguen de tractar temes específics i compten amb un àmbit de competències menor que el dels consells. Poden dependre dels consells o respondre directament al Consell General.

— *Comitè de Negociacions Comercials (CNC)*: es va establir a la CM de Doha amb l'objectiu d'agilitzar les negociacions del programa de Doha per al desenvolupament. Aquest rendeix informe al Consell General. Són òrgans subsidiaris del CNC els consells i comitès ordinaris reunits en sessió extraordinària.

— *Comitès d'acords plurilaterals*: gestionen acords que no estan signats per tots els membres. Rendeixen comptes al Consell General.

— *Secretaria de l'OMC*: està encapçalada pel director general de l'OMC (actualment l'excomisari de comerç europeu Pascal Lamy⁸¹). Compta amb aproximadament 550 funcionaris, una xifra que es pot considerar baixa si tenim en compte l'ampli ventall de competències de l'OMC o si la comparem amb l'*staff* d'organismes com el Banc Mundial, el qual està compost per 5.700 persones (Henderson, 1998)⁸². Entre les funcions de la Secretaria s'hi troben oferir assistència tècnica als diversos consells, comitès i països membres; realitzar anàlisis dels resultats de les polítiques comercials; oferir assistència jurídica a l'OSD; organitzar les negociacions d'adhesió de nous membres i assessorar els candidats a l'adhesió; donar suport administratiu al procés de negociació, etc. No compta amb cap funció assignada de presa de decisions (WTO, 2001c).

⁸⁰ A l'article XVI (paràgraf 4) del seu reglament s'estableix que cada estat membre "garantirà d'acord amb les seves lleis, reglaments i procediments les obligacions definides en els acords promulgats en el context de l'OMC".

⁸¹ Fins al setembre de 2005, fou el tailandès Supachai Panitchpakdi.

⁸² Una de les característiques de les quals es mostra orgullosa l'OMC és que el nombre de delegats dels països membres és major que el de la burocràcia de l'organització (WTO, 2003).

2.2. L'AGCS i la introducció dels serveis en el sistema de comerç internacional

“La concertació de l'AGCS és possiblement l'esdeveniment més important que s'ha registrat en el sistema multilateral de comerç des de l'entrada en vigor del GATT a l'any 1948” (WTO, 1999: p.1).

Dècades enrere els serveis no eren concebuts com a mercaderies comercialitzables. Un dels motius d'això el trobem en les dificultats tècniques associades a l'exportació i importació de serveis. El comerç de serveis és més complex i abstracte que el de béns per una sèrie de raons. En primer lloc, els serveis es produeixen i consumeixen simultàniament, i acostumen a consumir-se on s'han produït (Hill, 1977).⁸³ En canvi, l'intercanvi de béns no requereix una interacció directa entre els productors i els consumidors (WB and UNCTAD, 1994), entre altres motius, perquè es poden emmagatzemar fàcilment. En segon lloc, els serveis són menys transportables que els béns (WTO, 2000c) o, millor dit, el seu “transport” és molt diferent al dels béns. Fins i tot, la seva operativització requereix, de vegades, una inversió estrangera directa. Finalment, els serveis tenen un caràcter més intangible i perible que els béns (WB and UNCTAD, 1994). Per aquest motiu s'acostuma a parlar del comerç de serveis com del “comerç d'invisibles”⁸⁴.

Per raons com les esmentades, els primers acords comercials no contemplaven el sector serveis en la seva esfera competencial. Però les barreres existents no eren estrictament tècniques. Una altre motiu que dificultava la concepció de la comercialització de determinats sectors de serveis era l'activa participació dels estats en la seva distribució i regulació. La intervenció estatal en el sector de serveis s'ha justificat tradicionalment perquè els serveis compleixen un conjunt de funcions bàsiques (promotors de benestar, ocupació, formació, comunicació, desenvolupament econòmic, etc.) (Kelsey, 2003). Quan el sector públic predominava en la provisió dels serveis, la comercialització i la internacionalització dels serveis no comptaven amb la rellevància adquirida en l'actualitat. Això es deu, en gran mesura, al fet que el sector públic, a diferència del privat, no acostuma a tenir afany de lucre ni aspira a expandir-se territorialment a la conquesta de nous mercats. A més, un estat sobirà és possiblement més reticent a permetre que els serveis del seu territori, sobretot els de caire més estratègic

⁸³ Citat a (Francois and Wooton, 2000).

⁸⁴ Segons *The Economist* els serveis son quelcom que hom pot comprar i vendre, però que no li pot caure al peu. Citat a (Drake and Nicolaidis, 1992).

(energia, comunicacions, finances, educació, etc.) siguin gestionats per un estat estranger que no per una empresa multinacional.

No obstant els factors esmentats, probablement, el principal motiu pel qual els serveis no eren contemplats en el sistema comercial internacional és que dècades enrere la importància econòmica del sector era molt menor que en l'actualitat. Fins i tot, en un moment donat, els serveis no eren considerats "activitat productiva".⁸⁵ En canvi, avui dia no es qüestiona el paper dels serveis ni la seva creixent rellevància en l'economia mundial. Actualment, el sector de serveis representa el 60% de la producció mundial, el 30% del treball i el 20% del comerç (WTO, 2001c). En els països desenvolupats els serveis, sovint qualificats de "sector terciari", representen el 70% del PIB (Sauvé and Stern, 2000). De fet, com desenvoluparem a continuació, la inserció dels serveis en l'agenda comercial està estretament lligada al fet que els EUA i la seva indústria de serveis adquiriren consciència de la creixent importància del sector, així com del seu avantatge competitiu en el mercat mundial dels serveis.

2.2.1. "El comerç de serveis és possible". La construcció i la consolidació de la idea

L'any 1972, l'OCDE convocà un grup d'experts per estudiar les perspectives a llarg termini del comerç en el marc de les noves estructures industrials i contribuir així a l'agenda de la Ronda de Tòquio del GATT que estava a punt de celebrar-se. En l'informe elaborat pels experts es mencionà per primer cop el terme *comerç de serveis*, malgrat en aquell moment no se'n concretà el significat. El grup es limità a suggerir que les transaccions de serveis eren susceptibles de ser considerades en l'àmbit del comerç internacional i que se'ls podien aplicar els principis i normes vigents per al comerç de béns.⁸⁶

El primer país en mostrar interès per aquesta temàtica fou els EUA, a causa del seu clar avantatge comparatiu en la majoria dels sectors de serveis. El congrés d'aquest país contribuí de manera significativa a fer prosperar la proposta del comerç de serveis en contemplar-la a la *Trade Act* sancionada l'any 1974. La *Trade Act*, entre altres qüestions, estipulava que els negociadors nord-americans havien

⁸⁵ Adam Smith, per exemple, estimava que les activitats de servei representaven treball improductiu. Smith (1958) citat a www.ftaa-alca.org [consultat: 21/11/04]. D'altres qualificaven el sector serveis com "l'orfe desgraciat" (Pardos Martínez, 1994).

⁸⁶ Vegeu OCDE, *Report by the High Level Group on Trade and Related Problems*, París, 1973. Citat a (Feketekuty, 2005).

de buscar l'eliminació de barreres al comerç de serveis. A més, el Departament de Comerç obrí un període de consulta amb la indústria de serveis per a detectar els seus interessos i fer-los participants de l'estratègia (Feketekuty, 2005).

La delegació dels EUA intentà introduir els serveis en l'agenda de la Ronda de Tòquio. Tanmateix, la proposta topà amb l'oposició i les reticències de la majoria països. Per una banda, els països europeus es mostraven escèptics sobre la possibilitat d'aplicar els principis i conceptes del comerç tradicional als serveis. A més, no estaven segurs de la seva competitivitat internacional en la matèria. Per la seva banda, els països del sud es varen negar a introduir el tema en l'agenda de manera rotunda ja que estaven convençuts de la seva manca de competitivitat en el sector (Chanda, 2003, Mundy and Iga, 2003). Tinguem en compte que la producció i el comerç de serveis estan clarament marcats per la fractura nord/sud. Gairebé el 80% del comerç mundial de serveis té el seu origen a la UE, Amèrica del Nord i Àsia Oriental (Karsenty, 2000). A més, els països del sud sospitaven que el tema dels serveis era una maniobra de distracció dels EUA per evitar que s'abordessin temes com el proteccionisme agrícola. En tot cas, a excepció dels EUA, els països signataris del GATT no estaven encara familiaritzats amb la temàtica i no es veien capacitats per tractar-la en una ronda de negociacions (Drake and Nicolaidis, 1992).

Malgrat que el tema no fou incorporat a la Ronda de Tòquio, el debat ja s'havia engegat. Des d'aleshores, l'activitat acadèmica al voltant del comerç de serveis adquirí més força. Conseqüentment, la petita comunitat epistèmica que tractava el tema a principis dels setanta s'eixamplà. Aquesta fou la conseqüència lògica de l'augment de la demanda d'informació i anàlisis sobre el comerç de serveis. La majoria dels països volien comptar amb més coneixements sobre la temàtica i encarregaven estudis que els ajudessin a definir la seva posició i els seus interessos. Els països del sud varen recórrer al seu referent comercial de les Nacions Unides, la UNCTAD. Els primers *papers* de la UNCTAD eren molt crítics amb el comerç internacional de serveis: en qüestionaven la viabilitat, advertien que els guanyadors d'aquest nou règim serien les grans empreses transnacionals i alertaven que es volien encobrir com a comerç operacions que en realitat eren d'IED (Drake and Nicolaidis, 1992).

Per la seva banda, i amb idees oposades a les de la UNCTAD, la U.S. Trade Representative (USTR) endegà una forta campanya per introduir amb èxit aquest tema en l'agenda comercial internacional. El líder intel·lectual de la campanya fou Geza Feketekuty. El mateix Feketekuty afirma que aquesta campanya comptà amb el suport de les principals empreses de serveis dels EUA (entre les quals destacà el

paper d'American Express), de l'OCDE i de laboratoris d'idees com el Trade Policy Research Center. Amb l'objectiu de promoure la incorporació dels serveis en els acords comercials, aquests actors publicaren estudis, introduïren articles en revistes acadèmiques de prestigi, organitzaren seminaris, elaboraren material per a la premsa i realitzaren activitats de *lobby* (Feketekuty, 2005). Les grans empreses de serveis dels EUA i el Regne Unit crearen grups de pressió com la USCSI (US Coalition of Services Industry) i el Liberalization of Trade in Services Committee amb l'objectiu que l'agenda de la negociació sobre serveis respongués als seus interessos (Robertson et al., 2002).

Els arguments esgrimits pels sectors proliberalització per justificar la conveniència de la proposta no es podien fonamentar en els avantatges econòmics que comportaria a la indústria dels països més poderosos. Això no contribuïa a aconseguir que la comunitat internacional i, en concret, els països del sud acceptessin la proposta. Era necessari legitimar la proposta amb altres arguments, de manera que totes les parts veiessin avantatges en la liberalització comercial dels serveis. Per això, un argument habitual esgrimit pel sector proliberalització era que, si bé a escala sectorial els proveïdors dels països rics comptaven amb cert avantatge competitiu, els proveïdors de serveis del sud en qualitat de consumidors d'altres serveis (per exemple, un banc consumeix serveis de telecomunicació, publicitat, transport, etc.) es veurien beneficiats per la liberalització.

La comunitat epistèmica que treballava la qüestió del comerç de serveis comptava amb molts punts en comú pel que fa a les creences causals (*causal beliefs*, teories i aspectes conceptuals sobre el tema), tot i que existien discrepàncies en el terreny dels principis (*principled beliefs*). Concretament, no es posaven d'acord a l'hora de valorar quina hauria de ser la balança idònia entre els objectius del comerç i la capacitat de regular dels estats. En aquest debat de principis es podien identificar posicions més liberals i altres que volien restringir l'espai polític dels estats al mínim possible. Val a dir que el fet que les transaccions internacionals de serveis fossin tractades com a *comerç* afavorí que es pogués acusar els sectors reticents a desregular els mercats de serveis de "proteccionistes", un apel·latiu que en el món del comerç era i és clarament pejoratiu (Drake and Nicolaidis, 1992). En aquest sentit, els sectors més liberals havien guanyat molts punts en la batalla conceptual.

Segons Drake i Nicolaidis (1992), els governs canviaren la seva forma de pensar sobre el tema i varen redefinir els seus interessos arran de les influents anàlisis de la comunitat epistèmica. No obstant això, cal emfatitzar que si la idea

quallà, fou també en gran mesura pel poder dels seus promotors i la seva capacitat per persuadir les parts. Sigui pels motius que sigui, molts països que s'oposaren al tema en la Ronda de Tòquio estaven més predisposats a tractar-lo durant la Ronda d'Uruguai del GATT. Fins i tot països líders del Tercer Món, com Brasil i l'Índia, percebien certes oportunitats en el sector de serveis en el seu entorn regional. A més, alguns països del sud valoraren que podrien obtenir determinats beneficis econòmics si, a través de la liberalització del comerç de serveis, els països del nord obrien les portes a la seva mà d'obra. Aquests països consideraven que l'exportació d'"individus/proveïdors de serveis" era una forma tan vàlida de comerç de serveis com una altra. No obstant això, el Tercer Món s'oposava al fet que la IED fos acceptada com un mode de comerç de serveis. També defensaven que la liberalització comercial de serveis només hauria d'avançar en cas que fos compatible amb els objectius de desenvolupament dels països del sud.⁸⁷

Des de Tòquio, els països europeus havien anat treballant sobre la temàtica i identificaren interessos ofensius en diversos sectors de serveis. La seva principal preocupació, com es desprèn dels comunicats emesos per la UE durant la Ronda d'Uruguai, era que es respectés el *policy space* dels governs, és a dir, que l'avanç del lliure comerç de serveis fos compatible amb el dret a regular dels estats en funció de les seves prioritats polítiques.⁸⁸

Els EUA, per la seva banda, foren el país que posà la proposta més radical sobre la taula: simplement volien estendre el GATT al sector serveis, sense introduir cap mena de matís entre els serveis i altres tipus de mercaderies (Pardos Martínez, 1994). A més, en els seus primers comunicats, proposaven suprimir tota forma de subvenció dels estats a les empreses, no feien esment al dret dels estats a regular, mentre que sí que carregaven durament contra els monopolis públics i determinades normatives estatals discriminatòries, com els procediments d'acreditació per als proveïdors de serveis. Tampoc no feien esment de les necessitats de desenvolupament del sud. Però per aconseguir que el tema dels serveis fos introduït en el règim de comerç internacional, hagueren de cedir en alguns dels seus plantejaments inicials. Així, acceptaren mantenir el tema dels serveis al marge del GATT i adoptar normes més flexibles per a la liberalització del sector. També garantiren suport als països en vies de desenvolupament en matèria de liberalització del comerç de productes agrícoles, si acceptaven negociar la liberalització dels serveis (Mundy and Iga, 2003).

⁸⁷ Vegeu, per exemple, les següents comunicacions: MTN.GNS/W/48 i MTN.GNS/W34.

⁸⁸ Vegeu, per exemple, la comunicació MTN.GNS/W/29.

El nou acord en què es plasmarien les normes per a la liberalització del comerç de serveis a nivell multilateral fou anomenat Acord general de comerç de serveis (AGCS), el qual fou qualificat com el “més ambiciós i complicat de compromisos de liberalització en l'àmbit de serveis. tots els acords de la Ronda d'Uruguai” (Weiss, 2001: 271). Malgrat que la ronda va durar vuit anys, els membres no es varen posar d'acord en el contingut concret i les disciplines d'una sèrie de capítols que componien l'acord.⁸⁹ Durant la mateixa Ronda d'Uruguai es va negociar l'estructura i contingut de l'AGCS, gairebé en paral·lel a l'establiment dels primers compromisos de liberalització en l'àmbit de serveis.

L'AGCS va resoldre alguns dels principals problemes tècnics que dificultaven el comerç de serveis o, millor dit, la seva conceptualització. Per resoldre el problema de la interacció necessària entre productor i consumidor, l'Acord distingeix entre diferents modes de comercialitzar serveis (vegeu l'article 1.2.a de l'AGCS). En primer lloc, l'Acord considera que els serveis es poden intercanviar internacionalment, malgrat que el productor i el consumidor romanguin en el seu territori. Es tracta del comerç “a distància” o transfronterer (mode 1), més similar al dels béns que la resta de modes. Un altre mode consisteix que el consumidor es desplaça a un país estranger per adquirir un servei mentre que el productor roman immòbil (mode 2). En un altre escenari possible, qui es desplaça és el productor mentre que el consumidor roman en el seu territori. Si el productor que es desplaça és una persona natural parlarem d'un mode diferent (mode 4) que si es tracta d'una entitat o empresa (mode 3). En aquest darrer cas, segons es va decidir a la Ronda d'Uruguai, l'operació comercial pot contemplar operacions d'inversió estrangera directa. Els països del sud acceptaren que la IED fos considerada “comerç” a canvi que l'Acord contemplés el mode 4 (Drake & Nicolaidis 1992).

2.2.2. L'AGCS: contingut i estructura⁹⁰

L'AGCS és un tractat internacional multilateral que té el rang de convenció internacional. Això implica que per als països membres el contingut de l'acord és vinculant i d'obligatori compliment. Com desenvoluparem en aquest apartat, el contingut de l'acord es pot dividir en dues parts, una d'obligatori compliment per a tots els signataris (*Obligacions i disciplines generals*), i una altra en què el compliment està condicionat pels compromisos establerts individualment pels membres (*Compromisos específics*). Depenent del país en qüestió, algunes

⁸⁹ Les parts inacabades de l'acord s'especifiquen en el pròxim apartat.

⁹⁰ En aquest apartat citarem els articles de l'AGCS. L'AGCS es troba en l'annex 1B de (GATT, 1994).

disciplines de l'AGCS són incorporades en la regulació estatal a través del mecanisme d'*incorporació*, és a dir, les regles de l'acord esdevenen automàticament part de la legislació nacional sense que es requereixin lleis addicionals, o a través de la *transformació*, la qual cosa requereix l'explícita inclusió dels continguts de l'acord en la regulació domèstica i la redacció de lleis addicionals (VIK, 2006).

Abast i definició de l'Acord

La finalitat de l'AGCS és “establir un marc multilateral de principis i normes per al comerç de serveis per tal d'afavorir l'expansió d'aquest comerç en condicions de transparència i de liberalització progressiva i com a mitjà per a promoure el creixement econòmic de tots els interlocutors comercials i el desenvolupament dels països en desenvolupament” (preàmbul AGCS: 305). Els objectius concrets que es pretén assolir amb l'AGCS són garantir les condicions de competència, reforçar la transparència, eliminar barreres al comerç i distorsions en els preus, i eludir divergències entre consideracions d'eficiència privada i social (WTO, 2000c).

En la part I de l'AGCS (*Abast i definició de l'Acord*) es diu que l'acord s'aplica a les mesures adoptades pels països membres que afectin el comerç de serveis. Entre aquestes mesures, s'hi contempen també les que adopten els governs locals (article I: 305–6). Pel que fa als serveis afectats per l'acord, el text es refereix a “tot servei de qualsevol sector, exceptuant els serveis subministrats en l'exercici de facultats governamentals” (article I.3.b: 306). En el punt següent, es defineixen els *serveis subministrats en l'exercici de facultats governamentals* com “tot servei que no se subministri en condicions comercials ni en competència amb un o varis proveïdors de serveis” (article I.3.c: 306). Aquesta definició, pel seu elevat grau d'ambigüïtat, ha generat moltes discussions acadèmiques sobre l'abast concret de l'AGCS ja que en determinats sectors, tradicionalment de gestió estatal, la provisió competitiva i en condicions comercials s'ha introduït de manera parcial. És el cas de serveis públics com la sanitat i l'educació, en els quals molts països han introduït quasimercats o han aplicat polítiques de cogestió convingudes amb el sector privat.

La tipologia de sectors contemplats per l'AGCS s'inspira en la *Central Product Classification* (CPC) de les Nacions Unides. Aquesta classificació contempla dotze sectors de serveis: 1. serveis prestats a les empreses; 2. serveis de comunicacions; 3. serveis de construcció i enginyeria; 4. serveis de distribució; 5. serveis d'ensenyament; 6. serveis relacionats amb el medi ambient; 7. serveis financers; 8. serveis de salut; 9. serveis de turisme i de viatges; 10. serveis d'esbarjo, culturals i esportius; 11. serveis de transport; 12. “altres”. Els sectors

esmentats es divideixen en aproximadament 160 subsectors. La fragmentació dels serveis en un nombre tan elevat de sectors i subsectors introdueix certa complexitat a la negociació, tot i que també afavoreix que l'adopció de compromisos sigui més flexible. No obstant això, la classificació de serveis vigent actualment és confusa, ja que alguns subsectors se solapen amb altres o no està clar quins sectors són contemplats en determinades categories. Per aquest motiu, la classificació dels serveis està en permanent discussió (MITC, 2004). Aquesta confusió, en paraules del delegat de Filipines encarregat de la negociació de serveis, Johannes Bernabe, dificulta que les negociacions avancin ja que els països "estarien més còmodes si sabessin que el que estan oferint és exactament el que volen oferir" (Khor, 2005b-b)⁹¹.

Obligacions i disciplines generals

L'AGCS és un acord en negociació permanent ja que la liberalització comercial o, millor dit, l'establiment de compromisos de liberalització en els diferents sectors de serveis és quelcom que es negocia de manera progressiva. Però hi ha una sèrie d'elements de l'Acord que són "innegociables", és a dir, que s'apliquen a tots els membres i a tots els sectors de manera horitzontal. Ens referim a les "obligacions i disciplines generals", que es troben en la segona part de l'acord. Les obligacions i disciplines generals són les normes bàsiques que s'apliquen a tots els membres i a tots els sectors (WTO, 1999). Moltes d'aquestes normes són semblants a les del GATT. Les més rellevants són:

a) *Tracte de la nació més afavorida (NMA) (article II: 306)*: estipula que cada membre atorgarà immediatament i incondicionalment als proveïdors de serveis d'un país membre un tracte no menys favorable que el que concedeix als proveïdors de serveis de qualsevol altre país membre. L'objectiu d'aquesta obligació és que els països membres no es discriminin entre ells, i a la vegada accelerar el procés de liberalització comercial. Malgrat que la NMA és un dels pilars de l'acord, s'hi poden establir excepcions (annex sobre excepcions de les obligacions de l'article II: 327). Les excepcions es poden establir un sol cop i amb una durada màxima de deu anys. L'excepció és revisada cada cinc anys pel Consell de Comerç de Serveis que determina si subsisteixen les condicions que motivaren l'establiment de l'excepció (García López, 1999). Es poden establir excepcions per tal d'evitar comportaments

⁹¹ Els EUA varen establir compromisos en el subsector *internet gambling services* i després varen intentar desfer l'acord quan copsaren que l'activitat de determinades empreses estrangeres de loteries comportava una significativa fuga de capitals (UNCTAD, 2005).

de *free rider* d'altres membres o en cas que alguns països estiguin articulant un acord comercial o un procés d'integració econòmica a escala regional⁹². Els projectes regionals, a priori, es permetran sempre que tinguin una cobertura sectorial "substancial" i es portin a terme en un marc temporal "raonable" (article V: 308–9, Integració econòmica).

b) *Transparència* (article III: 307): aquesta obligació pretén garantir als proveïdors de serveis l'accés lliure a informació relacionada amb el comerç de serveis (lleis, reglaments, normatives, etc.). Segons l'OMC, en cas que aquesta informació no estigués disponible ni fos accessible, algunes empreses podrien quedar relegades a una posició desavantajosa. Per això, se sol·licita als membres que creïn serveis per a respondre a les peticions d'informació sobre els seus mercats de serveis i que notifiquin al Consell de Comerç de Serveis els nous reglaments, lleis o directrius que afectin el comerç de serveis.

c) *Reconeixement* (article VII: 311–12): en aquest article s'insta els membres a reconèixer els títols acadèmics —o d'altra mena— dels proveïdors de serveis d'altres països. Afegeix que les prescripcions en matèria de títols no han d'encobrir fins proteccionistes.

d) *Monopolis i proveïdors exclusius de serveis* (article VIII: 312–313): un proveïdor monopolista no pot actuar de manera incompatible amb les obligacions del membre relatives al tracte NMA o amb els compromisos específics adquirits. En cas que un membre que ha adquirit compromisos en un sector atorgui drets monopolístics per al subministrament de serveis d'aquell sector, haurà de negociar una compensació. No s'especifica si aquesta obligació és extensiva als proveïdors públics.

e) *Pagaments i transferències* (article XI: 313–14): impedeix als països aplicar restriccions a les transferències internacionals referents a compromisos contrets. No obstant això, a l'article següent (article XII, *Restriccions per a protegir la balança de pagaments*, 314–15) es permet als membres amb greus dificultats de balança de pagaments restringir el comerç de serveis respecte dels sectors que han contret compromisos específics.

f) *Excepcions generals* (article XIV: 315): un membre pot ometre determinades obligacions assumides en el marc de l'AGCS en cas que perilli la protecció de la moral pública, la vida i la salut de persones i animals o la preservació de vegetals.

⁹² En termes pràctics, aquesta mesura que en principi pretenia combatre el comportament de *free rider* ha afavorit que els mercats oberts restin "provisionalment oberts" mentre que els tancats continuïn estant tancats (García López, 1999).

També s'estableixen excepcions relatives a la seguretat nacional (article XIV bis)⁹³. En el text s'adverteix de nou que aquestes excepcions no es poden adoptar amb fins proteccionistes⁹⁴.

g) *Participació creixent dels PVD* (article IV): aquest article és l'únic que desenvolupa l'objectiu d'afavorir el desenvolupament dels països del sud. Estipula que els membres hauran d'atendre especialment les demandes d'accés a mercats dels països membres més empobrits. A la vegada, els membres hauran de tenir una especial consideració amb els PMA i no se'ls pressionarà perquè consolidin compromisos. Val a dir que això no resulta una gran concessió ja que els mercats de serveis dels PMA tampoc tenen especial interès pels proveïdors transnacionals.⁹⁵

Obligacions i disciplines generals "en construcció"

L'AGCS és un acord incomplet (WTO, 1999). Una sèrie d'àrees clau no es varen poder concretar a la Ronda d'Uruguai i encara es troben en procés de negociació (Nielsen, 2003). En el marc de la Ronda del Desenvolupament s'han obert dos grups de treball per concretar-les. El primer és el grup de treball sobre reglamentació nacional, en què es pretén desenvolupar l'article VI de l'AGCS. L'altre és el grup de treball sobre normes, en el marc del qual es discuteixen els articles X, XIII i XV:

a) **Grup de treball sobre reglamentació nacional (GTRN)**. L'article VI de l'AGCS, Administració de les reglamentacions nacionals, estableix que les reglamentacions nacionals no poden bloquejar els "beneficis derivats de l'AGCS". L'article ordena als membres de desenvolupar disciplines perquè determinats tipus de regles no siguin discriminatòries ni suposin barreres innecessàries al comerç de serveis. El grup de treball sobre reglamentació nacional recull aquest mandat. La seva tasca, que hauria de finalitzar durant la Ronda de Doha, se centra principalment en cinc àrees de regulació que afecten tots els serveis abastats per l'OMC⁹⁶. Inicialment, les discussions se centaven en requisits, tot i que també s'han introduït qüestions de tall procedimental en l'agenda: *i) requisits de qualificació o*

⁹³ Per exemple, els membres no estan obligats a fer pública informació que pugui fer perillar la seva seguretat, ni tampoc a adoptar mesures relatives a les forces armades, a matèries fisionables, etc.

⁹⁴ A l'annex 3 de l'AGCS s'exclouen de les negociacions els serveis relacionats amb el transport aeri com ara els serveis de reparació i manteniment d'aeronaus, venda i comercialització dels serveis de transport aeri i els serveis de sistemes de reserva informatitzats.

⁹⁵ Així es reflecteix, per exemple, en un document d'estratègia dels negociadors europeus: (EC, 2005c).

⁹⁶ Malgrat que el grup de treball encara no ha finalitzat la seva tasca intersectorial, sí que ha definit disciplines en sectors concrets com el de comptabilitat (vegeu "Disciplines obligatòries sobre regulació domèstica per al sector de comptabilitat", 17 de desembre de 1998). Aquestes disciplines entraran en vigor al final de l'actual ronda de negociacions. Entre altres coses, obliguen a realitzar un "test de necessitat" per a tot tipus de mesures reguladores que pretenguin introduir els estats, els quals hauran de justificar la introducció de canvis i garantir que no obstaculitzaran el comerç (WTO, 2005e).

d'aptitud: requisits relacionats amb la competència que hauria de demostrar tot proveïdor que aspira a ser autoritzat per subministrar un servei en un determinat territori. Un dels principals temes coberts per aquests requisits són les titulacions acadèmiques i altres credencials que garanteixen que un proveïdor és apte per oferir un determinat servei; *ii) processos de qualificació*: regles administratives relacionades amb l'administració de requisits de qualificació; *iii) requisits de llicència*: requisits per obtenir autorització per subministrar un servei que no són de qualificació. Els governs poden perseguir múltiples objectius mitjançant aquests requisits, com protegir el consumidor o garantir l'accés a sectors de la població desafavorits; *iv) processos de llicència*: regles administratives relacionades amb l'atorgament de llicències; *v) estàndards tècnics*: mesures que estableixen les característiques d'un servei i la manera com se subministra. En aquesta mateixa àrea es contempen els processos relacionats amb el reforç dels estàndards. Normalment, aquesta mena de regulacions tenen per objectiu garantir la qualitat dels serveis.

En definitiva, el GTRN ha de vetllar per l'establiment de disciplines que garanteixin que les regulacions dels membres no són més oneroses del que sigui "necessari" per garantir la qualitat dels serveis. Per tal d'assegurar que els membres respectaran les disciplines adoptades en les àrees de regulació en què treballa el GTRN, alguns països han proposat la introducció d'un sistema de tests de necessitat. Els tests de necessitat, en cas que siguin acceptats pel grup de treball, comportaran que els països membres que vulguin implementar una determinada regulació restrictiva al comerç hagin de demostrar que és absolutament necessària per assolir un objectiu considerat legítim. Els tests de necessitat s'han aplicat en la resolució d'algunes disputes de serveis i en totes les ocasions han perjudicat la part reguladora (South-Centre, 2006).

b) Grup de treball sobre normes (GTN). En el marc d'aquest grup de treball s'estan desenvolupant tres articles de l'AGCS: *i) mesures de salvaguarda* (article X: 313): aquestes mesures haurien de permetre als països membres comptar amb un període de prova pel que fa a la liberalització dels diferents sectors de serveis. Si el membre no està satisfet amb la liberalització i ho justifica de manera convincent al Consell de Serveis, podrà retirar el compromís abans del termini de tres anys estipulat a l'article XXI (del qual parlem més endavant). Els països del sud són els més interessats en l'entrada en vigor de mesures de salvaguarda a les quals poder-se acollir en cas que la liberalització tingui efectes adversos per al seu desenvolupament (Jawara and Kwa, 2004); *ii) contractació pública* (article XIII: 314–

15): els principis de NMA, així com els compromisos en matèria de tractament nacional i accés a mercats, no són aplicables, en l'actualitat, a la contractació pública de serveis destinats a fins oficials que no comportin venda comercial. Tot i això, el GTN aspira a encaixar les operacions de contractació pública en el sistema de normes de l'AGCS. Segons com es resolguin les negociacions, els proveïdors estrangers es podran beneficiar d'aquesta modalitat de contractació. En aquest cas, els països del nord són els més interessats en l'adopció de disciplines que afavoreixin que la contractació pública s'obri a la competència internacional; *iii) subvencions* (article XV: 317–8): l'AGCS considera que les subvencions⁹⁷ poden tenir un efecte distorsionador del comerç de serveis. Els membres que es considerin desafavorits per una subvenció d'un altre membre podran demanar que es revisi aquesta situació, tot i que segons el text aquestes peticions “s'examinaran amb comprensió”. Concretament, es tindrà una especial consideració vers les subvencions destinades a programes de desenvolupament als PVD. El GTN pretén desenvolupar disciplines multilaterals per tal d'evitar que els subsidis tinguin efectes distorsionadors en el comerç. Tanmateix, l'obligació de tractament nacional, de la qual parlarem en el següent apartat, estipula que els proveïdors estrangers es beneficiïn dels règims de subvencions dels països amfitrions.

Compromisos específics per a la liberalització dels serveis

El gruix de les negociacions de l'AGCS se centra en l'adopció de *compromisos de liberalització específics* per part dels països membres. A diferència de les obligacions generals, els compromisos específics són adoptats voluntàriament pels membres de manera progressiva en successives rondes de negociació. Aquests compromisos queden fixats en llistes de liberalització que s'adjunten al text de l'AGCS quan finalitza la ronda (WTO, 1999). Segons s'estableix a la part III de l'acord, els compromisos específics s'adopten respecte a dues qüestions, accés a mercats (article XVI:318) i tractament nacional (article XVII: 319):

a) *Accés als mercats (AM)*. L'AM fa referència a l'entrada dels proveïdors de serveis estrangers en els mercats nacionals i a les dificultats amb què es troben aquests proveïdors en pretendre entrar-hi. Les dificultats acostumen a estar relacionades amb la densa regulació a què està sotmesa la prestació de serveis. Els membres poden comprometre l'accés als mercats en funció de cada un dels sectors

⁹⁷ S'entén com a subvenció “qualsevol contribució financera derivada dels poders públics o de qualsevol organisme públic dins de la jurisdicció territorial d'un país membre” o “qualsevol altre tipus d'ajuda sobre els ingressos o els preus (...) si es confereix amb això un avantatge” (article XV).

de serveis, així com de les diferents modalitats de subministrament. Les limitacions de l'AM que poden eliminar els membres durant la negociació són: a) el nombre de proveïdors de serveis als quals es deixa accedir; b) el valor de les transaccions o dels actius de serveis; c) el nombre total d'operacions de serveis o la quantia total de la producció de serveis; d) el nombre total de persones físiques que poden emprar-se en un sector o per un proveïdor concret; e) tipus específics de la forma legal o personalitat jurídica dels proveïdors; f) determinats percentatges de participació de capital estranger o del valor total de les inversions estrangeres.

b) *Tractament nacional (TN)*. Els compromisos en aquest àmbit comporten que les empreses estrangeres es beneficiaran d'un tracte no menys favorable del que reben les empreses nacionals per part dels països amfitrions. Aquest es un àmbit de la negociació característic de l'AGCS i que no es troba present en altres acords de l'OMC com el GATT. En la pràctica, atorgar tractament nacional equival a atorgar accés a mercats. De la mateixa manera que succeeix amb AM, els compromisos de TN es poden subscriure en els diferents sectors i modes comercials de manera independent. En canvi, no hi ha un nombre determinat de limitacions que es puguin eliminar sinó que són indefinides. La Secretaria de l'OMC fa esment, de manera il·lustrativa, a vuit limitacions possibles: i) impostos i taxes; ii) subsidis i subvencions; iii) altres restriccions financeres; iv) requeriments de nacionalitat; v) requeriments de residència; vi) qualificacions, llicències, estàndards; vii) requeriments de registre; viii) requeriments d'autorització (WTO, 2000b). Com podem comprovar, molts dels temes coberts actualment pel TN coincideixen amb els temes que s'estan discutint als grups de treball de RN i normes. En conseqüència, un cop els grups hagin definit les disciplines, aquests temes ja no estaran subjectes a negociació i s'hauran d'aplicar obligatòriament a tots els sectors i subsectors.

Segons l'Acord, també es poden subscriure *compromisos addicionals* (article XVIII: 319): es tracta de compromisos diferents als que es contempen en els dos articles anteriors i que acostumen a fer referència a títols d'aptitud, normes o qüestions relacionades amb les llicències.

L'adopció de compromisos de liberalització en les àrees esmentades es negocia en successives rondes de negociació amb mires a "assolir un nivell de liberalització progressivament més elevat" (article XIX.1: 319). Actualment, encara ens trobem en la primera ronda de negociacions de serveis. Aquesta ronda era inicialment coneguda com a *GATS2000*. S'engegà el mes de gener de l'any 2000 i, segons les pretensions inicials, havia de finalitzar el mes de gener de 2005 (WTO,

2003b)⁹⁸. A causa dels pocs avenços en les negociacions aquesta data s'ha perllongat diverses vegades.⁹⁹ El novembre de 2001, durant la CM de Doha, GATS2000 fou incorporada al programa de la Ronda del Desenvolupament.

Les negociacions per a l'adopció de compromisos de liberalització en AM i en TN es desenvolupen en el marc del Consell de Comerç de Serveis, tant en sessió extraordinària com en reunions ordinàries dels deu comitès o grups de treball (Larsen et al., 2002). La negociació es realitza mitjançant una metodologia descrita en la part IV de l'AGCS. Malgrat que en l'acord es dibuixen les línies d'aquesta metodologia, la modalitat concreta és adoptada pels membres a l'inici de cada ronda de negociacions (article XIX.3: 320).¹⁰⁰

En el marc de l'actual ronda, la negociació es desenvolupa a través del mètode d'oferta/demanda. El procés consta de dues dates clau, una en què es poden començar a presentar demandes i l'altra en què es poden començar a presentar les ofertes. Durant la *fase de demandes* cada país realitza sol·licituds de liberalització a altres membres. Les demandes fan referència als sectors o subsectors —tot i que de vegades, als modes comercials— de serveis que es voldrien exportar amb un tracte més favorable. Ni la Secretaria de l'OMC ni els països als quals no afecten les demandes tenen constància del seu contingut, tret que el país emissor les faci públiques. Una vegada s'han fet les demandes, els membres realitzen consultes entre si amb l'objectiu de perfilar les primeres ofertes. S'arriba així a la *fase d'ofertes*, en la qual els països responen a les demandes. En aquesta fase, els països han de presentar una llista en la qual inclouen els compromisos de liberalització que accepten establir en diferents sectors. Aquest document equival a un *projecte* de llista de compromisos de liberalització que es pot anar modificant al llarg de la negociació. En aquesta fase, a diferència de l'anterior, les llistes són accessibles per a tots els membres de l'OMC, tot i que no necessàriament estan obertes al públic en general. La publicació de les llistes depèn de nou de la voluntat del país que les ha elaborat.

Durant el període en què se celebra la ronda, els països poden negociar entre si de manera bilateral, multilateral o plurilateral (article XIX.4: 320). La ronda finalitza quan els membres presenten la llista d'ofertes definitiva. Tots els països membres estan obligats a sotmetre una llista de compromisos de liberalització, però

⁹⁸ Els serveis es començaren a negociar malgrat la paràlisi de l'OMC derivada del fracàs de la CM de Seattle.

⁹⁹ A la declaració ministerial de Honk Kong s'apuntava que la data final podria ser octubre de 2006, però aquesta data s'ha tornat a superar.

¹⁰⁰ Pel que fa a la ronda actual, els països membres acordaren les directrius el març de 2001. Vegeu *Guidelines and Procedures for the Negotiations on Trade in Services*.

poden no incloure millores respecte a la llista anterior ni nous compromisos de liberalització. Per aquest motiu es considera que el procés de negociació de l'AGCS és flexible. La flexibilitat de l'acord no és un atribut casual: durant la Ronda d'Uruguai, la majoria de països del sud acceptaren la constitució de l'AGCS amb la condició que no se'ls forçés a liberalitzar els seus sectors de serveis.

No obstant això, la flexibilitat com a principi rector de l'Acord fou durament qüestionada al llarg de l'any 2005 per part d'alguns membres de l'OMC, sobretot els països més rics, que atribuïen el lent desenvolupament de les negociacions de serveis a "l'excessiva flexibilitat" de la metodologia de la negociació de l'Acord (WTO, 2005b). Per aquest motiu, en les darreres reunions del Consell de Comerç de Serveis i, sobretot, a la VI Conferència Ministerial de l'OMC (Hong Kong, desembre de 2005), un conjunt de països liderats per la UE impulsaren una campanya —amb un èxit relatiu— per a modificar les modalitats de negociació de l'AGCS (Verger, 2006b, Khor, 2005)¹⁰¹.

Llegint les llistes de compromisos

Les llistes de compromisos ens informen del grau d'obertura comercial que els països membres assumeixen en cada un dels diferents sectors de serveis. Concretament, en les llistes s'especifiquen els límits que els països decideixen mantenir o eliminar en matèria de tractament nacional i d'accés a mercats. A més, els compromisos i limitacions es consignen en funció de cadascun dels modes de comerç (subministrament transfronterer, consum a l'estranger, presència comercial, presència de persones naturals).

La lectura de les llistes de compromisos és complexa, no només per la quantitat d'ítems que contempnen, sinó perquè els diferents apartats s'emplenent fent servir lògiques diferents. Per una banda, l'apartat dels sectors s'emplena fent servir el *mètode de llista positiva*. Aquest mètode consisteix a incloure en les llistes el nom dels sectors i subsectors que es decideixen liberalitzar. Aquells sectors que no es volen comprometre no són esmentats. Per l'altra, les columnes d'accés a mercats i de tractament nacional són emplenades amb el *mètode de llista negativa*. En aquest cas s'interpreta que la liberalització és total quan la casella queda buida o s'escriu

¹⁰¹ Inicialment, la UE presionava per introduir "punts de referència" (*benchmarks*) en les rondes de negociació, de manera que els països haguessin de liberalitzar un número mínim de subsectors de serveis en cada ronda. Finalment, a la VI Conferència Ministerial de l'OMC es va resoldre introduir canvis en les modalitats de negociació de l'AGCS, tot i que es va desestimar el *benchmarking*, sobretot arran de la forta pressió exercida per alguns països del sud (Khor, 2005b-a). Entre altres canvis, s'introduí un enfocament plurilateral en la negociació de l'acord (WTO, 2005e).

“cap”, mentre que no s’adquireix cap tipus de compromís si s’escriu “no vinculant”¹⁰². Tanmateix, la liberalització no és una qüestió de tot o res, sinó que es pot realitzar de manera gradual. Així, en cas que es vulguin establir limitacions a la liberalització, s’han d’especificar clarament en la llista. Finalment, cal tenir en compte que en les llistes hi ha un primer apartat anomenat “compromisos horitzontals” en el qual s’inclouen limitacions transversals, és a dir, limitacions que s’apliquen a tots els compromisos sectorials. És interessant assenyalar que la complexitat tècnica de l’establiment de compromisos —juntament amb la confusió palesa en la categorització dels serveis establerta per l’OMC— ha comportat que algunes delegacions comprometin serveis que, en realitat, no volien liberalitzar (Gould, 2004).

Per tal d’il·lustrar com es materialitza aquesta metodologia, en la taula 1 es mostra la secció d’una llista de compromisos fictícia. A la llista, el país X liberalitza el subsector d’educació primària de la següent manera: a) accés a mercats: sense compromisos en el mode 1 i en el mode 4, total obertura en el mode 2 i respecte al mode 3 s’estipula que almenys el 25% de la inversió ha de comptar amb capital nacional; b) tractament nacional: total obertura en els modes 1 i 2, obertura en el mode 3, tot i que s’especifica que el proveïdor estranger no tindrà dret a gaudir de subvencions públiques, i sense compromisos en el mode 4. Finalment, no estableix cap compromís addicional.

Taula 2.2. Exemple de llista de compromisos
Font: Elaboració pròpia

5. Serveis educatius (país X)			
	Accés a mercats	Tractament nacional	Compromisos addicionals
A.- Educació primària (país X)	1) No vinculant 2) Cap 3) 25% del capital ha de ser nacional 4) No vinculant	1) Cap 2) Cap 3) No vinculant per a subsidis 4) No vinculant	

La liberalització comercial, un camí sense retorn

L’AGCS té per objectiu aprofundir i accelerar la liberalització comercial en matèria de serveis. En coherència amb aquest principi, l’Acord contempla la possibilitat que, en qualsevol moment, els països puguin introduir nous compromisos en les seves llistes —independentment del desenvolupament de la ronda de negociacions vigent. En canvi, l’Acord posa moltes dificultats a la retirada de compromisos ja establerts.

¹⁰² Durant la Ronda d’Uruguai, els EUA proposaren usar el mètode de llista negativa també en l’àmbit sectorial, ja que això afavoriria l’augment de les quotes de liberalització (Drake and Nicolaidis, 1992).

Respecte a aquesta qüestió, en l'article XXI de l'AGCS s'estableix que: a) els membres no poden retirar els seus compromisos fins passats tres anys de la seva adquisició; b) la modificació ha de ser notificada amb una antelació mínima de tres mesos; c) els membres afectats per la modificació poden realitzar una demanda arran de la qual es pot resoldre que el país que modifica la llista ha de compensar els afectats. A causa d'aquestes normes, el desenvolupament de l'AGCS bloqueja un conjunt de marcs reguladors (Robertson and Dale, 2003b). Conseqüentment, els governs poden trobar-se en un escenari en el qual les seves opcions polítiques i la seva capacitat de regular estigui condicionada per les decisions preses per governs precedents en la negociació de l'Acord.

2.3. L'AGCS i el sector educatiu

L'AGCS no fou creat per promoure, com a objectiu primer, el comerç de serveis educatius. Entre els grups industrials que varen impulsar la inserció dels serveis en l'àmbit competencial del GATT no s'hi trobava representada la indústria educativa. La UNCTAD i l'OCDE, a diferència del que succeeix en l'actualitat, també ignoraven el sector educatiu en les seves anàlisis sectorials sobre la internacionalització dels serveis.¹⁰³ Ni les primeres demandes de liberalització¹⁰⁴ ni les propostes de classificació llançades pels membres en el grup de treball de serveis de la Ronda d'Uruguai no contemplaven els serveis educatius (MTN.GNS/W/7, MTN.GNS/W/11). En alguns documents es feia esment de manera ambigua al sector de "cursos i conferències", però el tema no adquirí gaire centralitat en cap moment.¹⁰⁵

Tanmateix, els països membres decidiren adoptar, com a criteri de classificació dels serveis que havia de contemplar el futur acord de serveis, la *Central Product Classification* (CPC) sistematitzada per la Divisió d'Estadística de les Nacions Unides. Segons es desprèn dels debats que es produïren sobre aquest tema durant la Ronda d'Uruguai, entre els avantatges de la CPC¹⁰⁶ s'hi troba el fet que se centra en productes en lloc d'activitats o transaccions. Per tant, pot distingir més clarament entre els béns i els serveis, així com reconèixer un ventall més ampli de serveis que altres opcions.¹⁰⁷ Un dels sectors de serveis recollits a la CPC és

¹⁰³ Devos, S. A. (1984) "Services Trade and the OECD", citat a Drake i Nicolaidis (1992).

¹⁰⁴ Així es reflecteix, per exemple, en una de les primeres demandes dels europeus (MTN.GNS/W/56).

¹⁰⁵ Vegeu la comunicació MTN.GNS/W/19.

¹⁰⁶ Les altres llistes sobre la taula eren la *International Standard Industrial Classification* (ISIC), el *System of National Accounts* (SNA) i la *Balance of Payments* (BOP) de l'FMI.

¹⁰⁷ Per exemple, la CPC distingeix entre 600 productes de serveis, mentre que la ISC només reconeix 130 activitats de serveis. Aquesta darrera classificació només recull l'educació com una única

l'educatiu. En conseqüència, una vegada els països membres adoptaren aquesta llista, l'educació entrà en l'àmbit competencial de l'AGCS i del que havia de ser la futura OMC.

Representants d'alguns sectors de serveis varen reaccionar a temps quan es varen assabentar que estaven inclosos en la llista de les negociacions i, per tant, se'ls podia incorporar al nou règim comercial que s'estava forjant a la Ronda d'Uruguai. Així, grups professionals com els de serveis aeronàutics varen pressionar amb èxit perquè el seu sector fos exclòs de les negociacions.¹⁰⁸ Aquest no fou el cas, ni de bon tros, del sector educatiu. Durant la Ronda d'Uruguai, el gruix del món educatiu desconeixia que l'educació formava part d'una negociació del GATT (Scherrer, 2005, Vlk, 2006). Alguns membres de la comunitat educativa reaccionaren un cop l'acord estava ratificat i molts dels països membres de l'OMC havien adquirit compromisos de liberalització.

En definitiva, com es dedueix del procés de negociació dels serveis durant la Ronda d'Uruguai, inicialment no existia un interès manifest de les parts perquè l'educació s'inserís en el sistema de lliure comerç global però, per qüestions "tècniques" alienes al debat educatiu, l'educació passà a formar part de l'àmbit material de l'OMC i, des d'aleshores, d'altres acords de lliure comerç.

Ara bé, més endavant, alguns països del nord han comprovat que l'exportació de serveis educatius afavoreix positivament la seva balança comercial. El pes econòmic dels serveis educatius en l'economia mundial augmenta de manera constant des de la dècada dels noranta. L'any 1999, el valor del comerç de serveis d'ensenyament superior estava ja estimat en 30 bilions de dòlars (Saner and Fasel, 2003). També moltes universitats, públiques i privades, exploten activament els seus serveis en l'àmbit internacional com a via de finançament no governamental, que cada vegada és més rellevant en els seus pressuposts. Fins i tot països com Nova Zelanda han centrat en gran mesura la seva estratègia comercial multilateral en el sector educatiu.¹⁰⁹ En un document del Ministeri d'Afers Exteriors i Cooperació

categoria, mentre que, com veurem, la CPC distingeix cinc tipus d'educació. Els pros i contres de cada classificació es poden consultar a la *Note by the Secretariat: REFERENCE LIST OF SECTORS*, 13/04/89, MTN.GNS/W/50

¹⁰⁸ Un altre factor que va influir en aquesta decisió fou que molts països varen considerar que la liberalització d'aquest sector podia comprometre la seva seguretat nacional.

¹⁰⁹ És il·lustratiu el fet que a Nova Zelanda el Ministeri de Comerç promoció l'exportació de serveis educatius a través de la campanya de màrqueting "marca Nova Zelanda", en què a banda de l'educació es promocionen productes tan diversos com el vi i el turisme. Per la seva banda, la indústria educativa ha creat la plataforma Education New Zealand, que té com a missió "to empower New Zealand's Education Exporters" (http://www.educationnz.org.nz/about_goals.html, consultada el 05/02/07). En aquesta plataforma hi participen centres educatius privats i públics.

d'aquest país dirigit als seus negociadors abans de la Conferència Ministerial de Hong Kong s'afirmava el següent:

*“Trade in Education is currently one of New Zealand’s fastest growing industries, and second largest services export, with an estimated contribution of \$2.2 billion dollars to the New Zealand economy. New Zealand education providers are keen to see GATS deliver improvements in access to offshore markets for education”.*¹¹⁰

Com es dedueix de la cita anterior, Nova Zelanda és un país especialment actiu a l'hora de promoure la liberalització educativa en el marc de les negociacions de serveis de l'OMC. Entre altres accions empreses, lidera el *grup d'amics* de l'educació¹¹¹ i ha coordinat la demanda plurilateral sobre educació realitzada en el cicle de negociacions post-Hong Kong.¹¹²

El Consell de Comerç de Serveis de l'OMC justifica la importància d'introduir l'educació en l'AGCS per la creixent participació del sector privat en educació i per l'augment de la demanda, de part de joves i d'adults, de serveis educatius (WTO, 2000b). Per la seva banda, la Secretaria de l'OMC considera que l'augment dels estudiants a l'estranger, els creixents vincles internacionals entre professors i facultats i l'augment del nombre de campus/filials indiquen l'important creixement del comerç internacional de serveis educatius. Constata també l'increment del nombre d'acords que s'estableixen entre centres educatius públics i privats, i el dinamisme dels nous modes de proveir educació provocat per la introducció de les noves tecnologies. Segons la Secretaria, les reformes educatives aplicades a molts països han atorgat més autonomia a les institucions educatives i els han permès apropar-se a les necessitats dels negocis. També observa que en molts països s'ha introduït la competència i s'ha retallat la inversió pública per tal que els centres educatius públics hagin de comercialitzar serveis d'investigació, així com atreure estudiants, sobretot estrangers, que paguin quotes (WTO, 1998).

¹¹⁰ Mimeo, WTO: GATS: Education Services Negotiations, 19/10/05.

¹¹¹ Els grups d'amics, o *friend groups*, són agrupacions de països membres de l'OMC que s'organitzen en el marc del Consell de Comerç de Serveis perquè tenen un interès comú en un determinat sector de serveis.

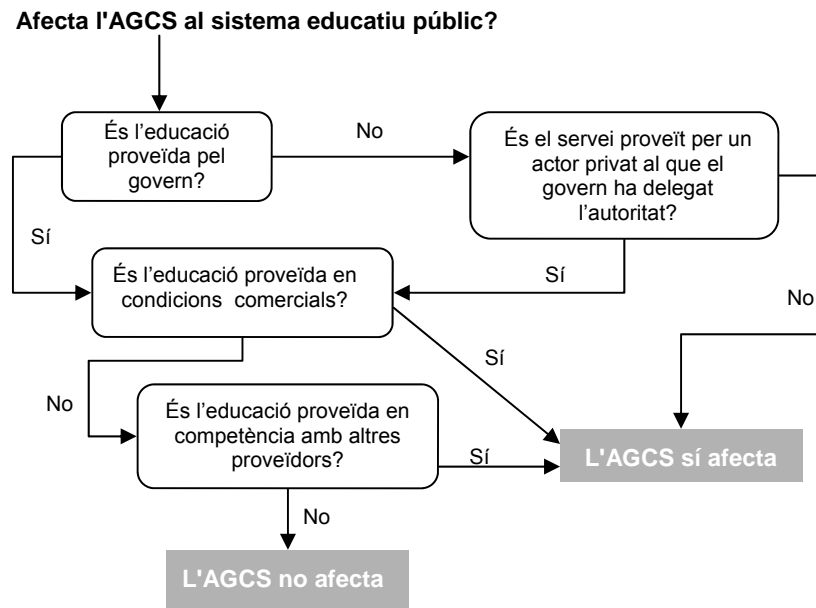
¹¹² La demanda ha estat secundada per Austràlia, Taipei Xinès, Malàisia i els Estats Units. La demanda completa es pot consultar a: http://commerce.nic.in/wto_sub/services/Plurilateral_Requests.htm [15.10.06]

2.3.1. Tipus de serveis educatius contemplats per l'AGCS. Afecta l'educació pública?

L'educació és, segons la terminologia de la CPC, un "producte" econòmic que es va incrustar en l'àmbit material de l'OMC durant la Ronda d'Uruguai. Però, exactament, quin tipus d'educació es contempla a l'AGCS? Una de les qüestions que han generat més debat és si l'educació pública està afectada per l'AGCS, o si únicament afecta la privada.

L'AGCS no utilitza les categories públic i privat quan es refereix al seu àmbit competencial. Concretament, afirma que no cobreix els serveis "subministrats en exercici de facultats governamentals", és a dir, com aclareix a continuació no cobreix els sectors de serveis que no se subministren en condicions comercials ni en competència amb un o varis proveïdors de serveis (article 1.3 de l'AGCS). Tanmateix, la majoria de sistemes d'educació superior compleixen alguna d'aquestes condicions i, per tant, són afectats per l'acord. Com hem mostrat en el capítol 1, és cada cop més habitual que en els sistemes educatius hi hagi centres privats amb finançament públic, centres de titularitat pública amb finançament privat, i centres públics que ofereixen cursos a preu de mercat i competeixen amb els centres privats per obtenir alumnes i finançament no estatal. En el següent esquema es desgrana, a partir del contingut de l'article 1.3, quin tipus d'educació és contemplada per l'AGCS. S'hi observa clarament que les opcions dels sectors educatius per romandre al marge de l'àmbit competencial de l'acord són molt limitades. Com conclou (Kelsey, 2003) quan interpreta l'article 1.3.b, "*very few 'public services' as traditionally defined come within that narrow window*" (pp. 274).

Gràfic 2.1. L'educació pública a l'AGCS
 Font: Adaptació de (Fidler et al., 2005)



L'únic comunicat dels països membres en el qual es tracta el tema de la divisió públic/privat en matèria educativa el va fer Suïssa. Aquest comunicat és utilitzat com a material de referència per la Secretaria de l'OMC a l'hora de resoldre el dilema sobre la convivència entre el sector públic i el privat en el camp educatiu (WTO, 2005b). Segons el comunicat, es considera que perquè un servei sigui considerat públic ha de complir tres condicions:

“En primer lugar, hay un título o un plan de estudios u otra forma de especificación del servicio de enseñanza establecido por el Gobierno o por un organismo que ha recibido un mandato de las autoridades gubernamentales de publicar tales especificaciones, que indica que ese servicio de enseñanza forma parte del sistema general de enseñanza pública. En segundo lugar, hay un mandato público que corresponde a la política general en materia de educación del cantón o de la Confederación, recogido en una disposición legislativa. Las subvenciones o los permisos de las autoridades gubernamentales para prestar cierto tipo de servicio de enseñanza no bastan para determinar un mandato. En tercer lugar, los servicios de enseñanza públicos corresponden a una necesidad pública del suministro del servicio. Esa necesidad ha de entenderse en el sentido de que hay una voluntad política de lograr ciertos objetivos mediante los servicios de enseñanza. Esto puede o no quedar recogido en alguna ley; la cuestión decisiva es si la actividad pública para prestar ese servicio sería necesaria si éste no existiera” (WTO, 2005a: 1).

Com veiem, cap de les tres condicions plantejades per Suïssa no fa esment de la propietat del servei. Aquesta comunicació contempla, doncs, que els actors privats, siguin locals o estrangers, en cas de complir les condicions esmentades poden formar part del sistema públic i proveir així serveis públics. De nou, arribem a la

mateixa conclusió: el sistema públic d'educació de la majoria de països membres és afectat per l'AGCS.

En el capítol sobre abast i definició de l'AGCS es fa esment de les mesures reguladores dels serveis dels països importadors. Per aquest motiu, molts països importadors d'educació remarquen en les seves ofertes que els compromisos de liberalització només cobreixen els serveis d'educació privada. Aquesta clàusula podria ser inclosa, de vegades, per atenuar les crítiques dels sectors contraris a la liberalització de l'educació, tot i que també pot respondre a motius pràctics com evitar haver d'oferir a les universitats estrangeres el mateix tracte que donen a les universitats del seu sistema públic. La demanda plurilateral coordinada per Nova Zelanda també recalca que només abastava els serveis d'educació privada, però en tot cas aquesta és una qüestió d'exclusiva incumbència dels importadors. Des del punt de vista de l'exportador aquesta categorització és indiferent ja que els serveis educatius que es venen a l'exterior són sempre privats. És a dir, malgrat que el proveïdor sigui públic en el país d'origen, sempre serà considerat privat en el país de destinació.

Per altra banda, el fet que els sistemes educatius hagin estat descentralitzats tampoc no eximeix els reguladors locals de l'educació de les obligacions de l'Acord. En l'article I s'explicita que “*el presente Acuerdo se aplica a las medidas adoptadas por los Miembros que afecten al comercio de servicios*” i que “*se entenderá por medidas adoptadas por los Miembros las medidas adoptadas por gobiernos y autoridades centrales, regionales o locales (...)*”. A més, en cas que alguns aspectes de la regulació depenguin d'organismes no governamentals, com succeeix amb els sistemes d'acreditació i d'avaluació de qualitat educativa a molts països, també estaran coberts per l'Acord.¹¹³

2.3.2. Nivells educatius coberts i compromisos vigents

Una darrera qüestió referent al tipus d'educació coberta per l'AGCS consisteix en saber si cobreix l'educació formal i, en cas que sigui així, quins nivells educatius en concret. La resposta a aquesta qüestió la trobem en la llista de serveis contemplada per l'Acord.¹¹⁴ Com succeeix amb la majoria de sectors, la liberalització dels serveis educatius no es negocia en bloc. Concretament, cinc subsectors educatius poden

¹¹³ Així, en el mateix article s'estableix que l'AGCS també abasta mesures adoptades per “*instituciones no gubernamentales en ejercicio de facultades en ellas delegadas por gobiernos o autoridades centrales, regionales o locales*”.

¹¹⁴ Vegeu *Nota de la Secretaría: Lista de clasificación sectorial de los servicios*, 10/07/91, MTN.GNS/W/120.

ser negociats de manera independent¹¹⁵: 1) *educació primària*. Contempla tant l'educació primària com l'ensenyament preescolar; 2) *educació secundària*. Contempla el batxiller, l'educació especial i la formació professional de grau inicial; 3) *educació superior*. Comprèn la formació universitària (de primer, de segon i de tercer cicle) i la formació professional postsecundària; 4) *educació d'adults*. Ensenyament ofert per escoles d'adults o institucions similars que contempla des de programes d'alfabetització fins a una formació més tècnica; 5) *altres serveis*. Comprèn els serveis educatius que no estan inclosos en les categories anteriors. Es tracta de la categoria més ambigua i indefinida. S'hi poden trobar acadèmies de repàs o per a la preparació d'oposicions, cursos d'idiomes, servei de tutories, etc. Aquesta categoria també pot incloure els serveis de proves d'idiomes, serveis per a facilitar l'estudi a l'estranger, serveis de captació d'estudiants i d'avaluació de la qualitat de programes educatius o de centres.

Els problemes i ambigüitats generals en el sistema de classificació dels serveis emprats per l'AGCS es fan també palesos, específicament, en el sector educatiu, sobretot en les categories educació superior, educació d'adults i "altres". Segons declaren algunes delegacions, aquesta incertesa constreny els seus governs a l'hora d'establir compromisos en educació (WTO, 2005b). A més, determinats subsectors que no s'ubiquen actualment en cap de les categories de serveis educatius són en realitat serveis educatius. És el cas d'alguns serveis culturals, serveis recreatius (com els serveis d'ensenyament d'esports) o serveis professionals.

Per altra banda, algunes delegacions de països membres estan pressionant perquè s'incorporin nous sectors a la classificació de serveis educatius. Per exemple, Nova Zelanda proposa que s'hi incorporin l'educació comunitària, els serveis de captació i col·locació d'estudiants, així com les agències de publicitat i comercialització de serveis d'ensenyament (WTO, 2001b). Mentre que els EUA consideren que s'haurien de contemplar també els serveis de capacitació (vinculats directament a les necessitats del treball i de l'ús pràctic de maquinària), i els serveis de proves educatives (referits al disseny, la realització i l'anàlisi de les proves per a l'avaluació dels estudiants i del material usat en els cursos) (WTO, 2000a).

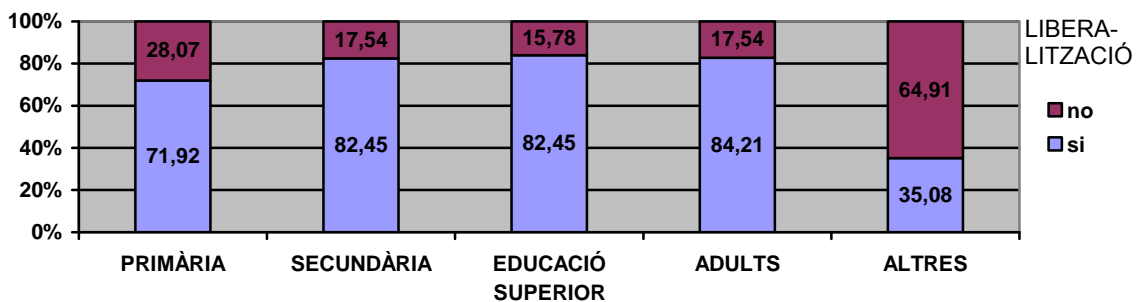
En coherència amb l'evolució dels mercats educatius, en què la comercialització d'educació superior és molt superior a la d'altres nivells educatius,

¹¹⁵ En l'annex 4 es detallen els serveis educatius que comprèn cada un dels subsectors en funció de la CPC de les Nacions Unides, així com aquells que actualment resten exclosos.

el subsector educatiu més demandat durant les negociacions de l'AGCS és l'educació superior. És prou significatiu que l'educació superior, juntament amb altres serveis educatius, sigui l'objecte de la única demanda plurilateral educativa de la ronda, o que sigui l'únic nivell educatiu vers el qual les Comunitats Europees han fet alguna demanda educativa.¹¹⁶

No obstant això, almenys fins al moment, el major nivell de demanda no es reflecteix en la qualitat dels compromisos establerts pels membres. En el gràfic 3.2 es pot comparar la freqüència amb què els països han establert compromisos de liberalització en els diferents subsectors educatius. El gràfic només recull dades sobre els 57 països que han establert compromisos de liberalització d'educació en e l'AGCS. Com es pot observar, la freqüència amb què s'ha liberalitzat l'educació superior és molt semblant a la de l'educació secundària i d'adults.

Gràfic 2.2. Comparativa de la liberalització dels subsectors educatius
Font: (Verger, 2008, forthcoming-a)

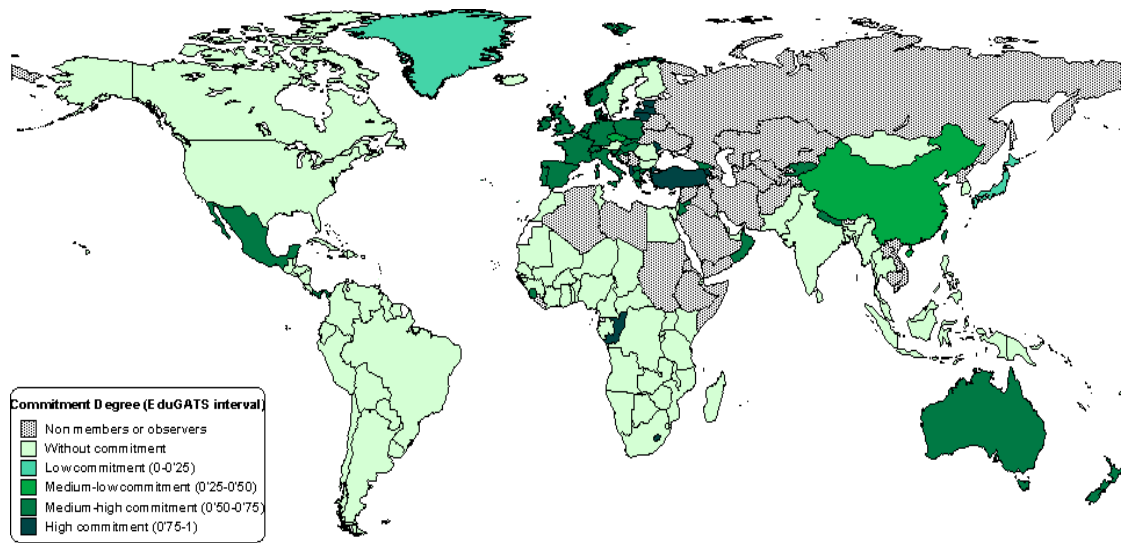


En els mapes següents es pot comparar el nivell de liberalització dels membres en educació superior (gràfic 3.3) amb el nivell de liberalització mitjà (gràfic 3.4) de tots els subsectors educatius.¹¹⁷ De nou, no s'observen grans diferències entre els compromisos en educació superior i la resta de subsectors. Es percep un cert equilibri entre el nombre de països en els quals l'educació superior és liberalitzada de manera més profunda que la mitjana de tots els sectors educatius i aquells en els quals, inversament, el promig de liberalització en tots els sectors és superior al de l'educació superior.

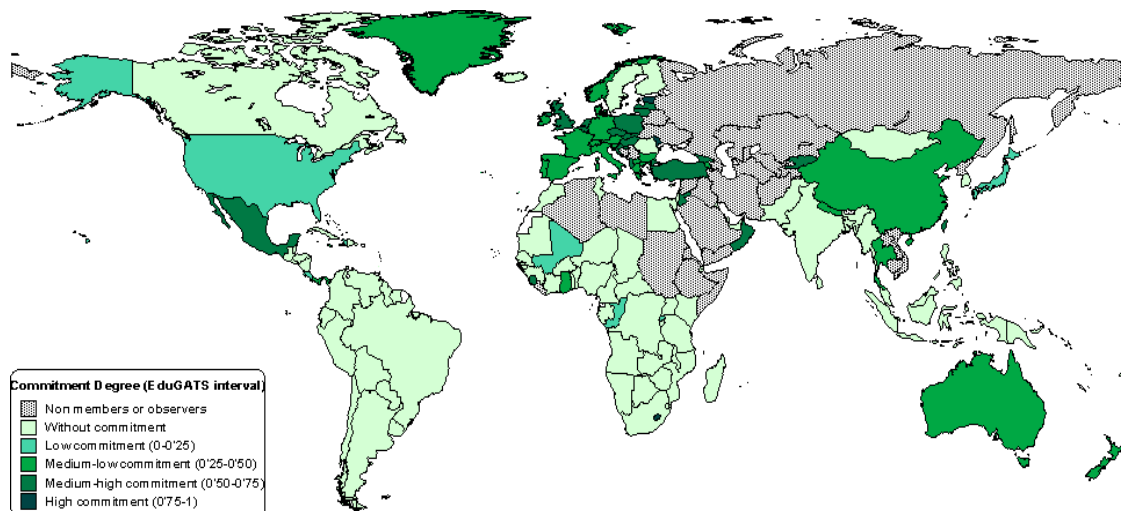
¹¹⁶ Concretament, l'han dirigida als EUA.

¹¹⁷ El nivell de liberalització es mesura a través d'un indicador d'elaboració pròpia anomenat EduGATS i del qual parlem en el capítol següent.

Gràfic 2.3 Nivell de liberalització de l'educació superior
 Font: (Verger, 2008, forthcoming-a)



Gràfic 2.4 Nivell de liberalització de la mitjana de tots els serveis educatius
 Font: (Verger, 2008, forthcoming-a)



2.3.3. Principals barreres al comerç de serveis educatius

A l'hora d'analitzar les barreres al comerç de serveis educatius cal tenir en compte dues qüestions de caràcter més general. En primer lloc, els serveis educatius poden ser comercialitzats en funció dels quatre modes de subministrament de serveis, i el tipus de barreres pot ser diferent en funció de cada modalitat comercial. En segon lloc, cal reiterar que les barreres al comerç de serveis són normalment diferents de

les del comerç de béns ja que no són de tall aranzelari i estan contingudes en la reglamentació nacional (Berlinski, 2001). L'únic mode en què es poden fixar aranzels és el subministrament transfronterer. Tanmateix, de moment no s'apliquen aranzels al comerç electrònic, que és la manera principal de comercialitzar educació transfronterera (WTO, 2003).

En el següent quadre exposem les principals barreres al comerç de serveis educatius en funció dels modes comercials estipulats, així com els tipus de serveis educatius que acostumen a ser més comercialitzats pel que fa a cadascun dels modes. Com veurem, algunes de les mesures contemplades tenen un caire sectorial (és a dir, són mesures educatives), mentre altres són transversals a la majoria de sectors (polítiques d'estrangeria, normatives sobre inversions estrangeres, règims laborals, etc.). També es pot observar que la majoria de les barreres identificades les fixa l'importador, tot i que algunes són mesures adoptades per la part exportadora (com en el cas dels visats requerits als estudiants estrangers).

Taula 2.3. Modes de comerç de serveis educatius, tipus de serveis i principals barreres
Elaboració pròpia amb dades de (Mundy and Iga, 2003, García-Guadilla, 2003, Robertson et al., 2002)

MODE COMERCIAL	EXEMPLES EN EDUCACIÓ)	PRINCIPALS BARRERES
1. Subministrament transfronterer	<ul style="list-style-type: none"> • Educació a distància • <i>E-learning</i> • <i>Testing services</i> • Llibres de text i altres materials educatius 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta d'oportunitat d'acreditació com institució amb capacitat d'atorgar títols • Requeriment de recórrer a un soci local • Barreres de tipus legal • Restriccions a la importació de material educatiu
2. Consum a l'estranger	<ul style="list-style-type: none"> • Estudis a l'estranger 	<ul style="list-style-type: none"> • Requeriments de visat • Reconeixement de títols estrangers • Quotes per a estudiants estrangers • Restriccions de treball durant el període d'estudis • Reconeixement de qualificacions en el país d'estudi • Límit de divises que es poden treure d'un país
3. Presència comercial	<ul style="list-style-type: none"> • Filials de centres educatius a l'estranger • Acords d'associació entre centres locals i estrangers • Franquícies amb institucions locals 	<ul style="list-style-type: none"> • Prohibició de la provisió de serveis a entitats estrangeres • No-accés a una llicència per atorgar un títol reconegut • Restriccions a la contractació de professors estrangers • Subsidis alts a institucions locals • Exàmens de necessitat controlats per col·legis professionals o pels estats • L'existència de monopolis estatals
4. Presència de persones naturals	<ul style="list-style-type: none"> • Professors, mestres i investigadors que treballen a l'estranger 	<ul style="list-style-type: none"> • Requisits d'immigració o de residència • Reconeixement de qualificacions • Regulacions laborals

Per altra banda, en els comunicats sobre serveis educatius emesos per les delegacions d'Austràlia i dels EUA s'apunta a les principals barreres percebudes per aquests països en el comerç de serveis educatius. En la taula següent es recullen les barreres a les quals fan esment aquests països en funció de les obligacions de l'AGCS a les quals fan referència. Com es pot observar, la delegació dels EUA posa més èmfasi en mesures que afecten la taxa de guanys dels proveïdors de serveis educatius, tot i que es pot considerar que, en general, les barreres identificades són molt similars. En els seus comunicats, ambdues delegacions encomanen als membres que eliminin aquestes barreres al màxim nivell que els sigui possible. És interessant assenyalar que les barreres identificades pels EUA en el seu comunicat són idèntiques a les barreres identificades prèviament per un grup industrial d'educació d'aquest mateix país anomenat National Committee for International Trade in Education (NCITE). Segons Mundy i Iga (2003) el NCITE és un *lobby* molt influent en l'estratègia de negociació comercial del seu país.¹¹⁸ Les altres delegacions amb comunicats públics sobre serveis educatius (Nova Zelanda, Japó i Suïssa) no tracten la qüestió de les barreres; almenys no amb el mateix nivell de detall.

Taula 2.4. Barreres identificades per les delegacions
Elaboració pròpia a partir de (WTO, 2000a, WTO, 2001b, WTO, 2001a, WTO, 2002a)

	EUA	Austràlia
<i>Tractament nacional</i>	Prohibició d'oferir serveis educatius a entitats estrangeres Imposició de proves de necessitats econòmiques Tracte fiscal discriminatori Tracte menys favorable que al soci local Tracte menys favorable a les franquícies que a altres formes organitzatives Traves a la repatriació de capitals Drets i impostos excessius als pagaments per regalies o llicències Falta d'oportunitats perquè els proveïdors obtinguin autorització per establir instal·lacions Falta d'autorització per atorgar títols El personal especialitzat necessari té dificultats per entrar al país	Requisits de visat per a estudiants i acadèmics Reconeixement de qualificacions
<i>Accés a mercats</i>	Prescripció de l'existència d'un soci local Dificultats per obtenir autorització per a personal temporer Prescripcions mínimes sobre contractació local excessivament estrictes, de manera que les operacions no són rendibles Restriccions inapropiades a la transmissió per mitjans electrònics dels materials dels cursos Prescripcions estrictes sobre la contractació local	Límits al capital estranger Normes sobre acords d'agermanament restrictives Regles laborals que regulen la lliure circulació d'acadèmics Restriccions a l'ús de material educatiu importat Barreres a l'ús d'Internet
<i>Transparència</i>	Lleis poc clares i aplicades amb parcialitat Processos d'aprovació governamental llargs i arbitraris Falta d'informació sobre els motius pels quals es denega el permís Falta d'informació sobre subvencions	Falta de transparència dels marcs reglamentaris, polítics i de finançament

¹¹⁸ Vegeu les barreres al comerç de serveis educatius identificades per la NCITE a: http://www.tradeineducation.org/general_info/frames.html [consultat: 23/03/06].

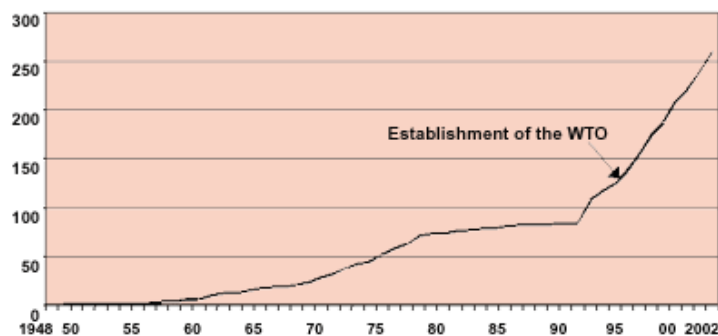
2.4. Els serveis educatius en un “embolic” d’acords comercials regionals

Molts dels acords regionals i bilaterals (ACR) signats a partir dels noranta contemplen, igual que l’acord de serveis multilateral (l’AGCS), la liberalització dels serveis educatius. Els ACR poden adoptar diverses formes, les més comunes són els tractats de lliure comerç, els acords d’associació econòmica i les unions duaneres.

És important fer esment d’aquests “altres” acords pel fet que, malgrat que no compten amb el mateix abast territorial de l’AGCS, actualment són molt nombrosos. De fet, tot i que pugui semblar paradoxal, el nombre d’acords de lliure comerç bilaterals o regionals signats pels països ha augmentat exponencialment des de la creació de l’OMC. Aquesta dada es veu clarament reflectida en la gràfica següent, en què es mostra l’evolució del número d’ACR des de la dècada dels cinquanta fins a l’actualitat:

Gràfic 2.5. Evolució dels acords de comerç regionals

Font: www.wto.org



La mateixa OMC interpreta que el “punts morts” pels quals han passat les negociacions comercials multilaterals han desencadenat l’eclosió d’aquests acords (WTO, 2004). L’any 2006 només hi havia un membre de l’OMC (Mongòlia) que no formava part de cap acord comercial regional. En el mateix any, concretament el juliol de 2006, s’havien notificat a l’OMC i al GATT 330 acords regionals. Molts ja no estan en vigor, tot i que també n’hi ha que no s’han notificat (WTO, 2005d).¹¹⁹ La majoria de països acostumen a pertànyer a més d’un acord, la qual cosa suposa un “embolic” d’acords que se superposen (WTO, 2004)¹²⁰. Per exemple, els països de l’Amèrica Llatina participen en una mitjana de set acords bilaterals o regionals (WB, 2004).

119 Vegeu llista d’aquests acords a: www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm [consultat: 16/07/05].

120 En les versions en anglès i castellà del document (WTO, 2004), per fer referència a aquest “embolic” l’OMC usa els conceptes *spaghetti bowl* i *maraña*, respectivament.

En les ciències socials s'ha encetat en els darrers anys un debat sobre la compatibilitat dels processos de globalització i de regionalització¹²¹. Alguns autors sostenen que les dinàmiques de globalització i de regionalització són compatibles, ja que es pot entendre el regionalisme com «una possible aproximació a un “nou multilateralisme”» (Hettne, 2002: p. 359). En canvi, altres consideren que els projectes a escala regional no són complementaris amb la liberalització global, sinó que la dificulten i, fins i tot, la poden arribar a substituir (Bhagwati, 1992).¹²² La mateixa OMC intervé en aquest debat i manifesta amb inquietud que existeix el risc que els processos de regionalització portin els seus membres a abandonar la idea d'un comerç mundial globalment liberalitzat.

Des dels seus inicis, el GATT permetia la convivència del sistema de comerç multilateral amb unions duaneres i altres acords de lliure comerç (art. XXIV del GATT). La mateixa permissivitat és recollida en els nous acords de l'OMC. No obstant això, com que el nombre d'ACR ha augmentat tant, aquesta convivència ha esdevingut més conflictiva. Actualment, l'OMC considera que els ACR poden lesionar els interessos comercials dels països que no hi pertanyen i vulneren el principi de no-discriminació (WTO, 2001c).¹²³ En l'informe elaborat per la Secretaria, arran del desè aniversari de l'OMC, es manifesta que el regionalisme està alterant l'estructura del comerç mundial —reduint la transparència i previsibilitat de les relacions comercials internacionals—, així com vulnerant el principi de no-discriminació entre països membres. Fins i tot, es fa esment a la problemàtica amb cert cinisme:

“L'embolic d'unions duaneres, mercats comuns, zones de lliure comerç regionals i bilaterals, preferències i una gamma innombrable de diversos acords comercials ha fet que el tracte NMF s'hagi convertit en un tracte excepcional. Sens dubte, les sigles podrien definir-se millor com tracte de la *nació menys afavorida*” (WTO, 2004) (pp. 19).

Un altre problema del regionalisme, des del punt de vista de l'OMC i del Banc Mundial, és que els recursos humans escassos per a les negociacions comercials dels quals disposen els països del sud es concentren en els acords regionals. En conseqüència, s'afebleix l'OMC com a fòrum privilegiat de negociació comercial

¹²¹ Per aprofundir en aquest debat vegeu (Bhagwati, 1992), (Svetlicic and Singer, 1996), (Hettne, 2002) o (Stephenson 2002).

¹²² La tesi de la incompatibilitat és també sostinguda pel Banc Mundial a WB (2004).

¹²³ Vegeu també “WTO NEWS: SPEECHES — DG PASCAL LAMY”, Bangalore, India, 17/01/07, *Regional agreements: the ‘pepper’ in the multilateral ‘curry’* a www.wto.org [consultat: 18/02/07].

(WB, 2004, WTO, 2004). Per motius com aquests, l'OMC considera poc versemblant la hipòtesi de la complementarietat entre els ACR i un sistema multilateral.¹²⁴

Per tal de gestionar la problemàtica del regionalisme, l'OMC va crear el 6 de febrer de 1996 el Comitè d'Acords Comercials Regionals, que té la finalitat d'examinar els grups regionals i avaluar si són compatibles amb les normes de l'OMC. El Comitè també s'encarrega d'examinar de quina manera aquests acords poden afectar el sistema multilateral i quina relació pot existir entre els acords regionals i els multilaterals¹²⁵. La interpretació de les condicions que han de complir els acords regionals és polèmica, per la qual cosa, des de l'establiment de l'OMC gairebé mai no s'ha arribat a un consens sobre el format o el fons dels informes de cap dels exàmens encomanats a aquest comitè (WTO, 2005c)¹²⁶. Per la seva banda, la Declaració de Doha prescriu la celebració de negociacions encaminades a "aclarir i millorar les disciplines i els procediments previstos en les disposicions vigents de l'OMC aplicables als ACR" (WTO, 2003b). Aquestes negociacions s'estan portant a terme en el grup de negociació sobre les normes. Un dels darrers resultats d'aquest grup en matèria d'ACR fou l'aprovació d'un nou mecanisme de transparència que, en paraules de Lamy, "*is an important step towards ensuring that regional trade agreements become building blocks, not stumbling blocks to world trade*".¹²⁷

No obstant l'optimisme que desprenen les paraules de Lamy, el sistema multilateral està actualment en crisi, la qual cosa es reflecteix en les contínues paralitzacions de les negociacions de la Ronda de Doha. La multiplicació dels RTA és en part causa i en part conseqüència de la crisi del sistema multilateral. Tanmateix, l'OMC no desestima recursos per intentar subordinar els acords regionals al sistema multilateral.

2.4.1. Regionalisme sud/sud i regionalisme nord/sud

El tema del regionalisme i dels ACR no pot ser analitzat com un fenomen monolític. Una de les principals variables que cal tenir en compte és que els ACR es poden

¹²⁴ Cal matisar que l'OMC distingeix entre projectes de regionalització "obstaculitzadors" i processos de regionalització amb vocació de multilateralisme. Entre aquests darrers es refereix a la UE i al NAFTA (WTO 2004).

¹²⁵ Vegeu www.wto.org > *temas comerciales* > *acuerdos comerciales regionales*.

¹²⁶ Només en un cas s'arribà a un consens en l'examen. Es tracta de la unió duanera entre la República Txeca i Eslovàquia (WTO, 2004).

¹²⁷ "WTO: 2006 News Items, 10/07/06, RTAs: Lamy welcomes WTO agreement on regional trade agreement", a: http://www.wto.org/english/news_e/news06_e/rt_a_july06_e.htm, [consultat el 06/02/07]. El document complet de l'acord és: *Transparency Mechanism for regional trade agreements*, WT/L/671, 18/12/06.

establir entre països amb poder polític i econòmic similar o entre països amb poder molt desigual. Per aquest motiu, a l'hora d'analitzar la temàtica, Hettne (2002) distingeix entre regionalisme vertical i regionalisme autònom. Aquest darrer model, segons l'autor, es desenvolupa en l'àmbit sud/sud i al marge de les grans potències. Així, se suposa que no tindrà el mateix efecte un procés d'integració regional més horitzontal, com el que comporta el MERCOSUR (Mercado Común de América del Sur) o l'ALBA (Alternativa Bolivariana de las Américas), que TLC com els que signen els EUA amb molts països llatinoamericans. Els impactes que aquests acords poden tenir en els sistemes educatius són també molt diferents en funció d'aquesta variable.

Actualment, les negociacions comercials a escala regional o bilateral de caire nord/sud avancen més ràpidament que les sud/sud. Les gran potències, arran de la crisi del sistema comercial multilateral, s'han mostrat especialment actives en el terreny regional¹²⁸. Aquests països han adoptat el que es coneix com una *two-track strategy*, és a dir, promouen activament la liberalització en l'escala global i en la regional a la vegada. A més, a les potències els resulta més senzill imposar les seves condicions en l'escala regional que multilateralment (Esteve, 2004, Wilkinson, 2004). Tinguem en compte que en el marc d'acords de menor abast els països del sud no compten amb la "força del nombre" a l'hora de negociar. A més, segons la UNCTAD els acords regionals nord/sud comporten una liberalització del sector de serveis més profunda i ràpida que els acords multilaterals o els acords regionals sud/sud (UNCTAD, 2005).

2.4.2. AGCS-plus. Característiques dels acords comercials regionals

Les normes, els principis i les obligacions dels acords de comerç regionals són similars a l'AGCS. També acostumen a ser semblants pel que fa a l'abast de serveis contemplats. Per tant, les seves implicacions, pel que fa a la regulació, a la provisió de serveis i a les relacions d'intercanvi poden ser també semblants. No obstant això, els ACR són més efectius i avancen més ràpidament que l'acord multilateral. Alguns autors qualifiquen els acords bilaterals i plurilaterals com *AGCS-plus* per il·lustrar que, en determinats aspectes, són més liberals, menys flexibles o menys *development friendly* que l'AGCS (Abugattas, 2005, Teitelbaum, 2004). Malgrat que

¹²⁸ Alguns exemples d'acords d'aquestes característiques que s'estan negociant actualment són el Canadà–Centramèrica; l'EFTA–Singapur; el d'Austràlia i Nova Zelanda amb la Xina, les illes del Pacífic, Xile i l'ASEAN. Els acords més rellevants en què participa la UE són l'Acord Euromediterrani i l'associació econòmica amb el MERCOSUR. El Japó està negociant amb Corea, Malàisia, Tailàndia, Filipines i l'ASEAN, mentre que els EUA ho fan amb un total de 19 països del sud ("Statement of R. B. Zoellick", 9 de març de 2004 citat a *The Dominion*, 6 d'abril de 2004).

cada acord compta amb una idiosincràsia pròpia i, per tant, resulta difícil generalitzar, aquestes són algunes de les principals característiques que ocasionen que a molts ACR, sobretot als tractats de lliure comerç, se'ls atribueixi el qualificatiu d'*AGCS-plus*:

— L'abast competencial dels ACR acostuma a ser igual o major que el de l'AGCS. Per exemple, molts TLC contempnen obligacions en matèria de "contractació pública de serveis", aspecte en el qual, de moment, l'AGCS no té competències.

— Alguns ACR no permeten excepcions al principi de NMA. Aquest és el cas de l'associació UE–Mercosur (Berlinski, 2001).

— En acords regionals com l'ALCA el tractament nacional és una obligació general i, per tant, els membres no hi poden establir restriccions (SEPA, 2003). A més, els requeriments referents a presència local i capital domèstic no estan permesos. Tampoc no s'hi reconeixen límits per a les necessitats de desenvolupament. No obstant això, caldria matisar que, a diferència de l'AGCS, alguns acords regionals exclouen mesures promulgades pels governs locals (Abugattas, 2005).

— En molts ACR, el sistema d'adquisició de compromisos funciona sempre pel mètode de llista negativa (no pel mètode mixt de l'AGCS) de manera que els participants de l'acord han d'incloure els serveis que no volen liberalitzar en les seves llistes. Tots aquells sectors que no s'han introduït a la llista se suposa que estan liberalitzats.

— Mentre que el sistema OMC estableix que únicament els estats membres poden participar en el sistema de solució de diferències, alguns TLC estableixen que els particulars també hi puguin accedir directament, sense la necessitat de mediació de cap estat (Teitelbaum, 2004). Aquesta norma, coneguda com *like investor to state* és introduïda tan per l'ALCA com pel NAFTA en el seu sistema de resolució de diferències.

Finalment, caldria fer esment al fet que els ACR poden promoure la liberalització més enllà dels països que els integren. Per exemple, si un país A estableix un acord comercial amb un país B, i B signa un TLC o un acord d'inversions amb C, una empresa del país C podrà penetrar fàcilment als mercats d'A a través de B. Per aquest motiu, (Teitelbaum, 2004) considera que les ETN i les grans potències

utilitzen els TLC amb països perifèrics com a “cavall de Troia” per inserir-se en determinades regions.¹²⁹

2.5. Lliure comerç i educació: la nova onada de transformacions en el terreny de l'educació superior

En el primer capítol hem fet esment d'un conjunt de transformacions de l'educació superior paleses en l'actual context de globalització econòmica. L'AGCS és un element que alimenta moltes de les tendències esmentades, però no n'és la única força causal. De fet, moltes tenen el seu origen i podrien ser accentuades al marge de l'existència de l'acord. En aquest darrer apartat ens centrem a analitzar les transformacions de l'educació superior que, segons la nostra interpretació, es troben directament associades amb l'aplicació de l'AGCS i amb l'aprofundiment dels compromisos en el seu marc per part dels països membres.

Els acords comercials promouen el lliure comerç de serveis mitjançant la introducció de canvis substantius en les regulacions nacionals. L'AGCS i altres acords introdueixen, en l'àmbit dels serveis, una nova regulació favorable al funcionament del lliure mercat, i comporten una nova relació dels estats amb el sector serveis. Aquests canvis s'emmarquen en una transformació més àmplia del rol i de les prioritats dels estats, palesa en el nou escenari de globalització econòmic i polític, en el qual la ideologia dominant és el neoliberalisme. Segons aquesta ideologia el més adient per al bon funcionament de l'economia i la distribució del benestar és la integració dels mercats i l'obertura de les economies nacionals. Per això, determinats elements continguts en les reglamentacions estatals es perceben com a barreres a l'acumulació i al progrés econòmic i social.

Aquest nou consens econòmic té implicacions directes en el camp educatiu. El fet que les lògiques i normes del lliure comerç penetrin al sector educatiu comporta que l'educació sigui circumscrita a noves relacions de producció i de consum, així com a nous marcs reguladors i procediments de decisió política. Per això, podem considerar que la introducció de l'educació en el marc d'acords de lliure comerç desemboca en una nova onada de transformacions en el terreny de l'educació superior, la qual encara no ha estat prou explorada des del punt de vista de les ciències de l'educació ni de les ciències socials en general. Concretament, ens referim a: a) la creació d'un nou règim internacional de comerç educatiu; b)

¹²⁹ Aquest fou el motiu pel qual la República Bolivariana de Veneçuela abandonà l'any 2006 el *Pacto Andino*. Els TLC signats per alguns membres del *Pacto* amb els EUA afavorien que aquest darrer esdevingués una mena de *free rider* i es pogués acollir a molts dels beneficis d'accés a mercats del *Pacto Andino* sense haver-ne d'assumir les obligacions.

l'aprofundiment de la governança supranacional de l'educació; c) la consolidació d'un mercat global d'educació superior, mitjançant el bloqueig de nous marcs normatius; d) la introducció de dinàmiques de transnacionalització educativa amb les quals es transcendeixi la dinàmica pròpia de la internacionalització. Com veurem, un aspecte fonamental d'aquestes transformacions és que comporten la redefinició de la relació de l'estat amb el sector educatiu, així com el rol de l'estat en matèria regulativa.

2.5.1. Cap a la constitució d'un règim internacional de comerç educatiu

Segons la definició clàssica de J. G. Ruggie, els règims internacionals són un conjunt de principis, normes, regles i processos de presa de decisions —implícits o explícits— al voltant dels quals convergeixen les expectatives dels actors en una determinada àrea de les relacions internacionals (Ruggie, 1982).¹³⁰ El pes jurídic dels acords de lliure comerç contribueix a fixar, i explicitar, la majoria dels elements que componen un règim de comerç internacional, tant aquells de caràcter constitutiu (sobretot, els principis) com els de caràcter regulatiu (normes, regles i processos de presa de decisions) (Arts, 2000). Per tant, l'AGCS, en qualitat d'acord de lliure comerç signat per gairebé tots els països del planeta i que abasta els serveis educatius, contribueix a configurar molts dels elements d'un nou règim de comerç internacional d'educació. Ara bé, algun dels elements que componen aquest nou règim ja estan fixats en les obligacions generals de l'AGCS, mentre que altres encara es troben en procés de fixació. La fixació d'aquests nous elements es negocia, com hem vist, des de tres espais: a) Negociacions periòdiques per a l'establiment de compromisos de liberalització; b) Grup de treball sobre normes; c) Grup de treball sobre accés a mercats.

Aquest nou règim comercial es podria superposar i, en alguns aspectes, contradir altres instruments d'internacionalització fonamentats en altres lògiques com poden ser la declaració mundial de la UNESCO sobre educació superior de 1998 —en la qual es defineixen els principis morals i normatius sobre les funcions de l'educació superior (UNESCO, 1998)— o les línies guia sobre la provisió d'educació superior de qualitat a través de les fronteres de l'OCDE i la UNESCO (UNESCO, 2005c). Aquests i altres instruments poden ser neutralitzats pel sistema OMC ja que no compten amb la capacitat de fixar normes vinculants i d'obligat

¹³⁰ Els règims no són només la suma d'aquests elements sinó que el resultat de la vinculació lògica entre ells. Per tant, és el vincle entre principis, normes, regles i processos de presa de decisions allò que atorga als règims la seva legitimitat i capacitat d'influència (Keohane, 1984).

compliment entre els països signataris, cosa que sí que fa l'AGCS. L'únic instrument jurídic global que podria fer ombra a l'AGCS en matèria de transnacionalització educativa seria una convenció de la UNESCO, però en el marc de la UNESCO no s'ha aprovat mai una convenció sobre aquesta temàtica. Per tant, a escala global, l'AGCS no té rival.

En canvi, aquesta no és la situació palesa a escala regional, en què abunden les experiències d'internacionalització educativa fonamentades en instruments jurídics més efectius i que, a diferència dels acords de lliure comerç, són impulsats per planificadors, polítics i *stakeholders* del camp educatiu. Ens referim, per exemple, a les convencions regionals sobre reconeixement de títols impulsades per la UNESCO en varis continents,¹³¹ als esforços d'integració d'estàndards per part d'agències d'acreditació d'ES en l'àmbit regional, o a iniciatives d'integració i/o coordinació dels sistemes d'educació superior com el MERCOSUR-Educativo o l'espai europeu d'ensenyament superior.

2.5.2. Aprofundiment de la governança educativa global

L'AGCS afavoreix l'aprofundiment del fenomen de la governança educativa global ja que comporta que determinats aspectes de la governança educativa — tradicionalment ubicats en el nivell estatal— es relocalitzin en l'escala supranacional (Robertson and Dale, 2006). La governança global es defineix com un nou mètode de govern en el qual es reconstitueix el poder, les funcions i l'autoritat dels estats nació, arran de l'expansió de jurisdiccions internacionals i d'institucions de governabilitat global que es juxtaposen amb l'àmbit estatal (Held, 1999).¹³² La governança global equival a un sistema multinivell complex de divisió de les activitats i les funcions en la política educativa. Roger Dale (2003) sintetitza la forma d'aquest nou mètode de governança educativa en el següent esquema:

¹³¹ Aquestes són: Regional Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher Education in Latin America and the Caribbean (1974); International Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher Education in the Arab and European States Bordering on the Mediterranean (1976); Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher Education in the Arab States (1978); Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees concerning Higher Education in the States belonging to the Europe Region (1979); Regional Convention on the Recognition of Studies, Certificates, Diplomas, Degrees and other Academic Qualifications in Higher Education in the African States (1981); Regional Convention on the Recognition of Studies, Diplomas and Degrees in Higher Education in Asia and the Pacific (1983); Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region (1997). Font: www.unesco.org/legal/index.shtml [Consultat: 15/03/07].

¹³² Segons Hirst i Thompson, en l'actualitat, "el govern és una funció que pot ser portada a terme per una àmplia varietat d'institucions i pràctiques públiques i privades, estatals i no estatals, nacionals i internacionals" (1995: 422).

Gràfic 2.6. Governança pluriescalar de l'educació
 Font: (Dale, 2003)

SCALE OF GOVERNANCE				
SUPRA-NATIONAL				
NATIONAL				
SUBNATIONAL				
INSTITUTIONS OF CO-ORDINATION	GOVERNANCE ACTIVITIES			
	FUNDING	OWNERSHIP	PROVISION	REGULATION
STATE				
MARKET				
COMMUNITY				
'FAMILY'				

Des de la dècada dels noranta, l'OMC i l'AGCS s'incrusten en aquest esquema multinivell i influeixen, més o menys directament, en diversos afers o àrees de la política educativa (finançament, propietat, provisió i regulació). L'AGCS contribueix a accelerar dos processos de "desnacionalització / desestatització" que caracteritzen la governança educativa actual: la privatització i la transnacionalització de l'educació. Tanmateix, el fenomen de la governança educativa global neix molt abans. Des de la dècada dels cinquanta existeixen organismes internacionals, com per exemple el Banc Mundial, la UNESCO o l'OCDE, que influeixen en la política educativa nacional (Mundy, 1998, Mundy, 1999). No obstant això, la presència de l'AGCS introdueix canvis substancials respecte de l'escenari de governança precedent. Anys enrere els organismes internacionals influïen en els estats mitjançant la introducció de temes en la seva agenda educativa, mitjançant la difusió (i, de vegades, la imposició) de polítiques concretes. Però els estats eren els únics capaços de regular sobre la matèria. Actualment, amb la irrupció de l'AGCS, l'estat perd també la posició monopolística en l'àmbit de la regulació educativa (Robertson et al., 2002). En aquest nou escenari, determinades decisions passen a ser centralitzades a escala supranacional i els estats no hi poden intervenir de manera autònoma. Per tant, els acords comercials adquireixen sobirania formal sobre determinats aspectes de la política educativa estatal (Robertson and Dale, 2006).

Per altra banda, aquest procés no només comporta canvis en la *forma* i l'autonomia en el govern de l'educació, també remet a qüestions de contingut. Diversos autors coincideixen a l'hora de considerar que el règim comercial impulsat per l'AGCS té una orientació marcadament neoliberal (Altay, 2006, Kelsey, 2003, Robertson et al., 2002, Scherrer, 2005, Schugurensky and Davidson-Harden, 2003). Això es deu a que l'Acord promou la desregulació i l'obertura de mercats nacionals al comerç i a la competitivitat, accentua l'ús de mecanismes de mercat en el subministrament dels serveis públics, i exigeix la limitació de la intervenció estatal. Com afirma Stephen Gill, l'OMC i els seus acords promouen la *constitucionalització del neoliberalisme*, és a dir, un procés a través del qual el neoliberalisme és institucionalitzat en l'estructura quasilegal de l'estat i en les formes polítiques internacionals (Gill, 2003).¹³³

2.5.3. Estabilització d'un mercat global d'educació superior

Els acords de lliure comerç no estan necessàriament relacionats amb l'emergència o creació de mercats educatius. En el primer capítol hem pogut veure com la mercantilització de l'educació és promoguda i executada, en primera instància, pels estats i, de vegades, pels mateixos centres universitaris en ús de la seva autonomia. El que sí que resulta adient afirmar és que els acords de lliure comerç estan directament relacionats amb l'estabilització i consolidació de mercats educatius a escala global i/o regional.

Segons Fligstein (1993), les institucions necessàries per a la configuració de mercats són els drets de propietat, les estructures de governança, les regles d'intercanvi i les concepcions de control. El darrer d'aquests quatre elements esdevé fonamental per a l'estabilització dels mercats. Les *concepcions de control* es refereixen als acords que estructuren percepcions sobre com funciona un mercat determinat, la qual cosa permet als actors interpretar el seu entorn i, consegüentment, actuar per controlar situacions. També permet als actors interpretar les accions dels altres i entendre com està estructurat el mercat (Fligstein, 1993). Els acords de lliure comerç incideixen en tots els elements que, segons Fligstein, configuren els mercats, però institueixen de manera particular les concepcions de control. Ho fan en dos sentits. Per una banda, comporten

¹³³ És interessant assenyalar que el terme *constitucionalització* és utilitzat per Gill com una metàfora per indicar la força legal d'aquests acords. No obstant això, podem considerar que l'autor es queda curt a l'hora d'expressar contundència. A molts països la Constitució es troba subordinada jurídicament als resultats i continguts dels acords de lliure comerç. En conseqüència, quan ratifiquen un acord d'aquestes característiques, poden trobar-se en la tessitura d'haver d'adaptar el contingut de la seva constitució nacional a les obligacions contemplades per l'acord.

l'harmonització i estandarització a escala supranacional de marcs regulatoris referents a determinades àrees de la política, de manera que posen ordre en l'ampli ventall de regulacions multinacionals existents. Aquest *melting pot* regulatori acostuma a ser percebut com un autèntic entrebanc pels proveïdors transnacionals de serveis a l'hora d'actuar en diferents territoris. Per altra banda, com ja hem esmentat en l'apartat anterior, els acords de lliure comerç són molt efectius a l'hora de *fixar i bloquejar* les noves normes transnacionals a les quals obliguen. Com es desprèn del contingut de l'article XXI de l'AGCS, als estats els resulta molt difícil modificar els compromisos de liberalització a títol individual i segons el seu lliure arbitri. Es garanteix així que es respectarà el principi de previsibilitat i els proveïdors de serveis transnacionals saben que podran actuar en un entorn jurídic estable. Aquesta seria un nou indici de que l'AGCS, en primera instància, atorga i garanteix drets al capital, mentre que comporta nous deures i obligacions per als estats.

2.5.4. Transnacionalització de l'educació superior

La internacionalització educativa tampoc no és un efecte exclusiu dels acords de lliure comerç. De fet, no és ni de bon tros un fenomen recent. Tinguem en compte que una de les principals onades d'internacionalització universitària es remunta al període colonial, quan imperis com l'espanyol, el francès o el britànic implantaren sistemes d'educació superior a les seves colònies. Tampoc no és cap novetat la comercialització de l'educació universitària a escala internacional. Per posar un exemple que també es remunti enrere en el temps, les universitats europees medievals ja acostumaven a matricular estudiants estrangers (Brock, 2006).

El que afavoreixen els acords de lliure comerç, i que sí representa una novetat vers les relacions exteriors tradicionals en el camp educatiu, són les dinàmiques de transnacionalització. La principal diferència entre la internacionalització i la transnacionalització de l'educació no recau tant en l'escala en què operen els actors com en la forma en què s'estructuren les relacions dels actors en l'escala en qüestió. La internacionalització de l'educació superior es porta a terme habitualment a través de relacions de cooperació o de comerç exterior. Les universitats que exporten serveis a escala internacional o que cooperen amb universitats d'altres països ho acostumen a fer des de marcs internacionals en els quals les relacions s'estableixen i es pensen en funció de les fronteres estatals. Com afirma Wende (2000a)¹³⁴ la internacionalització comporta *interconnexió* entre sistemes educatius estatals, i s'implementa de manera que les fronteres i les

¹³⁴ Citat a Vlk (2006).

autoritats estatals no són qüestionades. Per tant, els estats i la regulació estatal juguen un paper clau en la mediació de les relacions educatives internacionals.

En canvi, les relacions transnacionals es desenvolupen *a través* de les nacions. La transnacionalització constitueix circuits d'intercanvi i compravenda de serveis independents de les fronteres estatals i d'altres condicionants en els quals les universitats, els professors i els estudiants actuen i circulen fluidament. En l'àmbit educatiu, la transnacionalització es materialitza, per exemple, en la capacitat d'una universitat per establir filials en diferents països sense restriccions, per expedir certificats reconeguts automàticament a l'estranger o per contractar lliurement personal docent i investigador internacional. L'AGCS és el tractat supranacional que pressiona més íntegrament a favor de la transnacionalització educativa. Per una banda, afavoreix la reconfiguració dels territoris i les infraestructures relatives a la producció i al consum de serveis. Per altra banda, com hem mostrat en els punts anteriors, el seu sistema de normes afavoreix la interdependència i la convergència entre els sistemes educatius estatals, així com la configuració de marcs reguladors comuns en diversos àmbits de la política educativa. Tot això fa que el paper dels estats i de les fronteres estatals es dilueixi en determinats àmbits ja que una part de la política que tradicionalment els concernia és reterritorialitzada.

Per acabar, en la taula 2.6 resumim la nova onada de transformacions en l'educació superior associada a l'avanç de l'AGCS. Com podem observar, l'AGCS no és l'únic factor associat a determinades dimensions de canvi, però és un factor clau en el seu aprofundiment.

Taula 2.5. Educació i lliure comerç. Una nova onada de transformacions
Font: elaboració pròpia

ESCENARI EDUCACIÓ SUPERIOR	TRANSFORMACIONS		
	Governança supra-nacional de l'educació	Mercats educatius	Relacions exteriors
Sense AGCS (i altres acords comercials)	Influència externa en la política educativa nacional	Emergència de mercats educatius	Dinàmica internacional
Amb AGCS (i altres acords comercials)	Règim internacional de comerç educatiu Àmbits de la regulació educativa fixats a escala global	Consolidació de mercats educatius Previsibilitat i concepció de control	Dinàmica transnacional Dissolució de fronteres estatals en la producció i el consum de serveis educatius

BLOC II: DISSENY DE LA RECERCA

3. Plantejament general i estat de la qüestió

Com hem vist en el bloc precedent, la inserció dels acords de lliure comerç en l'escenari de governança educativa és quelcom que no pot ser ignorat en una anàlisi comprensiva de les transformacions experimentades actualment pels sistemes d'educació superior. No obstant això, nombrosos estudis, normalment realitzats des de la perspectiva de les ciències de l'educació o de la sociologia de l'educació, no tenen en compte aquest ni altres elements externs quan analitzen la política educativa nacional. Com assenyalen Roger Dale i Andy Green, molts investigadors cauen en el parany del "nacionalisme metodològic" i donen per descomptat que els estats són la unitat d'anàlisi més apropiada de les ciències socials (Dale, 2005, Green, 2002).

Trencant amb aquesta tendència, darrerament ha adquirit centralitat i solidesa una nova àrea d'estudis que centra la seva atenció en les profundes implicacions dels processos de globalització (econòmica, política, cultural, etc.) en diversos àmbits de l'educació. S'hi aglutina un ampli ventall de temàtiques que tenen en comú el fet d'haver estat abordades a partir de la premissa que la globalització altera la naturalesa de les relacions, els processos i els productes educatius. La configuració d'aquesta nova àrea no comporta únicament la introducció de nous temes en l'agenda de recerca educativa, sinó també la revisió de determinats postulats teòrics, models d'anàlisi i metodologies d'investigació (Bonal et al., 2007).

La recerca d'aquesta tesi doctoral s'emmarca en aquesta nova àrea d'estudis sobre globalització i educació. En conseqüència, i com desenvoluparem al llarg dels pròxims capítols, el plantejament de la nostra recerca pretén transcendir el nacionalisme metodològic i contemplar els efectes de la globalització en la política educativa nacional. A la vegada, també pretén evitar caure en l'altre extrem, en la trampa hiperglobalista, i, en conseqüència, contempla també els efectes de la política nacional en la constitució d'institucions i règims globals que afecten l'educació. Aquesta darrera qüestió és especialment rellevant en la temàtica de l'AGCS i l'educació. En molts països s'ha posat de manifest que un ampli ventall d'actors, governamentals i no governamentals, aspira a inserir-se en la xarxa de governança d'aquesta temàtica o, almenys, inserir els seus interessos, prioritats i inquietuds en la discussió. Com desenvoluparem més endavant, creiem que

aquestes interaccions produïdes en l'escala estatal són un element fonamental per entendre els resultats de l'AGCS en el sector educatiu.

La recerca de la tesi doctoral té per objectiu, precisament, explicar els resultats de la negociació de l'AGCS i entendre així per què els països decideixen liberalitzar o no el seu sector educatiu en el marc de l'acord. Per assolir aquest objectiu, la recerca s'ha desenvolupat en dues grans fases clarament diferenciables:

a) En la primera fase s'ha realitzat una anàlisi global dels resultats de l'AGCS en el terreny de l'educació en funció de diferents característiques dels països membres (desenvolupament econòmic, incorporació a l'OMC i variables dels seus sistemes educatius). En aquest volum no ens entretenim a explicar amb detall el procés d'aquesta fase de la recerca ja que ja foren publicats en la memòria de recerca (UAB, Setembre de 2005). Els seus resultats també han estat publicats, o ho seran pròximament, en revistes com *Globalisation, Societies and Education*, *Higher Education Journal* i *Archivos Analíticos de Política Educativa* (vegeu la bibliografia).

b) En la segona fase s'analitza en profunditat i a través d'una metodologia qualitativa el desenvolupament de les negociacions. Ens centrem en tres països concrets, Argentina, Xile i Espanya, que analitzem des d'una perspectiva comparada. En aquesta fase de la recerca perdem extensió territorial respecte a la fase anterior, però l'estudi adquireix intensitat ja que podem analitzar la problemàtica des d'una perspectiva interescalar, així com observar nous elements i factors de liberalització que els estudis més amplis no ens permetien contemplar. En la present memòria de la tesi doctoral desenvolupem aquesta segona fase, tot i que és important posar de relleu que la tesi final és producte de la integració dels resultats obtinguts en ambdues fases. Totes dues fases formen part d'un mateix projecte i comparteixen elements com la temàtica, l'objecte d'estudi i el plantejament general. En canvi, el model d'anàlisi, la metodologia, les fonts de dades i la mostra de cada una de les fases són diferents.

Aquest capítol es divideix en tres apartats. En el primer s'explica i es justifica el plantejament general de la recerca, com també es delimita la problemàtica i l'aproximació analítica adoptada. En el segon apartat es resumeixen els principals resultats obtinguts en la primera fase de la nostra recerca (l'anàlisi estadística global dels resultats de les negociacions de l'AGCS). En el tercer i darrer apartat realitzem un "estat de la qüestió" de la investigació realitzada sobre la mateixa problemàtica per part d'altres autors.

3.1. Plantejament general de la recerca

3.1.1. Delimitació de la problemàtica

La recerca se circumscriu a l'àrea d'estudis sobre globalització i educació, i se centra en la temàtica de la introducció *de l'educació superior en l'àmbit material de l'Acord general de comerç de serveis*. Ara bé, un mateix tema es pot desglossar en diferents problemàtiques i, per tant, derivar en diferents objectes d'estudi. Els estudis sobre la relació entre l'AGCS i l'educació no són una excepció d'aquesta regla i, com veurem a continuació, s'han centrat en objectes molt diferents.

És interessant assenyalar que la comunitat universitària, com que és una part afectada per les negociacions de l'AGCS, de vegades s'ha aproximat a la temàtica des d'una perspectiva més política que acadèmica. Així, cal posar de relleu que una part important dels documents sobre AGCS i educació elaborats per les universitats, més que realitzar una anàlisi, defineixen una posició política.

Pel que fa als treballs amb rerefons analític, la majoria se centren en estudiar els *efectes* de l'AGCS en els sistemes educatius – vegeu (Nunn, 2001, Kelk and Worth, 2002, Robertson and Dale, 2003, Saner and Fasel, 2003, Knight, 2002, Scherrer, 2005, Peixoto, 2006). Així, nombrosos estudis tenen per objectiu valorar els pros i/o els contres, els costos i/o els beneficis, de la liberalització comercial de l'educació —i sobretot de l'educació superior— en el marc de l'AGCS. Es tracta d'un tipus de recerca que acostuma a ser poc empírica i que realitza una anàlisi dels efectes sovint especulativa. És a dir, es dibuixen possibles escenaris de futur en els quals s'hipotetitza sobre els impactes que comportarà una major presència de les normes de l'AGCS en el camp educatiu. Aquests treballs tenen un especial interès per a la nostra recerca pel fet que aporten les categories, els significats i les idees basant-se en els quals, probablement, els *policy makers* i altres actors definiran els seus interessos i preferències davant les negociacions de l'AGCS.¹³⁵

Un altre conjunt d'estudis té per objectiu *interpretar* els continguts de l'Acord (Zdouc, Rikowski, 2003, Kelsey, 2003). Aquests treballs foren de gran utilitat sobretot en el moment en el qual el tema començava a ressonar i els científics de l'educació no estaven tan familiaritzats ni amb la temàtica ni amb molts dels conceptes del món comercial que s'hi associen. És molt habitual trobar publicacions sobre l'AGCS i l'educació amb un caràcter híbrid, és a dir, una part es dedica a interpretar o explicar els continguts de l'acord i l'altra a hipotetitzar sobre els seus possibles efectes en els sistemes educatius.

¹³⁵ Per aquest motiu, en el capítol sext parem especial atenció al contingut d'aquests treballs.

Finalment, hi ha un altre tipus de treballs que tenen un caire més descriptiu i es centren en realitzar un *seguiment de les negociacions* de l'AGCS (OECD, 2002b, Nielson, 2003, Sauvé, 2002a, Sauvé and Stern, 2000, Knight, 2003).

En ocasions anteriors, hem estudiat la temàtica des de la perspectiva dels efectes i de la interpretació (Verger, 2005a, Verger, 2005b). A més, també hem incidit en una línia temàtica no tan explorada com les anteriors, centrada en l'emergència de campanyes polítiques i altres iniciatives de resposta com a resposta a la intromissió de l'AGCS en els sistemes educatius (Verger and Bonal, 2004, Verger and Bonal, 2006).¹³⁶ El present treball de recerca, si bé continua explorant la relació entre l'AGCS i l'educació, se centra en una altra problemàtica. Analitza el *procés de negociació* de l'Acord en matèria d'accés a mercats i tractament nacional. Específicament, l'objecte de la nostra anàlisi són els *factors pels quals els països estableixen, o no estableixen, compromisos de liberalització (AM i TN) en el sector educatiu en el marc de l'AGCS*.¹³⁷ Aquesta problemàtica ha estat afrontada també per altres autors, el treball dels quals resumim en el tercer apartat d'aquest capítol.

3.1.2. Aproximació a l'objecte d'estudi

Part dels treballs publicats sobre l'AGCS tenen per objectiu, no sempre manifest, orientar els *policy makers* o altres actors envers la posició que més convé adoptar davant la negociació (vegeu per exemple (COL/UNESCO, 2006, Beker, 2004, Herno, 2004, Cottier et al., 2003)). De vegades, el contingut d'aquesta recerca es pot qualificar de "crític" per com valoren l'impacte que pot tenir l'AGCS en la regulació de determinats sectors o en el desenvolupament dels països més pobres. No obstant això, molts d'aquests estudis no s'emmarquen en una perspectiva eminentment crítica sinó en el que Cox (1995) anomena *problem solving theory*. La recerca desenvolupada des d'aquesta perspectiva pretén aportar eines i coneixement per orientar la política o per a la resolució de problemes concrets. En termes analítics, la *problem solving theory* es caracteritza pel fet que dóna per descomptat l'actual ordre establert (relacions de poder, regles i institucions) i l'accepta —implícitament o explícitament— com a punt de partida. A més, contempla la realitat de manera fragmentada i, en conseqüència, busca solucions a les problemàtiques diagnosticades en una determinada parcel·la de la realitat, és a dir,

¹³⁶ Aquest tema, tot i que no centrat exclusivament en l'àmbit de l'educació, també ha estat treballat per (Sussex, 2005b).

¹³⁷ Recordem que les negociacions de l'AGCS no només versen sobre compromisos en AM i TN, sinó que també ho fan sobre disciplines de reglamentació nacional i de normes (vegeu el capítol 2).

des dels paràmetres definits pel fragment i no per la totalitat social. En els casos en què sí que es té en compte la totalitat i en els quals, fins i tot, es posa en qüestió, s'accepta que aquesta és la realitat sobre la qual s'ha de treballar i a partir de la qual s'han de construir les solucions (Cox, 1995).

Molts estudis de les ciències de l'educació s'emmarquen en aquesta aproximació. De fet, la parcel·lació de la realitat és una constant en els estudis educatius. Així, des de la perspectiva de molts àmbits de recerca de les ciències de l'educació (educació comparada, estudi de l'organització i gestió dels sistemes educatius, anàlisi sociopolítica de l'educació o estudis del currículum) s'acostuma a ignorar la manera en què les transformacions socioeconòmiques globals alteren els processos i productes educatius, la relació dels estats amb l'educació, etc. (Bonal et al., 2007). Per exemple, sovint es publiquen treballs que analitzen els resultats educatius o l'efectivitat escolar sense tenir en compte la realitat en què s'insereixen les escoles, fins i tot en contextos de pobresa o de conflicte que influeixen clarament en els processos educatius (López and Tedesco, 2004).

Un bon exemple d'aquesta aproximació en una problemàtica semblant a la que ens ocupa el trobem en la línia de recerca del *think tank* The Futures Project. Aquest centre considera que les preguntes que s'han de respondre en un entorn de major comercialització de l'educació superior són:

“1. How can policy encourage to measure and report learner outcomes so that the market is operating based on good information about institutional quality and performance? 2. How can policy turn students who cannot pay or will be expensive to educate into a target market? 3. What types of new, market oriented structures for HE systems would encourage institutional accountability, responsiveness and innovation?” (Newman and Couturier, 2002, Newman, 1999).

Com veiem, les preguntes formulades no qüestionen l'entorn de la comercialització educativa, ni pretenen comprendre com s'ha configurat, ni a quins interessos obeeix. Es limiten a buscar solucions concretes perquè la comercialització no agreugi problemes com la manca d'equitat o de qualitat educativa.

La nostra recerca, en canvi, aspira a emmarcar-se en l'aproximació anomenada *teoria crítica*, que Cox contraposa a la *problem solving theory*. La teoria crítica no és “crítica” únicament perquè analitzi críticament determinats temes o polítiques sinó perquè, en primer lloc, qüestiona i problematitza les estructures i l'ordre establert, així com el procés pel qual aquest ordre ha esdevingut dominant. Per tant, no naturalitza ni les institucions, ni les regles, ni les relacions de poder existents. També qüestiona els marcs d'acció restringits que la *problem solving theory* accepta com a paràmetres d'anàlisi. Això no comporta que la teoria crítica

estigui sempre centrada en la totalitat o en el nivell macro i es desinteressi per les parts o per aspectes micro. Vol dir més aviat que analitza les parts tenint en compte que integren una totalitat més àmplia. El seu objectiu no és tant resoldre problemes concrets com comprendre els processos de canvi en els quals tant la part com la totalitat es troben involucrats (Cox, 1995).

3.2. Anàlisi global de l'AGCS i l'educació [fase 1 de la recerca]

En coherència amb el plantejament de la recerca, la primera fase també té per objectiu explorar els factors que influeixen en l'establiment de compromisos de liberalització educativa per part dels països membres de l'OMC. Les línies d'hipòtesi apunten al fet que factors com *les desigualtats econòmiques entre els països membres, determinades característiques dels sistemes educatius dels països* (nivell de privatització de la despesa educativa, pes del sector privat, entre altres) i *la data d'incorporació dels països a l'OMC* influeixen en l'establiment de compromisos de liberalització en el sector educatiu. Les hipòtesis en qüestió es fonamenten en la literatura revisada i en les entrevistes exploratòries realitzades.

La recerca es desenvolupa en dos nivells d'anàlisi. En el primer nivell es considera la *freqüència* en l'adquisició de compromisos de liberalització educativa en el marc del AGCS per part dels països. En el segon nivell es considera el *grau de profunditat* dels compromisos establerts. Per poder desenvolupar el segon nivell d'anàlisi hem hagut d'elaborar un nou índex amb què mesurar i poder comparar el nivell de liberalització educativa adoptat pels països. L'explicació sobre la fórmula matemàtica en què es basa aquest índex, al qual anomenem EduGATS, es pot consultar en el quadre 3.1. La construcció d'aquest índex és una de les principals aportacions d'aquesta primera fase de la recerca ja que, fins a la creació de l'EduGATS, els compromisos de liberalització es mesuraven de manera poc precisa, fins i tot per la mateixa OMC. Els valors del nivell de liberalització educativa segons l'EduGATS dels països que han establert compromisos en l'AGCS es pot consultar en l'annex 5.

La metodologia amb què es contrastaren empíricament les hipòtesis és eminentment quantitativa, tot i que recorrem a la teoria i a dades qualitatives (entrevistes exploratòries, altres estudis, etc.) per interpretar les relacions entre variables observades. En aquell moment, l'adopció d'una estratègia quantitativa i l'aplicació de tècniques estadístiques era la manera més adient per, en una primera aproximació a la problemàtica, copsar el resultat de les negociacions en tots els països membres. Les fonts de dades primàries són les llistes de compromisos

consolidats pels països membres. A continuació, recollim els resultats obtinguts en aquesta primera fase de la recerca.

Quadre 3.1. Càlcul de l'EduGATS¹³⁸
Font: Elaboració pròpia

A l'hora de calcular l'EduGATS es tenen en compte els següents factors: a) els subsectors educatius compromesos; b) les limitacions en accés a mercats i tractament nacional, que poden ser diferents en funció dels subsectors i en funció dels quatre modes comercials; i c) els compromisos horitzontals, que són transversals als sectorials. La premissa bàsica és que un major nombre de limitacions en les llistes de compromisos —vers cada un dels ítems esmentats— indica un menor grau d'obertura comercial.

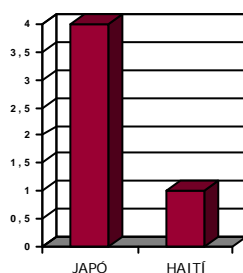
La fórmula per calcular l'EduGATS contempla que vers la clàusula d'accés a mercats es puguin introduir sis limitacions. Per tant, per cada subsector (y), tindriem que $AMx = (6 - L)/6$ (on x equival a cada mode comercial i L al nombre de limitacions establertes, incloses les que són presents en els compromisos horitzontals). Per la seva banda, es contempla que hi ha vuit limitacions possibles en tractament nacional, de manera que $TNx = (8 - L)/8$. L'EduGATS és el resultat de sumar ambdós factors. Una vegada ponderat, pot tenir un valor entre 0 (no obertura) i 1 (màxima obertura).

$$\text{EduGATS} = \sum y(AMx) + \sum y(TNx)$$

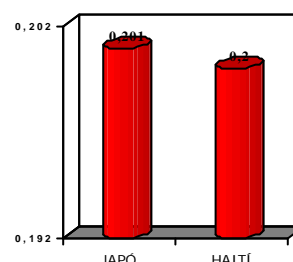
L'EduGATS és una mesura més precisa que altres indicadors per calcular el grau de compromisos, com els utilitzats per l'OMC i l'OCDE. Aquestes agències, en els seus informes sobre els resultats de les negociacions de l'AGCS, acostumen a fer referència al nombre de subsectors compromesos com a principal indicador (OECD, 2002b, WTO, 2005b). La imprecisió d'aquest criteri es fa palesa quan explorem, per exemple, les llistes de compromisos del Japó i d'Haití. El Japó ha establert compromisos en quatre subsectors educatius i Haití, en un. Per tant, els informes de l'OMC i de l'OCDE (gràfic 1) resolten que el Japó ha realitzat compromisos molt més profunds que Haití, amb una relació 4:1. No obstant això, el Japó ha inclòs moltes limitacions en cada subsector de manera que, segons els nostres càlculs (gràfic 2), el nivell de compromisos del Japó en educació té un valor de 0,201. Per la seva banda, Haití només ha inclòs un subsector en la seva llista, però sense cap limitació, de manera que el valor dels seus compromisos és de 0,2.

Contràriament a la tesi de l'OMC/OCDE, el grau de compromisos de tots dos països és molt similar.

Gràfic 1. Mètode OMC/OCDE



Gràfic 2. Resultats segons l'EduGATS



¹³⁸ La informació necessària per mesurar l'EduGATS es troba en les llistes de compromisos de liberalització, les quals són de domini públic. Un cop finalitzen les rondes de negociacions, les llistes de compromisos resultants són annexades al mateix text de l'AGCS i, consegüentment, passen a formar part de l'Acord. Les llistes es poden consultar accedint a la base de dades de serveis de l'OMC (<http://tsdb.wto.org/wto/WTOHomepublic.htm>).

3.2.1. Factors de liberalització educativa. Exploració estadística

Fins al moment, quaranta-set països membres han inclòs l'educació en les seves llistes de compromisos, per tant, una àmplia majoria dels membres de l'OMC no ha liberalitzat l'educació en el marc de l'AGCS¹³⁹. Aquesta no és la situació de la totalitat de sectors de serveis contemplats per l'acord, ja que hi ha sectors àmpliament liberalitzats com els serveis de turisme i viatges —compromesos per part de 129 països membres— o els serveis financers —compromesos per part de 107 països¹⁴⁰.

A l'hora de comprendre els motius pels quals la liberalització en educació avança de manera més pausada que en altres sectors, hem de tenir en compte que l'educació i, per exemple, la sanitat o el subministrament d'aigua són sectors en què acostuma a predominar el subministrament estatal i que, a més, són serveis fonamentals per a la materialització efectiva d'una sèrie de drets socials. Per altra banda, la no-liberalització de l'educació podria estar influïda per factors com les limitacions a la regulació estatal i altres efectes derivats de l'AGCS. No obstant això, malgrat que hi ha elements que inhibeixen la liberalització comunament a la totalitat dels països membres de l'OMC, els resultats de les negociacions en l'àmbit educatiu divergeixen àmpliament. A continuació, dissertarem sobre els possibles factors d'aquesta divergència. Concretament, tal com s'apunta en les línies d'hipòtesi, s'analitzen tres factors: les característiques dels sistemes educatius dels països membres, el grau de desenvolupament dels països i la data d'incorporació a l'OMC.

3.2.2. Influència de les característiques dels sistemes educatius

La relació entre determinades característiques dels sistemes educatius i la intensitat dels compromisos de liberalització dels països membres¹⁴¹ fou analitzada per (Mundy and Iga, 2003) prèviament al nostre estudi. Concretament, aquestes autores exploren la relació entre el *nivell de privatització del finançament dels sistemes educatius* i la intensitat dels compromisos establerts en educació en el marc de l'AGCS. Com a resultat de l'exploració, conclouen que la relació entre ambdues

¹³⁹ Concretament, els serveis educatius són, després dels de salut, el sector en el qual els membres de l'OMC han establert menys compromisos de liberalització. Aquesta xifra contempla les Comunitats Europees com a un únic membre.

¹⁴⁰ En aquestes xifres es contempla la UE (o Comunitats Europees) com a un únic membre —és a dir, no es comptabilitzen per separat els seus països membres. De vegades, la base de dades de serveis de l'OMC contempla separatament la UE-12 i la UE-15.

¹⁴¹ La informació sobre els nivells de privatització i comercialització dels sistemes educatius es troba en la base de dades de l'Institut d'Estadístiques Educatives de la UNESCO i en els informes *Education at a Glance* de l'OCDE.

variables és significativa.¹⁴² En canvi, la nostra anàlisi —malgrat que es basa en les mateixes dades que Mundy i Iga sobre privatització del finançament i se centra en la mateixa mostra de països¹⁴³— conclou que el *nivell de privatització del finançament dels sistemes educatius* no s'associa al resultat de les negociacions de l'AGCS ($P = 0,516$). El motiu pel qual obtenim resultats diferents a Mundy i Iga recau en el fet que empen un mètode diferent a l'hora de mesurar el grau dels compromisos de liberalització. El càlcul fet per Mundy i Iga contempla la possibilitat que els països puguin establir compromisos totals o parcials en els diferents subsectors, de manera que atorguen una puntuació intermèdia entre la liberalització total i la no-liberalització. Concretament, els valors numèrics amb els quals indiquen la intensitat dels compromisos són 2 (compromís total), 1 (parcial) i 0 (no s'estableix compromís). Això suposa una millora respecte al mètode de l'OMC i de l'OCDE, que només té en compte si els països estableixen o no compromisos en els diferents subsectors. No obstant això, la tipologia de limitacions que es poden introduir a l'hora d'establir compromisos és molt més àmplia. Per tant, malgrat que Mundy i Iga introdueixen precisió en el càlcul del grau de compromisos respecte a mètodes anteriors, els seus càlculs no copsen la graduació de la intensitat dels compromisos de la manera que ho fa l'EduGATS¹⁴⁴.

Tot i que el *nivell de privatització del finançament dels sistemes educatius* no es correlaciona amb els resultats de les negociacions de l'AGCS en el sector educatiu, hi ha altres variables relacionades amb característiques dels sistemes educatius que hi mantenen una relació més significativa. Ens referim a la *proporció de matriculació del sector privat* i al *percentatge de subvencions públiques que rep el sector privat* en el nivell d'educació superior. Ambdós factors s'associen a l'establiment de compromisos en educació (vegeu les gràfiques següents), però no amb el grau d'aquests compromisos.¹⁴⁵

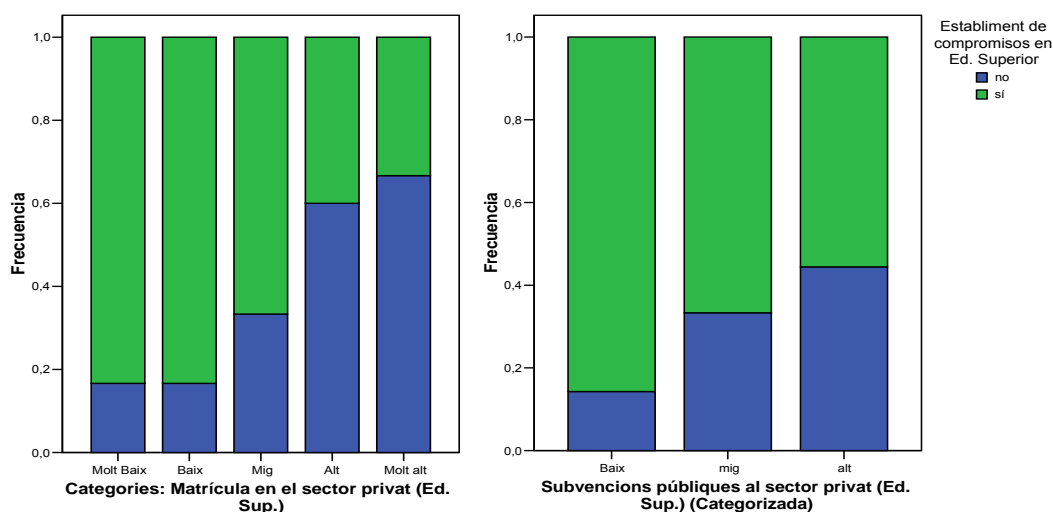
¹⁴² La significativitat estadística que obtenen és $P = 0,003$.

¹⁴³ La font a la qual ens referim és *Education At a Glance Education Indicators*, OECD (2001).

¹⁴⁴ Per raons de mètode, l'estudi de Mundy i Iga també arriba a conclusions diferents de les nostres en altres aspectes. Per exemple, els càlculs estadístics fets per Mundy i Iga les menen a menystenir el pes de la variable *desenvolupament econòmic* sobre la intensitat dels compromisos. Concretament, realitzen una correlació estadística que les porta a concloure que "*advanced industrial countries, countries in transition, and developing countries are distributed randomly* [pel que fa al grau de compromís de liberalització en educació dels països]" (pp. 293). Si bé és cert que la variable *desenvolupament econòmic* no es relaciona tan significativament amb la intensitat dels compromisos, sí que ho fa amb l'establiment/no establiment de compromisos (vegeu gràfic 5).

¹⁴⁵ Ambdues variables tenen valors quantitatius, però per a fer viable l'anàlisi estadística les hem convertit en variables qualitatives.

Gràfic 3.1. Compromisos en funció del pes del sector privat (esquerra)
 Gràfic 3.2. Compromisos en funció de les subvencions públiques al sector privat
 Font: elaboració pròpia



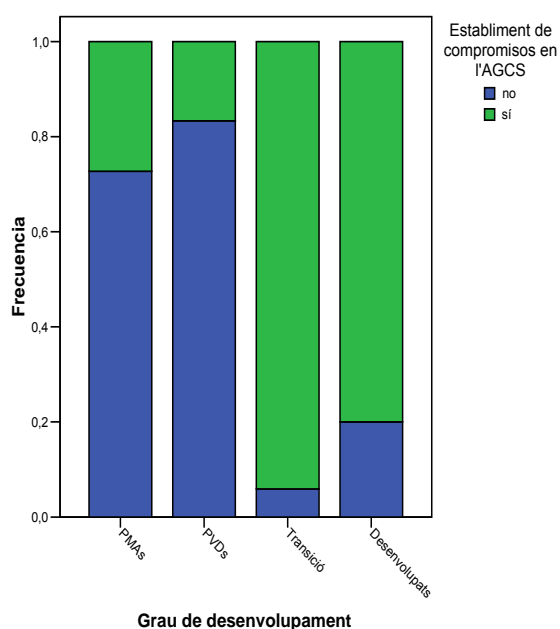
En el gràfic 3.1 s'observa com la major presència del sector d'educació superior privada en un país s'associa a una menor freqüència en l'establiment de compromisos en el sector educatiu. Això podria respondre al fet que els governs consideren que l'oferta educativa nacional (pública i privada) és suficientment àmplia i que, conseqüentment, no els cal facilitar la incorporació de proveïdors estrangers en els seus sistemes educatius mitjançant l'AGCS. Una altra explicació plausible és en que el sector privat, gràcies a la seva forta implantació, compta amb la capacitat de pressionar eficaçment els governs perquè no liberalitzin l'educació en el marc del AGCS i evitar així haver de competir amb proveïdors estrangers¹⁴⁶. En segon lloc, com es veu en el gràfic 3.2, *adquireixen menys compromisos els països que atorguen més subvencions al sector privat*. La contrastació d'aquesta relació ens podria indicar que els països que subvencionen fortament el sector privat (nacional) no estan disposats a aplicar el mateix règim de subvencions a centres educatius estrangers. D'altra banda, seria plausible contemplar, de nou, la pressió exercida pel sector privat, que va orientada a la no-liberalització i està motivada pel fet que els centres privats no estan disposats a "repartir-se el pastís" del finançament públic amb proveïdors estrangers.

¹⁴⁶ En referència a aquesta temàtica, Mundy i Iga (2003) documenten que el lobby de la universitat privada dels EUA és molt actiu i eficaç a l'hora d'exercir pressió sobre el congrés del seu país perquè no liberalitzi el sector d'educació superior. Reprenem aquesta qüestió quan resumim el treball d'aquestes autores.

3.2.3. La influència del grau de desenvolupament dels països

Aquest és el factor, dels que contemplem en el nostre model d'anàlisi, que s'associa de manera més clara als resultats de les negociacions de l'AGCS¹⁴⁷. L'anàlisi constata que la variable *grau de desenvolupament* es correlaciona de manera positiva amb l'establiment de compromisos de liberalització en el sector educatiu. En concret, com es mostra en el gràfic 3.3, els països del sud (països en vies de desenvolupament i països menys avançats) són més reticents a establir compromisos en matèria de serveis educatius que els països del nord (països desenvolupats i països en transició).

Gràfic 3.3. Compromisos en educació en funció del grau de desenvolupament econòmic
Font: elaboració pròpia

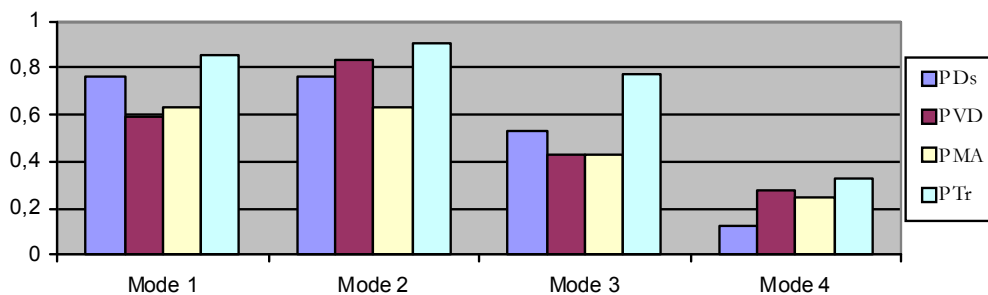


Les mateixes dades foren analitzades introduint la variable *modes comercials*. En aquest cas es fa palès que no hi ha una obertura comercial homogènia entre els diferents modes comercials (vegeu gràfic 3.4). Concretament, es realitzen compromisos amb menor intensitat respecte al mode 4 que respecte a la resta de modes. És més, es tracta de l'únic mode respecte al qual els països desenvolupats són menys "liberals" que la resta. Això s'explica, en gran mesura, pel fet que els països rics consideren que establir compromisos en el mode 4 és incompatible amb

¹⁴⁷ A l'hora d'analitzar la influència d'aquest factor ens basem en les categories de desenvolupament econòmic adoptades per l'OMC, que distingeix entre països desenvolupats (PD), països en transició (PTr), països en vies de desenvolupament (PVD) i països menys avançats (PMA).

les seves polítiques d'estrangeria o de migracions (Saner and Fasel, 2003).¹⁴⁸ Contràriament, el mode 4 és aquell respecte al qual molts països del sud anhelan majors avanços ja que consideren que el seu avantatge comparatiu en el comerç de serveis es basa, sobretot, en l'exportació de "recursos humans" (UNCTAD, 2005). Concretament, l'interès dels països del sud en aquest mode comercial recau en els ingressos que obtenen gràcies a les remeses dels treballadors nacionals a l'estranger (Shashikant, 2005).

Gràfic 3.4. EduGATS en funció dels modes comercials
Font: elaboració pròpia



Segons es desprèn de les entrevistes realitzades a delegacions dels països del sud, l'AGCS és percebut, de vegades, com un instrument adient per atreure inversió de capitals i personal altament qualificat als sistemes educatius, sobretot en aquells nivells educatius infrafinançats per part de l'estat. És a dir, l'AGCS podria esdevenir una solució de mercat a les limitacions de la inversió pública en educació. No obstant això, la gran majoria de països del sud es decanten per la no-liberalització del sector educatiu o per obrir-lo tímidament. Per tant, resulta plausible suposar que les delegacions dels països del sud perceben també "amenaces" o inconvenients en l'obertura comercial dels seus sistemes educatius. Un dels principals inconvenients està relacionat amb el fet que els països menys desenvolupats són poc competitius en el comerç internacional de serveis (UNCTAD, 2005). Els serveis educatius no són cap excepció d'aquesta regla, ja que la majoria de països del sud són importadors nets d'educació (OECD, 2002). Conseqüentment, els centres educatius de molts d'aquests països no només tenen grans dificultats per accedir als mercats educatius globals, sinó que la liberalització comercial pot comportar que siguin desplaçats per la competència internacional en el seu propi territori (Aboites, 2004, Rodríguez

¹⁴⁸ En aquest sentit, és il·lustratiu un document del Ministeri de Comerç espanyol en el qual es fa referència al "temor a un increment de l'entrada d'estrangers que comporti un increment de l'atur" en cas que s'estableixin compromisos en el mode 4 (MITC, 2004).

Gómez, 2004, Barrow et al., 2004). Per altra banda, molts països del sud són també conscients que la liberalització comercial estipulada per l'AGCS pot introduir grans dosis de complexitat —a banda de limitacions— en matèria de regulació domèstica i de finançament dels sistemes educatius (Malo, 2003). Finalment, els països menys desenvolupats no compten amb mecanismes jurídics i tècnics adequats per a l'avaluació de qualitat de centres educatius internacionals (o nacionals). Arran d'això, en molts països del sud la internacionalització de l'educació s'ha materialitzat sovint en la multiplicació de “molinets de diplomes” o “universitats garatge” (Carnoy, 1999b, García-Guadilla, 2002), qualificatius que indiquen la baixa qualitat dels serveis que proveeixen.

Tanmateix, la perspectiva nord/sud resulta adequada a l'hora d'analitzar la liberalització de serveis educatius en el marc de l'OMC segons altres factors. Ens referim al fet que a molts països del sud les ofertes de serveis depenen del desenllaç de les negociacions sobre altres temes inclosos a l'àmbit material de l'OMC en els quals els països menys desenvolupats tenen més interessos ofensius (agricultura, cotó, tèxtil, etc.). Guiades per aquesta lògica, algunes delegacions que no han liberalitzat l'educació reconeixen que el sector educatiu podria esdevenir “moneda de canvi” en el decurs de les negociacions.

En definitiva, des de la perspectiva dels països menys desenvolupats, la liberalització educativa en el marc de l'AGCS pot comportar més riscos i inconvenients que oportunitats. Per tant, acostumen a adoptar una actitud defensiva en la negociació d'aquesta temàtica. Això explica, en gran mesura, el decalatge palès entre els compromisos de liberalització educativa dels països del nord i els del sud. En tot cas, molts països del sud podrien haver liberalitzat o podrien plantejar-se la liberalització de l'educació a canvi que altres països liberalitzin sectors o àrees en les quals sí que tenen interessos ofensius.

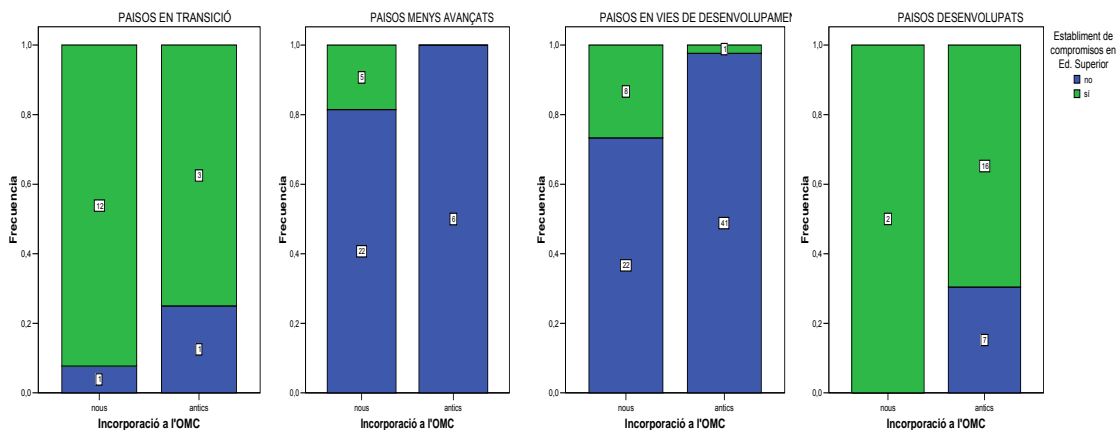
3.2.4. La data d'incorporació a l'OMC

Fins al moment, la majoria de països membres de l'OMC amb compromisos de liberalització en matèria educativa els han adquirit durant la Ronda d'Uruguai (1986–1994). En aquella ronda, 28 països varen optar per liberalitzar, en major o menor mesura, el seu sector educatiu. Actualment, malgrat que la ronda de negociacions consecutiva a la d'Uruguai (ronda GATS2000) no ha finalitzat, hi ha 47 països que han establert aquest tipus de compromisos. Aquest increment podria ser el resultat que en qualsevol moment, i independentment del desenllaç de les rondes, els països membres puguin introduir nous compromisos en les seves llistes. No obstant

això, els països no acostumen a liberalitzar els seus mercats sense aconseguir res a canvi. Per tant, resulta més plausible considerar que la majoria de *nous* compromisos de liberalització han estat realitzats pels nous membres de l'OMC. Tinguem en compte que a la ronda d'Uruguai no hi participaren la totalitat dels països que actualment són membres de l'OMC. Concretament, l'OMC només tenia 76 membres de ple dret el dia que començà a funcionar (l'1 de gener de 1995), mentre que actualment el número de membres és de 150. Per tant, un ampli percentatge dels membres s'ha incorporat a l'organisme després de la seva creació.

Un cop contrastada aquesta tercera hipòtesi mitjançant l'ús de tècniques estadístiques observem que, efectivament, els membres incorporats a l'OMC després de la Ronda d'Uruguai han liberalitzat el sector educatiu amb més freqüència i intensitat que els membres fundadors de l'OMC (vegeu gràfic 3.5).

Gràfic 3.5. Freqüència de compromisos en funció de la data d'incorporació a l'OMC
Font: elaboració pròpia



Aquesta nova relació s'explica, en gran mesura, per les exigències del procés d'adhesió a l'OMC. Aquest procés comporta que els països que aspiren a ser membres de ple dret de l'organisme hagin d'aplicar un important paquet de mesures liberalitzadores. A l'article XII de l'Acord de Marràqueix s'estableix que qualsevol estat o territori duaner "podrà adherir-se al present Acord en condicions que haurà de convenir amb l'OMC" (subratllat propi). Això, en la pràctica, es tradueix en el fet que quan un país remet una petició d'adhesió a l'OMC es constitueix un grup de treball que avalua les polítiques comercials del candidat i li planteja quins sectors ha de liberalitzar si vol esdevenir membre de ple dret de l'OMC. A l'hora d'entendre les implicacions d'aquest procés cal tenir present que els grups de treball no estan compostos per tecnòcrates sinó per delegats dels països membres. En conseqüència, els delegats pressionen el país candidat perquè liberalitzi sectors en

què els seus països tenen interessos ofensius. Per tant, el procés d'adhesió no és un tràmit establert *ex ante* sinó que, com gairebé tota l'activitat que es porta a terme a l'OMC, consisteix en una negociació. Finalitzades les negociacions entre el país aspirant i el grup de treball, es trasllada un esborrany de protocol d'accés a la Conferència Ministerial de l'OMC, que és la instància amb potestat de decidir si l'adhesió es fa efectiva (Suranovic, 1998).

En definitiva, les normes d'adhesió a l'OMC ens fan entreveure que la majoria dels nous membres, en el seu moment, foren condicionats externament perquè liberalitzessin diferents sectors de la seva economia i, probablement, de serveis¹⁴⁹. La contrastació d'aquesta darrera hipòtesi ens indica que la liberalització en sectors de serveis com els educatius està més condicionada per factors de caire institucional (com, en aquest cas, les normes de l'OMC sobre l'adhesió de nous membres) que per estratègies relacionades amb aspectes educatius. Aquesta observació es podria entendre, almenys parcialment, com una conseqüència lògica del fet que els ministeris d'educació dels països membres no participin formalment en les negociacions de l'AGCS, malgrat que es tracti d'unes negociacions en què es decideix si es liberalitza o no el sector que, teòricament, tenen competència per regular¹⁵⁰.

3.2.5. Resum dels resultats obtinguts

En aquesta primera fase de la recerca s'observa que molts governs són reticents a liberalitzar el seu sector educatiu en el marc de l'Acord. Tanmateix, existeix un *cluster* de països més reticent a la liberalització que la mitjana que està compost pels països menys avançats i pels PVD, és a dir, pels països del sud. Es tracta de països que, en general, no tenen interessos ofensius en la liberalització del sector de serveis educatius ja que la seva indústria educativa difícilment podrà penetrar en un mercat educatiu global altament liberalitzat. És més, en aquest escenari probable, els centres educatius dels països del sud perdran espais d'intervenció en el seu propi territori davant la competència internacional.

¹⁴⁹ Cal apuntar que la relació es manifesta més feble en el cas dels PMA. Concretament, hem comprovat que el 81,81% d'aquests països són nous membres de l'OMC, però no han establert compromisos en educació amb la mateixa freqüència que, per exemple, els països en transició (la majoria dels quals també són nous membres). Això és deu al fet que els PMA compten amb condicions d'entrada a l'OMC més favorables i flexibles que la resta de països (WTO, 2003) i, per tant, no són pressionats amb la mateixa intensitat perquè obrin els seus mercats.

¹⁵⁰ Les delegacions dels països membres acostumen a estar compostes per funcionaris dels ministeris de comerç i/o relacions exteriors dels països membres.

Per altra banda, de la nostra anàlisi també es desprèn que determinades característiques dels sistemes educatius no estan relacionades (o almenys no de manera que es pugui extrapolar globalment) amb els resultats de les negociacions de l'AGCS. En canvi, hi ha variables que aparentment estan deslligades d'aspectes educatius que sí que hi estan associades. Ens referim, concretament, a les normes d'adhesió a l'OMC, que obliguen els països candidats a ser membres de l'OMC a aplicar ambiciosos paquets de liberalització.

3.3. Estat de la qüestió. Estudis de cas precedents sobre la problemàtica

La literatura acadèmica sobre AGCS i educació és àmplia. Tanmateix, en aquest apartat es contemplen únicament aquells treballs acadèmics que compleixen dues condicions. En primer lloc, se centren en la mateixa problemàtica que ens ocupa, és a dir, la lògica per la qual els països liberalitzen o no liberalitzen l'educació superior en el marc de l'AGCS. En segon lloc, tenen un caràcter empíric i se centren en l'anàlisi de països concrets.

De cada un dels estudis identificats fem esment de qüestions com la perspectiva adoptada, el treball empíric realitzat, les principals dades sobre els casos analitzats i els resultats obtinguts. És interessant observar que els treballs existents, malgrat que no són abundants, han abordat la temàtica des de la perspectiva de disciplines tan diverses com les ciències de l'educació (Iga, Mundy i Zhang), el dret internacional (Vik) o la ciència política i les relacions internacionals (Vik, Seghers). Finalment, els estudis existents focalitzen la seva atenció tant en casos de països del nord (Iga, Mundy, Ziguas i Vik) com del sud (Seghers, Zhang).

3.3.1. Mika Iga i Karen Mundy: per què el Japó i els EUA pretenen crear un sistema de comerç internacional per a l'educació?¹⁵¹

El treball *International Trade in Education Services Under the World Trade Organization: Why do nations seek to create an international trade system for education?* fou realitzat per Mika Iga, que actualment treballa en el Ministeri d'Afers Exteriors del Japó, sota la supervisió de Karen Mundy, catedràtica de l'Ontario Institute for Studies in Education de la Universitat de Toronto. Els resultats d'aquest treball foren publicats en la revista *Globalisation, Societies and Education* (Mundy and Iga, 2003).

¹⁵¹ Vegeu la monografia de la recerca a Iga (2002).

Com es reflecteix en el títol del treball, la problemàtica de la seva investigació és la fonamentació lògica dels països a l'hora d'apostar per la creació d'un sistema de comerç internacional d'educació. Per analitzar aquesta qüestió, se centren en els casos del Japó i dels EUA. Concretament, les preguntes que orienten la seva recerca són: *com se situen els països davant la creació d'un règim internacional de comerç educatiu? Quines teories podrien explicar la creació d'aquest règim internacional? Per què hi ha variació entre els països?* El treball de camp consistí en 21 entrevistes a membres del departament de comerç i del món educatiu dels dos països analitzats, així com a diversos funcionaris de l'OCDE.

En el marc teòric resumeixen el contingut i els axiomes de les principals teories econòmiques i de les relacions internacionals, a partir dels quals dibuixen una sèrie d'hipòtesis que orienten la seva recerca. Concretament, les teories a les quals recorren les autores són el neoliberalisme / la teoria de l'avantatge comparatiu, el neorealisme, la teoria de la dependència, l'institucionalisme i el constructivisme.

Les autores complementen aquesta teorització de caràcter més macro amb anàlisis sobre les particularitats del sector educatiu. Consideren que un element que influeix en el procés de construcció d'un règim de comerç educatiu és la tensió existent entre dues concepcions de l'educació diferents: l'educació com a bé públic i l'educació com a bé privat. La primera és justificada des de la perspectiva de les ciències socials per les externalitats positives de l'educació. L'educació no només beneficia individualment les persones que s'eduquen sinó la societat en conjunt. Alguns d'aquests beneficis són el desenvolupament econòmic, la difusió de valors democràtics, la cohesió social, la integritat cultural, etc. Per altra banda, l'educació com a bé privat adquireix més centralitat en el context actual a causa de les limitacions de l'estat a l'hora de respondre a la creixent demanda educativa. Els defensors de l'educació com a bé privat argumenten que la inversió pública en educació superior és regressiva.

Un cop establert aquest marc teòric, les autores estudien els casos dels EUA i del Japó. Pel que fa als **Estats Units d'Amèrica**, en primer lloc, constaten que és un país clarament competitiu en matèria de comerç internacional de serveis educatius. De fet, l'educació és el quint sector de serveis més important del país pel que fa al volum d'exportacions. Alguns dels factors de competitivitat dels EUA en l'àmbit educatiu són: és un país de parla anglesa, és l'economia més potent del món i estudiar en centres dels EUA ofereix als estudiants l'oportunitat de familiaritzar-se amb la cultura americana. Tanmateix, consideren que la principal font de

competitivitat del sistema educatiu dels EUA és la qualitat i la flexibilitat. Per flexibilitat s'entén la capacitat del sistema per satisfer estudiants amb diferents necessitats i interessos, així com les facilitats per canviar de programa d'estudis o per matricular-se en qualsevol moment de l'any.

En coherència amb el seu avantatge competitiu, els EUA són clarament ofensius en les negociacions comercials del sector educatiu en el marc de l'OMC. L'estratègia comercial del país sobre aquesta temàtica s'ha anat definint des dels noranta, i el debat públic existent sobre la qüestió compta també amb una llarga tradició.¹⁵² Per altra banda, les autores consideren que és contradictori que els EUA, com un dels principals demandants de liberalització educativa, tingui compromisos de liberalització molt baixos i en escassos subsectors en el marc de l'AGCS.

El Departament de Comerç dels EUA i l'*US Trade Representative* són molt actius a l'hora de promoure la captació d'estudiants estrangers i, en general, l'obertura de mercats internacionals per als proveïdors educatius dels EUA. Existeix un comitè consultiu permanent per a les negociacions de serveis, compost per 22 entitats, una de les quals treballa en el camp educatiu. Els entrevistats no varen voler revelar el nom d'aquesta entitat a les autores. En canvi, varen poder contrastar que l'US Department of Education no està directament involucrat en la definició de la política comercial d'educació.

La comunitat universitària dels EUA està clarament dividida sobre aquest tema. Per una banda, la universitat tradicional, organitzada al voltant del *Council for Higher Education Accreditation* (CHEA) i de l'*American Council of Education* (ACE), es posiciona en contra que l'educació superior sigui abastada pels acords de lliure comerç. Per altra banda, els nous proveïdors d'educació superior, que són privats i sovint tenen fins lucratis, es posicionen a favor de la liberalització comercial educativa. Fins i tot han creat un *lobby*, el *National Committee for International Trade in Education* (NCITE), que és molt influent en l'Administració Bush i en l'actual política comercial del país. Cal matisar que aquest grup pressiona perquè l'Administració dels EUA sigui molt ofensiva a l'hora d'obrir mercats educatius a l'exterior, però alhora pressiona perquè el seu govern no ofereixi tractament nacional als proveïdors estrangers en temes com les subvencions estatals al sector privat.

El Japó, a diferència dels EUA, no és un exportador net de serveis educatius. La seva balança comercial en la matèria és més aviat equilibrada. El seu

¹⁵² Com a indicatiu d'això, citen documents oficials com *The Memorandum of International Education Policy* de l'expresident Clinton, *Strengthening the U.S. Government's Leadership in Promoting International Education* de l'US Department of Education, i *Survey of U.S. Posts International Education: Obstacles and Opportunities* de l'International Education Study Team.

avantatge comparatiu es fa palès, sobretot, en l'àmbit regional. El país compta amb una sèrie de desavantatges en el comerç d'educació com són l'idioma o els elevats costos que suposa viure al Japó per als estudiants estrangers.

El Japó també s'ha mostrat ofensiu en matèria de comerç de serveis educatius. Un clar indicatiu d'això el trobem en un pla llançat recentment pel Ministeri d'Educació anomenat "Pla per acceptar 100.000 estudiants estrangers". També demostra interès en la matèria en el marc de les negociacions de l'OMC. Segons Mundy i Iga, aquest país manté una actitud més "coherent" que els EUA en les negociacions de l'AGCS ja que, malgrat que no és un país tan competitiu en el comerç educatiu, ha adquirit compromisos en gairebé tots els subsectors educatius (tot i que adverteixen que de manera poc intensa). A més, el sistema d'educació superior del país es troba immers en una sèrie de reformes per afavorir la competència entre el sector públic i el privat, així com per reduir la despesa pública en educació universitària. Mesures com aquestes reflecteixen que el país està disposat a afrontar la competència internacional. Tot i la seva actitud ofensiva, el Japó també ha posat sobre la taula possibles riscos que es poden fer palesos en un entorn educatiu liberalitzat, com són els problemes per garantir la qualitat dels serveis educatius i protegir els consumidors.

La posició del Japó en el sector educatiu de l'AGCS és definida conjuntament pel Ministeri d'Educació, el de Comerç i el d'Economia. Mundy i Iga consideren que el Ministeri d'Educació té fama d'autocràtic, de manera que no atén les demandes dels sectors crítics amb l'AGCS. La seva posició en la negociació és, doncs, definida en funció d'interessos diferents als que esgrimeixen els crítics. Les autores consideren que la fonamentació lògica del govern del Japó en la negociació transcendeix la temàtica educativa. Afirment que el sector d'educació superior és molt demandat per potències com la UE i els EUA. En conseqüència, el Japó podria utilitzar la liberalització educativa com un element de pressió més per implicar a la UE i, sobretot, als EUA en un règim comercial multilateral.

Un cop exposats tots dos casos, les autores retornen a les teories macro ja esmentades i estudien quina de les dues encaixa millor a l'hora d'explicar el comportament dels països. En primer lloc, consideren que el neoliberalisme interpreta correctament per què països rics com els EUA i el Japó són ofensius, tot i que no explica per què països com els EUA, aleshores, no obren els seus propis sectors educatius. Consideren que l'institucionalisme podria donar resposta a aquesta darrera qüestió, ja que els EUA, com a primera potència mundial indiscutible, no se senten obligats a mostrar-se com un actor internacional

“responsable”. Aquesta teoria també explica l’actitud del Japó en l’AGCS. El Japó ha establert compromisos en educació de manera aparentment molt àmplia pel fet que cobreix quatre sectors, tot i que, en realitat, no ho és tant perquè la seva llista contempla múltiples limitacions. Sigui com sigui, l’oferta vigent permet al país nipó presentar-se internacionalment com un actor responsable que participa activament en el nou sistema comercial de l’OMC.

Per altra banda, consideren que el neomarxisme apunta abans als efectes que a les causes de la liberalització. Entre els efectes destaquen que, a mesura que s’aprofundeix el nivell de liberalització, es pot produir un intercanvi educatiu en un únic sentit, del nord cap al sud, i que això comportarà l’emergència d’una nova forma d’imperialisme occidental.

Finalment, contrasten la hipòtesi constructivista. En aquest cas, no només se centren en el Japó i els EUA sinó que ho fan en tots els països contemplats pel sistema d’indicadors educatius de l’OCDE. Concretament, pretenen contrastar que els països amb més despesa pública educativa són els països més liberals en el marc de l’AGCS. Realitzen una regressió estadística amb les dades de què disposen i obtenen que la relació és significativa. És important assenyalar que aquest plantejament estadístic de Mundy i Iga és innovador, però compta amb importants limitacions. Aquestes han estat exposades i justificades en el punt 3.2 d’aquest capítol.¹⁵³ Independentment de la validesa del treball estadístic realitzat per les autores, la regressió que realitzen no esclareix la problemàtica. En tot cas, ens informa que els estats més liberals en el sector educatiu inverteixen més en educació, però no es pot afirmar que l’augment de la inversió pública en educació sigui necessàriament un factor causal de la liberalització educativa. A més, la seva afirmació s’hauria de relativitzar pel fet que, principalment, compten amb dades dels països membres de l’OCDE.

3.3.2. Vlk: el paper dels grups d’interès a Holanda i la República Txeca

La recerca de Alex Vlk, dirigida per W.H.M. Zijm, analitza en profunditat els casos d’Holanda i la República Txeca. L’informe de la recerca s’ha publicat en un llibre titulat *Higher Education and GATS. Regulatory Consequences and Stakeholders’ Responses* (Vlk, 2006).

¹⁵³ Ja que en aquest bloc ens interessen especialment els aspectes metodològics, cal afegir que el mètode utilitzat per les autores a l’hora de mesurar els índexs de liberalització educativa no és exposat de manera clara ni sistemàtica en cap de les seves publicacions; per tant, l’experiment que realitzen no és fàcilment replicable.

Les preguntes que orienten la seva investigació són: *quin és l'impacte de l'AGCS en la legislació educativa dels estats? Quina és la posició i el nivell d'influència de varis grups de pressió en les negociacions de l'AGCS sobre educació superior? Quins altres factors rellevants tenen un impacte significatiu en la capacitat de conducció dels estats sobre l'educació superior?*

El marc teòric de l'autor està format per teories sobre la influència de la globalització en el poder i les funcions dels estats, així com sobre el rol que juguen els grups de pressió en els processos de presa de decisions. Vlč també orienta part de la recerca a analitzar els efectes jurídics de l'acord en els sistemes d'educació superior estatals i, per tant, una part del marc teòric se centra en explicar i interpretar l'AGCS a través d'elements teóricoconceptuals del dret internacional. L'anàlisi dels impactes legislatius que realitza se centra en el mode comercial 3, ja que fer-ho en tots quatre modes comportaria haver de revisar un volum de legislació ingent.

El seu treball de camp consistí en 28 entrevistes realitzades a membres del Ministeri de Comerç, del Ministeri d'Educació i de grups no governamentals (sindicats, associacions universitàries, etc.) de la República Txeca i Holanda.

El cas de la **República Txeca** té un especial interès perquè aquest país transità d'un model d'economia planificada a una economia capitalista marcadament liberal en plenes negociacions de la Ronda d'Uruguai. L'educació no va romandre aliena a les transformacions socioeconòmiques paleses en el país. En pocs anys, el seu sistema universitari passà d'estar molt centralitzat i de ser totalment estatal a comptar amb nivells elevats d'autonomia universitària i permetre la participació del sector privat.

La República Txeca va establir compromisos de liberalització en educació a la Ronda d'Uruguai. A Vlč li va resultar impossible recompondre la història de com i per què es va decidir liberalitzar l'educació en aquell moment. Tampoc no va poder copsar quin nivell de participació va tenir el Ministeri d'Educació durant la negociació. En canvi ha pogut constatar que a partir de la Ronda de Doha des del Ministeri de Comerç es comencen a establir consultes amb el Ministeri d'Educació. Concretament, el Ministeri d'Educació és consultat en relació als sectors de serveis educatius, recreatius i esportius.

A l'oferta inicial de serveis de la Ronda de Doha, la República Txeca va introduir un compromís addicional en serveis educatius, concretament en el mode 3. El govern va prendre aquesta decisió sense informar ni consultar grups no estatals del món educatiu. El tema es va decidir exclusivament en l'àmbit interministerial. Els

actors no governamentals comptaven amb cert coneixement general sobre el tema, però no varen ser gaire actius a l'hora de promoure cap mena de debat públic al respecte. Els estudiants participaren al debat sobre l'AGCS i l'educació a través de l'ESIB (*European Students International Bureau*), però no varen impulsar una campanya concreta en la República Txeca. Quelcom semblant succeí amb els sindicats de professorat txecs ja que tractaren el tema en el marc de l'ETUCE, però no l'introduïren en l'agenda nacional. Els mitjans no varen prestar cap mena d'atenció al tema, només es varen publicar dos articles, que foren escrits pel propi Vlk.

El Ministeri d'Educació no percep cap problema en l'obertura dels mercats educatius a l'exterior, fins i tot considera que la competitivitat que això comporta és desitjable. Tampoc no considera que sigui un tema gaire transcendent ja que, ara per ara, la República Txeca no és un dels principals *targets* dels principals exportadors. A més, malgrat que s'han introduït mesures privatitzadores en el sistema universitari en els darrers anys, el sector públic és encara el dominant. Els alumnes el prefereixen al sector privat, tant per raons econòmiques com per la seva qualitat. Segons Vlk, quan es varen establir els compromisos de liberalització educativa a la Ronda d'Uruguai el tema es devia percebre encara com a menys perjudicial perquè el sector privat no existia.

Pel que fa als efectes de l'Acord, l'autor considera que no hi ha cap disposició de l'AGCS que entri en contradicció amb la legislació educativa vigent de la República Txeca, de la qual cosa dedueix que l'acord no ha vulnerat, almenys fins ara, la capacitat del país de dirigir de manera sobirana el sector de l'educació superior. En definitiva, els canvis més recents palesos en el sistema d'educació superior del país estan relacionats abans amb factors de la política nacional que amb l'AGCS.

En el cas d'**Holanda**, els principals canvis en la legislació sobre educació superior dels darrers anys han estat ocasionats per la configuració de l'espai europeu d'educació superior, també conegut com a procés de Bolonya. Entre altres coses, el procés de Bolonya ha comportat un canvi d'arquitectura del sistema d'ensenyament holandès i la introducció d'un sistema d'avaluació de la qualitat. Per altra banda, el govern holandès del període 2002–2006, amb una orientació marcadament neoliberal, va introduir mesures promercat en el sistema educatiu. Aquest govern tenia la intenció de crear un sistema d'educació superior totalment obert i liberalitzat (conegut com *Open Bestel*), i va anar introduint reformes lentament per assolir aquesta fita. No obstant això, el sector privat que no rep

finançament públic encara és poc competitiu en relació al públic i només absorbeix el 12% dels estudiants.

Durant la Ronda d'Uruguai, Holanda adquirí compromisos de liberalització educativa en el marc de l'AGCS. Segons l'autor, de la mateixa manera que li succeí en el cas txec, cap persona del Ministeri d'Educació ni del Ministeri d'Afers Econòmics no va ser capaç d'explicar-li els detalls de com es varen portar a terme les negociacions del sector en aquell moment. Tampoc no hi ha cap tipus de document escrit disponible sobre el tema. L'oferta final d'Holanda va ser sotmesa el 15 d'abril de 2004 en el marc de l'oferta realitzada per la Unió Europea. Sembla que ni el Ministeri d'Educació ni altres *stakeholders* del sector educatiu no foren consultats a l'hora de perfilar aquesta oferta.

El Ministeri d'Educació fou incorporat a les negociacions de l'AGCS per part del Ministeri d'Afers Econòmics a partir del 2000, moment en el qual s'engegà la nova ronda de negociacions de serveis. Sembla que fins aleshores no havia estat considerat com a interlocutor en la presa de decisions sobre la temàtica. El Ministeri d'Educació obrí un debat entre representants "selectes" del món de l'ES l'octubre de 2001, i una part dels mitjans de comunicació se'n va fer ressò. Es va discutir sobre els possibles efectes de l'AGCS en l'ES i el debat va transcendir, fins i tot, al Parlament. A més, la temàtica apareixia sovint en el marc dels debats sobre l'*Open Bestel*, tot i que sovint la seva relació amb la liberalització comercial no estava prou clara.

El Ministeri d'Afers Econòmics participava en molts d'aquests debats ja que eren els que coneixien aquest tema amb més detall. Acostumaven a tranquil·litzar els representats del món educatiu, dient que no s'estava plantejant oferir l'educació pública, que els primers compromisos s'havien realitzat molt temps enrere i que no havia passat res, i que la sobirania del govern holandès es mantenia intacta. No obstant això, reconeixien que més que els compromisos de liberalització, el que podia tenir un impacte més rellevant en el control públic de l'educació eren les disciplines de reglamentació nacional, que encara es troben per resoldre.

El Ministeri d'Educació del govern neoliberal percebia el tema com una oportunitat més que com una amenaça. De fet, segons fonts del Ministeri, la demanda europea sobre serveis d'ES feta als EUA va ser impulsada per ells. No obstant això, segons Vlk des del Ministeri no es tenia, en realitat, una posició gaire clara sobre el tema ja que en funció del funcionari que entrevistava obtenia una resposta o una altra. A partir del 2004, el nivell de debat sobre l'AGCS així com l'interès del mateix Ministeri sobre la temàtica va decaure.

El sector de les universitats públiques estava especialment preocupat per la qüestió del finançament públic. Consideraven que les conseqüències del GATS en aquesta matèria encara no estaven clares. El principal interlocutor del Ministeri d'Afers Econòmics amb el món universitari era la VSNU (Associació d'Universitats d'Holanda). La VSNU també jugà un paper important en el debat sobre l'AGCS que es va portar a terme en el marc de la European Universities Association. Representants d'aquesta associació afirmen que gràcies a ells la posició de la European Universities Association, que inicialment era molt defensiva, es va suavitzar de manera que també varen reconèixer l'existència de potencials efectes positius en el comerç de l'educació superior.

Per la seva banda, l'associació de formació professional del país també tenia una posició ambigua, ja que estava a favor que no hi hagués nous compromisos de liberalització, però a la vegada donava suport a les polítiques d'internacionalització que li permetessin obrir centres a l'estranger. Segons Vlk, els representats de la comunitat universitària que va entrevistar comptaven amb un coneixement "decent" sobre la matèria i estaven al corrent de les negociacions. No obstant això, sembla que les associacions universitàries, en el moment que foren entrevistades, estaven més preocupades per la directiva Bolkestein, el "GATS europeu", que per l'acord multilateral.

El moviment estudiantil va promoure activament el debat des d'una posició crítica amb l'AGCS, al qual s'assenyalava com un element de mercantilització de l'educació. El principal sindicat estudiantil del país va coordinar la seva actuació en el marc de l'ESIB. Els treballadors de l'educació, en canvi, no varen participar gaire activament al debat. Tampoc no ho feren els proveïdors privats d'educació superior. En canvi, sí que ho varen fer alguns partits polítics. Entre aquests destacà el rol jugat pel partit laborista, que en aquell moment estava en l'oposició, tot i que no es va posicionar públicament sobre el tema.

Com en el cas txec, els compromisos establerts en el marc de l'AGCS no comportaren canvis concrets en la legislació educativa nacional. El fort lideratge de la UE en les negociacions sobre l'Acord, en canvi, sí que contribueix, segons l'autor, a fer que per països membres com Holanda esdevingui més complex conduir els sistemes d'educació superior de manera autònoma.

3.3.3. Zhang: perquè la Xina encoratja el desenvolupament de la transnacionalització educativa?¹⁵⁴

La recerca *Transnational Higher Education in China: Why has the State encouraged its Development?* fou realitzada per Chenchen Zhang sota la direcció de Christine Min i Francisco O. Ramírez en el marc de la School of Education de la Universitat de Stanford. Aquest estudi tracta sobre la liberalització comercial de l'educació superior a la Xina, tot i que a diferència dels casos anteriors no se centra exclusivament en les negociacions desenvolupades en el marc de l'AGCS. La problemàtica de què s'ocupa és la fonamentació lògica que sustenta la política de liberalització educativa actual del govern xinès. En aquest cas, l'autora no ha aconseguit informació directa, mitjançant entrevistes, sinó que s'ha limitat a analitzar la documentació oficial sobre la temàtica.

De manera semblant a Iga, Zhang exposa inicialment una sèrie teories i corrents teòriques que poden contribuir a una millor comprensió de l'estratègia adoptada pel govern xinès. Concretament, fa esment de la teoria del capital humà, a la teoria de la modernització i al neomarxisme. De la primera teoria es dedueix que la liberalització pot ser funcional per actualitzar les habilitats dels recursos humans i contribuir així a fer que el país esdevingui més competitiu econòmicament. La teoria de la modernització apunta al fet que la transnacionalització de l'educació contribueix a la modernització i occidentalització del país, així com a operativitzar la transició d'una economia planificada a una economia de lliure mercat. Finalment, des de la perspectiva neomarxista es pot esperar que el govern acceleri la liberalització i la transnacionalització educativa per afavorir l'expansió educativa sense que això comporti una major càrrega per al pressupost de l'estat.

En els documents oficials analitzats, Zhang identifica diversos motius que porten el govern xinès a promoure la transnacionalització de l'educació superior. Són els següents: a) l'educació superior i, en concret, l'educació superior transnacional pot esdevenir una eina clau per transitar amb èxit d'una economia planificada a una economia de mercat; b) l'educació transnacional contribueix de manera relativament immediata a la millora de la qualitat dels recursos humans xinesos. Aquesta millora dels recursos humans és una necessitat relativament imperiosa a causa del paper més rellevant adquirit per la Xina en l'economia mundial; c) la transnacionalització de l'educació superior pot contribuir a l'actualització i la modernització del sistema educatiu xinès mitjançant l'establiment

¹⁵⁴ Referència: (Zhang, 2003).

de programes conjunts entre proveïdors locals i estrangers, així com a través de la introducció de dinàmiques de competència; d) la participació de proveïdors estrangers en el sistema educatiu xinès permet satisfer la demanda d'educació superior que no pot afrontar el govern xinès per si mateix. Així, la política de liberalització permet atreure inversió estrangera en matèria educativa que allibera l'Estat xinès a l'hora d'invertir directament en educació; e) finalment, permet prevenir o reduir la fuga de cervells, ja que a través del mode comercial 3 (presència comercial) s'evita que els estudiants hagin de marxar fora del territori xinès, la qual cosa és un dels principals desencadenants de la fuga de cervells.

Aquests arguments combinen elements de les tres teories macro esmentades. L'autora conclou que del contingut dels documents analitzats es desprèn que la transnacionalització i la liberalització de l'educació superior són mitjans de l'estratègia de desenvolupament econòmic del govern xinès. A banda dels factors esmentats, un clar indicatiu d'això és que el programa formatiu que gaudeix de major presència en els serveis d'educació transnacional és el de negocis i gestió. Concretament, el 75% dels programes internacionals en territori xinès se centren en aquesta àrea de coneixement, en part perquè el govern considera que és cabdal per modernitzar l'economia xinesa.

El lloc que el govern xinès reserva a l'educació transnacional és molt diferent del que ocupa en altres països de la regió. Per exemple, segons Zhang, països com Singapur o Malàisia pretenen atreure inversió estrangera en educació superior i afavorir que es creïn campus d'universitats de prestigi internacional en el seu territori per tal d'esdevenir *Global Schoolhouses*. En aquests casos, l'educació superior esdevé un fi o una indústria més de l'economia, i no tant un mitjà de l'economia, com succeeix en el cas xinès. A més, Singapur utilitza la transnacionalització de l'educació superior amb l'objectiu d'absorbir cervells de països del sud-est asiàtic, mentre que la Xina es conformaria amb evitar-ne la fuga.

3.3.4. Ziguras, Mc Burnie i Reinke: el paper d'Austràlia en la liberalització comercial de serveis educatius

C. Ziguras i L. Reinke, de la RMIT University, i G. Mc Burnie, de la Monash University, centren el seu treball en el cas australià. Com veurem, es tracta d'un cas semblant al dels EUA en el sentit que Austràlia compta amb una estratègia clarament ofensiva pel que fa a la configuració d'un règim global de comerç educatiu. El seu treball posa de relleu el debat públic que s'ha generat en el país

arran de l'estratègia ofensiva del govern australià en matèria de comercialització educativa. Els resultats de la seva recerca foren publicats en la revista *Globalisation, Societies and Education* (Ziguras et al., 2003). En la publicació no esmenten si varen aconseguir informació mitjançant entrevistes, tot i que es fa palès que una part important de la recerca es fonamenta en l'anàlisi documental.

Com acabem d'esmentar, **Austràlia** és un país clarament competitiu i ofensiu en la comercialització de serveis educatius. En aquest país, hom es refereix a l'educació com una "indústria" de manera naturalitzada. Des de la dècada dels vuitanta, els successius governs encoratgen les universitats a generar guanys a través de l'exportació de serveis educatius, i mitjançant qualsevol dels quatre modes comercials. Les universitats públiques també entren en aquesta dinàmica comercial sovint perquè no els queda cap altra opció a causa de les constants retallades de la inversió estatal en educació superior. Per aquests motius, els autors comparteixen l'anàlisi de Marginson (2004), que conclou que moltes universitats australianes han esdevingut *enterprise universities*. Per a les universitats empresa, la generació de guanys és la missió fonamental, a la qual es supediten altres missions tradicionals de la Universitat com la creació i la distribució del coneixement.

Austràlia va adquirir compromisos de liberalització educativa durant la Ronda d'Uruguai. En aquell moment, la comunitat educativa del país no va prestar gaire atenció al desenvolupament de les negociacions. Això es deu per una banda al fet que l'adquisició de compromisos no es va traduir en canvis directes en la regulació nacional, però sobretot al fet que la comunitat educativa no estava gens al corrent de la temàtica. De fet, no es va començar a introduir en la problemàtica fins ben entrada la dècada dels noranta.

El primer grup no estatal que va promoure debat públic sobre el tema i va fer *lobbying* perquè no s'establissin nous compromisos en matèria educativa fou el principal sindicat de professors d'educació superior del país, la National Tertiary Education Union (NTEU). Al sindicat el preocupava que els compromisos de liberalització establerts poguessin dificultar al govern la conducció del sistema educatiu i que, per exemple, no pogués controlar el sector privat perquè assumís determinats objectius i estàndards d'equitat educativa. Tanmateix, els autors assenyalen que la NTEU es troba immersa en una contradicció sobre aquest tema ja que una part important dels seus afiliats té feina gràcies a les exportacions educatives realitzades per Austràlia. És a dir, es podria estar donant el cas que el sindicat lluités contra les fonts de treball dels seus afiliats. El segon actor a sumar-se a les crítiques a l'AGCS fou el moviment estudiantil que, a través de la *National*

Union of Students, va manifestar el seu rebuig a l'AGCS perquè comporta la mercantilització de l'educació i podria fer que augmentessin les taxes universitàries. Segons els estudiants australians, l'AGCS podria esdevenir una mena de cavall de Troia del govern conservador per implementar reformes educatives impopulars.

En la Ronda de Doha, el sector educatiu és una de les prioritats del govern d'Austràlia. El Ministeri d'Educació participa activament en les negociacions de l'AGCS i moltes universitats australianes també han manifestat el seu interès en l'avanç de la liberalització que auspicia l'acord, ja que són prou conscients que els resultats de les negociacions poden comportar accés a nous mercats a l'estranger.

El Departament d'Educació del govern australià consulta sovint els principals exportadors d'educació sobre aquest tema. Entre les consultes realitzades destaca la que va realitzar l'any 2001 amb l'objectiu que els proveïdors identifiquessin les principals barreres per a l'exportació de serveis educatius a l'exterior. En les consultes realitzades pel Departament d'Educació s'ha ignorat de manera sistemàtica els sectors crítics amb l'AGCS. A més, el Departament d'Educació no respon públicament a molts dels dubtes o preocupacions plantejats des de diversos sectors del món educatiu respecte a l'AGCS, la qual cosa encara alimenta més les crítiques i les sospites. Per altra banda, el govern australià no fa públiques les demandes de liberalització que realitza a altres països durant les negociacions de l'AGCS, tant en educació com en altres sectors, la qual cosa justifica un nou *pool* de crítiques sobre la falta de transparència del procés de negociació de l'Acord.

No obstant això, els autors consideren que les múltiples crítiques realitzades a l'AGCS, tant en l'àmbit internacional com nacional, han tingut una sèrie d'impactes en la política del Departament d'Educació en matèria d'internacionalització educativa. Concretament, des del Departament s'han impulsat noves polítiques que pretenen neutralitzar els temors que la comercialització educativa sense barreres pugui malmetre la qualitat dels serveis educatius. Entre altres polítiques, el Departament ha impulsat un nou programa de cooperació per assessorar i capacitar els governs de països del sud per tal que puguin liberalitzar el seu sector educatiu sense que això comporti riscos per a la garantia de la qualitat educativa. Per altra banda, per tal de garantir la qualitat dels proveïdors estrangers en el territori nacional, Austràlia signà els *National Protocols for Higher Education Approval Processes*. També ha promogut activament el Codi de bones pràctiques en la provisió d'educació transnacional inclòs en la Convenció de Reconeixement de Lisboa de la UNESCO i del Consell d'Europa.

L'anàlisi feta per Ziguras, Mc Burnie i Reinke és interessant perquè mostra que els sectors crítics amb l'AGCS poden haver impactat, en certa mesura, en les polítiques públiques del govern australià, tot i que no acaben de demostrar clarament la relació de causalitat entre les crítiques i els canvis polítics. Tanmateix, cal apuntar que les noves polítiques impulsades pel Govern d'Austràlia, hipotèticament amb l'objectiu d'atenuar les crítiques a la política de comerç educatiu, no afecten la taxa de guanys dels exportadors d'educació del país.

3.3.6. Altres estudis d'interès

A continuació resumim els resultats d'altres estudis que també analitzen la lògica que sustenta la política comercial educativa i que contribueixen al debat acadèmic sobre el tema.

Jane Knight i Hans de Wit han realitzat una sèrie d'estudis sobre els interessos i les lògiques dels països en la internacionalització de l'educació superior (Knight, 2004, Knight and Wit, 1995, Wit, 1995, Wit, 1999). No són estudis centrats directament en les negociacions de l'AGCS, però tenen certa relació amb el tema ja que, segons consideren els mateixos autors, les lògiques d'internacionalització paleses a escala estatal són elements fonamentals a l'hora d'entendre els resultats de les negociacions de l'AGCS en l'educació superior. Les *rationales* identificades per Knight i de Witt en les seves recerques són:

— *Lògica política.* És, segons els autors, la lògica més antiga de la internacionalització de l'educació superior. Existeixen múltiples exemples de com aquesta lògica impregna la política d'internacionalització de l'educació superior: en el període colonial, les metròpolis usaven les universitats com una eina de dominació de les colònies; durant la guerra freda, les dues superpotències internacionalitzaven la seva educació superior com una forma d'influència política i per adquirir legitimitat internacional; des de fa dècades, la internacionalització de l'educació superior es concep com una manera de promoure la pau i l'enteniment mutu; a Europa es concep la internacionalització educativa com una via per construir una identitat europea comuna; finalment, cal destacar que molts programes d'internacionalització pretenen, de manera més o menys explícita, reforçar llaços econòmics i aliances geopolítiques entre països.

— *Lògica orientada al consumidor.* Segons aquesta lògica, a través de la internacionalització es pretén oferir més oportunitats als consumidors i garantir uns determinats nivells de qualitat.

— Lògica econòmica. Té per objectiu incrementar els guanys dels països exportadors d'educació superior. La lògica econòmica també significa que es contempla la internacionalització de l'educació superior com una via per millorar la qualitat de la mà d'obra, la competitivitat econòmica i el creixement econòmic.

— Lògica acadèmica. Basant-se en aquesta lògica, a través de la internacionalització i diversos programes d'intercanvi es pretén afegir valor acadèmic i social als individus i als centres educatius. Assenyalen que avui dia hi ha molts temes d'investigació que tenen un caràcter global, els quals es més adequat afrontar a través de l'establiment d'aliances entre grups de recerca de diferents països.

Knight (2002), inspirada pels treballs anteriors, realitza l'exercici d'identificar les lògiques que predominen en les tres primeres comunicacions sobre educació remeses al Consell de Comerç de Serveis de l'OMC pels països membres (concretament, EUA, Austràlia i Nova Zelanda). Se centra, específicament, en la manera en què els països fonamenten la desitjabilitat de la liberalització comercial de l'educació. Segons l'autora, es poden identificar les següents fonamentacions lògiques en cada un dels països següents: a) Austràlia considera que la liberalització educativa pot afavorir que s'incrementi l'accés a l'educació superior arreu del planeta; b) Nova Zelanda apunta als beneficis socials i, sobretot, econòmics de la liberalització exterior de l'educació; c) els EUA esmenten com a principal avantatge de la liberalització educativa la difusió global de la moderna economia del coneixement i la millora de la competitivitat dels països.

Larsen, Momii i Vincent-Lancrin realitzen un exercici semblant a l'anterior, tot i que sistematitzen una taxonomia diferent. Aquests autors han participat en un projecte d'investigació de dos anys de durada en el marc del CERI de l'OCDE anomenat *Internationalisation and Trade in Higher Education*, en el qual han analitzat l'estratègia comercial en matèria educativa d'una àmplia mostra de països (Larsen et al., 2004).¹⁵⁵ Entre altres resultats obtinguts, varen poder sistematitzar quatre aproximacions ideals dels països pel que fa a l'educació postsecundària transfronterera. Les aproximacions identificades són les següents:

a) Enteniment mutu: es tracta d'una aproximació de caire cooperatiu i que busca l'enteniment cultural entre països diferents a través de programes d'intercanvi entre professorat i alumnat. Aquest tipus d'intercanvi també pot contribuir a reforçar els llaços polítics i econòmics entre diferents països. Es tracta de la forma d'internacionalització més tradicional en el món universitari. Alguns exemples de

¹⁵⁵ Vegeu el treball complet a www.oecd.org/edu/internationalisation.

països en els quals predomina aquesta aproximació són Itàlia, el Japó, Corea del Sud, Mèxic i Espanya.

b) Migració qualificada: aquesta aproximació comparteix una part dels objectius de l'anterior, però posa més èmfasi en la captació d'estudiants talentosos perquè treballin en l'economia del coneixement del país amfitrió. L'educació transfronterera és percebuda com una via per reforçar la qualitat del sistema d'educació superior, que es considera un factor crucial de competitivitat i creixement econòmic. Els programes de beques per a estudiants estrangers són el principal instrument en el marc d'aquesta aproximació, juntament amb les facilitats per atorgar-los visats. Els casos que s'emmarquen en aquesta aproximació són el Canadà, els EUA, Alemanya, Holanda i França.

c) Generació de guanys: es tracta d'una aproximació comercial a la internacionalització de l'educació superior. La política d'internacionalització dels països que s'hi adscriuen té com a objectiu principal l'obtenció de guanys econòmics. En aquests casos, els estudiants estrangers paguen la totalitat del cost del servei d'ensenyament i no es beneficien de subsidis públics. Els països que s'adapten més clarament a aquest model són el Regne Unit, Nova Zelanda i Austràlia.

d) Capacitació: en aquest cas, els països encoratgen els seus estudiants a estudiar en institucions estrangeres, tant a través de programes de mobilitat com en el propi territori estatal (permetent que universitats estrangeres s'hi estableixin), perquè consideren que la formació que rebran serà clau per al desenvolupament del país. Es tracta de països, normalment en vies de desenvolupament, que liberalitzen el seu sector educatiu per afavorir que la seva població adquireixi coneixements i habilitats que puguin contribuir al creixement del país. Amb aquesta estratègia també volen incrementar l'oferta d'educació superior per a la seva població. El país que s'adscriu més clarament a aquesta estratègia és la Xina. Val a dir que alguns països també adopten aquesta aproximació amb l'objectiu complementari de generar guanys. A través de la liberalització del mode comercial 3 (presència comercial), pretenen atreure estudiants estrangers de la seva regió amb capacitat de pagar elevades quotes. Aquest és el cas de països com Singapur i Malàisia, que actualment estan captant, de manera proactiva, estudiants de països com la Xina i Indonèsia.

Finalment, **Maud Seghers** pretén analitzar com es negocia el sector educatiu en el marc de l'AGCS en dos països africans, Ghana i el Senegal, ja que considera que és un exemple interessant per entendre com s'està reconfigurant l'estat en el marc

de la globalització. El seu projecte de recerca es titula *Reconfiguring the State in Ghana and Senegal: a comparative historical transboundary case study of WTO members' decisions regarding the liberalization of their education markets via GATS*. El marc teòric de la investigació beu de disciplines com les relacions internacionals, les polítiques comparades i l'economia política internacional. Malauradament, no podem fer referència als resultats de la seva recerca ja que encara no han estat publicats.

4. Fonamentació Teòrica de la Recerca Empírica

L'objectiu general de la recerca és explicar els processos de liberalització educativa (i de consolidació de la liberalització educativa) en el marc de l'AGCS. La primera fase de la recerca també s'orientava a l'assoliment d'aquest objectiu. En ella, fent ús de tècniques d'anàlisi estadístic, vàrem comprovar que determinats factors (específicament, el nivell de desenvolupament dels països membres i la data d'entrada dels països a l'OMC) s'associen de manera significativa als resultats de les negociacions de l'AGCS. No obstant això, després d'aquesta primera fase de la recerca encara quedaven moltes incògnites sense resoldre. En la fase actual adoptem una estratègia metodològica eminentment qualitativa per tal d'aprofundir en la problemàtica que ens ocupa i respondre a les incògnites que encara resten obertes. Els objectius específics de la segona fase de la recerca són:

1. Penetrar en la 'capsa negra' del procés de negociació de l'AGCS i desentrellar els factors que expliquen els seus resultats.
2. Analitzar la divisió escalar de la negociació de l'AGCS i l'educació. En altres paraules: entendre *què es decideix en cada una de les escales en les que es desenvolupen les negociacions* (sobretot la global i l'estatal) i *com la interacció entre els esdeveniments i els actors que actuen en les diferents escales afecten el resultat final de la negociació*.
3. Analitzar el paper de les idees en el procés de liberalització comercial dels serveis educatius, i desgranar els eixos al voltant dels quals s'articula el debat públic sobre la liberalització comercial dels serveis educatius.
4. Identificar els actors estatals i no estatals que participen en el procés de negociació de l'AGCS pel que fa a l'àmbit educatiu, així com analitzar la seva capacitat d'incidència en el resultat de la negociació.

Aquest capítol conté el plantejament teòric d'aquesta fase de la recerca. En el primer apartat exposem les preguntes de la recerca i dibuixem les línies d'hipòtesi que l'orienten. En els següents apartats, justifiquem teòricament cada una de les hipòtesis. Així, podríem considerar que el capítol conté el marc teòric de l'estudi empíric. Hi introduïm les premisses analítiques i les assumpcions ontològiques que sustenten les nostres línies d'hipòtesis, i operativitzem els conceptes centrals del nostre model d'anàlisi.

4.1. Línies d'hipòtesis. La governança multi-nivell i la política de l'educació

La nostra recerca s'ubica en el nivell d'anàlisi de la política de l'educació (*politics of education*), el qual cal distingir del nivell de les polítiques educatives (*education policies*). En termes conceptuals, la polisèmia de la paraula 'política' comporta que sovint es confonguin els seus dos principals significats.¹⁵⁶ Les polítiques (*policies*) són programes o plans d'acció adoptats per un govern o per altres tipus d'organitzacions (Heywood, 2002), mentre que la Política (*politics*) remet a les relacions de poder, així com als processos de presa de decisions i a les interaccions, més o menys conflictives, associades a la governança d'un país o d'una àrea temàtica determinada. Segons Held i Leftwich (1984: 144):¹⁵⁷

“Politics is about power; about the forces which influence and reflect its distribution and use; and about the effect of this on resource, use and distribution; it is about the transformatory capacity of social agents, agencies and institutions.”

També cal distingir les *politics of education* de les *education politics*. Els estudis sobre aquest darrer tema centren el camp d'anàlisi en el sector educatiu; s'interessen per qüestions com els agents, les formes i els patrons de coordinació en base als quals les diferents àrees de la política educativa (finançament, provisió, propietat i regulació) són problematitzades, decidides i administrades (Dale, 2006). En canvi, els estudis de la política de l'educació transcendeixen l'educacionisme i intenten comprendre la forma i resultats de l'educació contemplant elements que no són únicament educatius; centren l'anàlisi en temes com les escales i els canvis d'escala en la governança educativa, la complexitat intersectorial de l'educació, la relació de l'educació amb diferents règims (socials, de gènere, de ciutadania, etc.), la relació de l'educació amb els problemes centrals del capitalisme i amb la solució a aquests problemes, etc. Els estudis de la política de l'Educació s'interessen pel camp canviant de l'educació, pel lloc on passen les coses (*space / scale*), per qui les fa i com les regula (*governance*) (Robertson y Dale, 2003b). D'això es dedueix que la política de l'educació engloba i condiona la realitat de la política educativa (per exemple, en el nivell de la política de l'educació s'estableix l'agenda que emmarca les polítiques educatives).

Les preguntes analítiques en el nivell de la Política de l'Educació acostumen a

¹⁵⁶ Aquest problema no es dona en llengua anglesa.

¹⁵⁷ Citats a Hay (2002: 73-74).

adoptar la següent forma (Dale, 2005, Dale and Robertson, 2007a):

- Quines són les divisions escalars i sectorials en la governança educativa? Quina és la balança entre les forces locals, nacionals, internacionals i globals en la presa de decisions sobre educació?
- De quina manera els problemes centrals del capitalisme es reflecteixen en la governança educativa? Com i a quina escala s'encaren les contradiccions entre les solucions a aquests problemes?
- Com són definides les fronteres del sector educatiu i com es sobreposen amb les d'altres sectors? Quines activitats educatives són assumides des d'altres sectors?
- Com es relaciona el sector educatiu amb el règim de ciutadania i de gènere?
- Com, en quina escala i en quines configuracions sectorials l'educació contribueix a l'estabilització extraeconòmica de l'acumulació?
- Quina és la naturalesa de les relacions intra i interescalars, i intra i intersectorials (contradicció, cooperació, indiferència mútua)?
- Quines són les fonts d'influència externa en la política educativa dels estats? A través de quins mecanismes esdevenen influents?

Aquesta bateria de preguntes emmarca les preguntes de la nostra recerca i, en conseqüència, contribueix al disseny de les hipòtesis. Així, per esclarir la nostra problemàtica que, recordem, se centra en els factors de liberalització de l'educació en el marc de l'AGCS, en primer lloc, hem d'esbrinar *qui participa en el procés de presa de decisions en les negociacions de l'AGCS i de quina manera*. En segon lloc, hem d'identificar *qui pren realment les decisions en aquesta matèria; en quina escala es prenen i s'emmarquen les decisions; i quina és la capacitat d'influència dels actors no-estats en la decisió final adoptada*. Finalment, volem saber *quins són els factors determinants per entendre la posició final dels països i, per tant, el resultat de les negociacions de l'AGCS; en concret, volem comprendre si les idees són importants en la definició dels resultats i, si és així, quin tipus d'idees i de quina manera són influents?*¹⁵⁸

Per tal d'adreçar i orientar la nostra anàlisi tracem les següents línies d'hipòtesis:

- HIPÒTESIS 1: Malgrat una part de les negociacions de l'AGCS es desenvolupa a escala supraestatal, la negociació de l'AGCS és pluriescalar. El resultat final de les negociacions (que comporta una modificació de l'AGCS

¹⁵⁸ En la literatura en llengua anglesa sovint es fa referència a les idees com a "ideational factors".

consensuada a nivell global) depèn d'esdeveniments, processos i altres factors propis de l'escala estatal.

- HIPÒTESIS 2: Les idees (principis, teories, creences, preferències, etc.) sobre la relació entre l'AGCS i l'educació contribueixen a la definició de la posició dels països en les negociacions de l'AGCS en relació al camp educatiu, per tant, emmarquen el decurs de les negociacions i afecten el seu resultat.

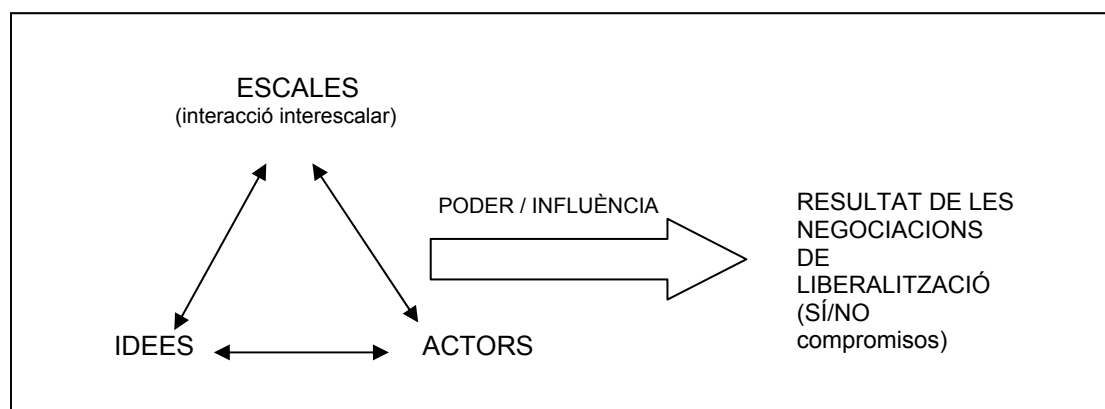
- HIPÒTESIS 3: La pressió exercida pels *stakeholders* del món educatiu i, en concret, pels grups no-estats als responsables de les decisions polítiques sobre l'AGCS és un element clau a l'hora d'explicar el desenllaç de les negociacions.

3.1. Les posicions dels països sobre la liberalització del sector educatiu són sensibles a la lluita de significats desencadenada per l'AGCS en el món de l'educació. Els *stakeholders* del món educatiu, en qualitat de portadors d'idees, influeixen en el resultat final de les negociacions.

3.2. La selecció estratègica de les escales en les que desenvolupar l'acció política per part dels actors no estats esdevé una variable d'impacte polític en el resultat de les negociacions.

La variable dependent en les tres hipòtesis és l'adquisició de compromisos de liberalització educativa en l'AGCS (resultat final de les negociacions). Mentrestant, les variables independents interpel·len a les escales de governança (global-estatal), a les idees polítiques i educatives, i a la participació dels *stakeholders* i als grups de pressió no-estats en la negociació. En la següent gràfica representem de forma general la relació entre aquests elements. S'observa que el resultat final de les negociacions està mediatitzat pel poder i la capacitat d'influència dels factors explicatius contemplats en les tres hipòtesis.

Gràfic 4.1. Relació entre els elements de les hipòtesis
Font: Autor



En les pàgines següents operativitzem i conceptualitzem les diferents variables i definim els vincles que existeixen entre elles (tant entre les variables independents, com entre les variables independents i la dependent). També justifiquem teòricament les hipòtesis i les premisses en què se sustenten.

4.2. Poder i influència com a connectors entre les variables

Les preguntes de la nostra recerca es poden formular interpel·lant directament a la qüestió del poder, de manera que poden adquirir la següent forma: A quina escala s'exerceix el poder? Són les idees fonts de poder autònomes en els processos de presa de decisions? Qui exerceix realment el poder? Tenen poder els actors no-estatsals?

Així, considerem que els compromisos de liberalització adoptats pels diferents països està estretament relacionat amb el poder activat per diferents actors que actuen en base a determinades idees i preferències, i que seleccionen estratègicament l'escala des de la qual influir en el resultat final. Per tant, poder i influència actuen com a nocions mediadors entre les variables independents i dependents. Malgrat assumim l'existència d'aquesta relació, poder i influència són conceptes als que sovint s'atribueix diferents significats. Per això és necessari operativitzar ambdós conceptes. Un altre problema del concepte del poder és que sovint se l'utilitza fent relació únicament a una de les seves cares, quan, seguint el treball d'Steven Lukes, creiem que és més adient considerar que el poder té diverses cares que es poden manifestar a la vegada i que, per tant, no són mútuament excloents (Lukes, 2005).

4.2.1. La visió tridimensional del poder

En alguns estudis sobre l'OMC es fa esment, sovint amb pretensió de denúncia, al desequilibri de poder entre els Membres d'aquest organisme (Kapoor, 2004, Narlikar, 2001, Jawara and Kwa, 2004). En aquests treballs es documenten relacions de poder directa entre els membres com quan, per exemple, un país imposa a un altre que es posicioni d'una determinada manera en les negociacions mitjançant el xantatge o la coerció. Estudis com aquests fan referència principalment a una de les formes del poder més evidents i visibles, aquella que afecta directament la *presa de decisions*. Aquesta primera dimensió del poder es manifesta de la següent forma: A té poder sobre B si aconseguix que B prengui una decisió que no prendria sense la intervenció d'A. La pressió política, el xantatge, les

amenaces o la compra de voluntats són els mecanismes que normalment s'activen en el marc d'aquesta cara del poder (Hay, 2002).

No obstant, el poder és quelcom més complex i també cristal·litza en relacions menys directes (Barnett and Duvall, 2005). Així, en alguns casos, l'objectiu no consisteix en influir directament en els processos de presa de decisions sinó en configurar l'agenda dels temes sobre els que s'han de prendre decisions (A no influeix directament en la decisió de B, però delimita els temes sobre els quals B ha de prendre decisions). Aquesta segona dimensió del poder, orientada a l'*establiment de l'agenda*, cristal·litza en la capacitat de seleccionar els temes que estan o no subjectes al procés formal de deliberació política. Des d'aquesta perspectiva, els actors posseeixen el poder quan són capaços de confinar la presa de decisions a aquells temes relativament "segurs" pels seus interessos (Lukes, 2005).

La tercera dimensió del poder és encara més indirecta i subtil. Consisteix en la generació de *dinàmiques de consentiment* i en la *configuració de preferències* de manera que els grups més poderosos aconseguen mantenir el conflicte en estat latent. Es tracta de la relació de poder que resulta més difícil d'observar empíricament. En aquest cas, el poder està mediatitzat per sistemes de normes, creences o valors que condicionen i delimiten les decisions. El poder es manifesta doncs en la capacitat de redefinir els paràmetres d'allò que és socialment, políticament i econòmicament possible i acceptable, i el seu efecte és delimitar la imaginació i el ventall de possibilitats dels actors. Per tant, A tindria poder sobre B quan influeix en les seves preferències i en la configuració dels seus interessos, de manera que B no els defineix autònomament (fins i tot, B, com a grup subordinat, podria creure activament en els valors que expliquen i justifiquen la seva subordinació i que els interessos d'A són els mateixos que els seus) (Lukes, 2005). Els mecanismes d'aquesta forma del poder s'associen a processos cognitius com la persuasió, la socialització, la manipulació o l'adoctrinació. Aquesta forma de poder també s'associa estretament a l'*establiment de les regles del joc*. Mitjançant l'establiment de les regles del joc, el poder, en lloc de influir directament en els actors, influeix en el context estratègic dels actors. Es transcendeix així la imposició directa d'un determinat comportament, ja que les mateixes regles condueixen al comportament (Barbé, 1995). La configuració de preferències i l'establiment de les regles del joc influeix en les conductes i en les decisions adoptades de manera indirecta, tot i que no per això és menys efectiva. Ans al contrari, arran del seu caràcter estructural, aquesta cara del poder, de les tres esmentades, és la més efectiva i persistent en el temps.

4.2.2. Poder i influència. La triple contingència

En ocasions, “poder” és utilitzat com a sinònim “d’influència”. No obstant, ambdós conceptes tenen significats diferents. El poder és una capacitat, però “tenir poder” no implica necessàriament l’exercici d’aquesta capacitat ni ser efectivament “influent”. Entenem influència com l’assoliment de determinats resultats polítics, com podrien ser afavorir o contenir el canvi polític. Per tant, un actor poderós pot no influir en una determinada àrea temàtica i, a la inversa, un actor no tan poderós (però que desplega estratègicament els pocs recursos amb els que compta) sí. Com afirmaven Robert K. Cox i Harold K. Jacobson en el seu estudi clàssic sobre la presa de decisions en organismes internacionals, la posició formal dels actors en la jerarquia no confereix necessàriament major influència real a les seves estratègies (Cox and Jacobson, 1972). Fins i tot l’actor més dèbil pot mobilitzar alguns recursos i dissenyar una estratègia per assolir amb èxit determinats objectius, tot i enfrontar-se a actors amb més capacitats (Arts, 2000).

Per aquest motiu, Andrew Sayer suggereix que distingim entre poder potencial i poder activat, i que supeditem l’anàlisi del poder a la variable de l’activació i no exclusivament a la de les capacitats (Sayer, 2004). Ara bé, l’activació del poder no comporta la consecució mecànica o lineal de determinats resultats sinó que també depèn d’una segona contingència relativa a elements extrínsecs a l’acció d’un determinat actor: l’acció dels altres actors. Així, la influència derivada de l’activació del poder d’un actor és també contingent a la relació amb altres actors, al poder d’aquests actors i al sentit i la intensitat amb la que el seu poder és activat.

Però una anàlisi del poder afronta una tercera, tot i que no menys cabdal, contingència: la selectivitat estratègica del context i les estructures. Aquesta està estretament relacionada amb un dels dilemes centrals de les ciències socials: la relació estructura / agència. Sens dubte, tota anàlisi complexa del poder i de la influència requereix que reconeguem l’agència dels actors (és a dir, la seva capacitat d’actuar de manera conscient per assolir determinats objectius) i, a la vegada, les constriccions contextuais que afronten els actors en els processos de canvi polític. Els elements estructurals condicionen (afavoreixen o dificulten) els processos de canvi polític.¹⁵⁹ Ara bé, entenem que estructura i agència conformen un dualisme de caràcter analític, però no un dualisme ‘real’. La seva existència és

¹⁵⁹ L'*estructura* pot ser definida com les normes, recursos i altres propietats que fan possible l'existència de pràctiques socials relativament similars i contínues a través del temps i l'espai (Giddens, 1995).

relacional en el sentit que l'estructura i l'agència és constitueixen mútuament. Així, l'estructura, més que existir *en sí mateixa*, emergeix i exerceix algun tipus d'efecte mediada per l'activitat de les persones (Archer et al., 1998).

Per altra banda, la relació entre estructura i agència s'ha de contemplar de manera dialèctica, per tant, la seva interacció no es pot reduir a la suma de factors agencials i estructurals tractats per separat (Hay, 1995, Hay, 2002). L'*aproximació estratègic-relacional (SRA)*¹⁶⁰ ha contribuït a desenvolupar una comprensió complexa d'aquesta dialèctica. Així, enlloc de contemplar l'estructura i l'agència com a dues cares de la mateixa moneda (com es posa de relleu, per exemple, en la teoria de l'estructuració de Giddens) la SRA entén que estructura i agència són dos metalls que es fusionen en la mateixa moneda. Amb aquesta metàfora, s'expressa la conveniència d'introduir l'agència en l'estructura (produint un escenari d'acció) i l'estructura en l'agència (produint un agent situat i estructurat). Conseqüentment, es dissol el dualisme clàssic entre estructura i agència, el qual és substituït per una dualitat menys abstracta entre "actors estratègics" i "contextos estratègicament selectius" (Jessop, 2001a, Chettiparamb, 2007).¹⁶¹

Els *actors estratègics* són reflexius (calculen i seleccionen el mode de conducta més adequat en funció d'un conjunt donat de preferències i del context en el que es troben) i conscients (actuen intencionalment per assolir un objectiu particular o preferència) (Hay 2002). Per altra banda, el fet que el context sigui *estratègicament selectiu* vol dir que afavoreix unes estratègies per sobre de les altres com a mitjans per a la realització de determinades intencions. Per tant, no tots els resultats són possibles per a tothom, ni per a qualsevol estratègia, ni en qualsevol moment, ni en qualsevol situació. Ara bé, insistim, les estructures sempre són asimètriques, però mai són absolutes, és a dir, mai determinen totalment els resultats dels processos polítics.

Un cop hem analitzat la triple contingència en l'activació del poder, deduïm que l'acció estratègica compta amb dimensions d'impacte i influència diferenciables. En primer lloc, pot assolir resultats immediats i observables mitjançant la influència en la conducta dels altres actors, com per exemple, aconseguir que els *decision makers*

¹⁶⁰ L'aproximació estratègic-relacional fou plantejada inicialment per Bob Jessop en la seva anàlisi de l'estat modern amb l'objectiu de superar el decalatge epistemològic entre els àmbits de l'Estat, l'economia i la societat, i transcendir així tant les visions deterministes / estructuralistes de l'Estat com les intencionalistes / conductistes (Jessop, 1990, Sandoval, 2004)

¹⁶¹ La SRA al dilema estructura- agència proposa l'adopció d'un model multinivell en el que estructura i agència interaccionen progressivament fins a confluir en una "coherència estructurada". Vegeu (Jessop, 2001b).

adoptin una determinada decisió que els afavoreix (primera dimensió del poder). Es tracta d'un tipus de canvi conjuntural i que, probablement, tindrà efectes garantits únicament a curt termini (Lukes 2005).

En segon lloc, l'acció pot influir en el seu entorn i en el dels altres actors. En aquest sentit, pot influir en l'agenda política (alterant el seu contingut, introduint nous punts, etc.) o en la pròpia estructura, és a dir, pot modificar les regles del joc, les idees dominants i/o les *path dependences* institucionals (*path shaping*) (segona i tercera dimensió del poder). Es tracta d'un tipus d'impacte més costós i lent, però que, com dèiem, és més efectiu a mig o llarg termini ja que, enlloc d'alterar-se directament (i únicament) la conducta dels actors, s'alteren les seves *opcions d'actuació* (Hay, 2002). D'aquesta manera s'incrementa la probabilitat de que, més enllà de decisions polítiques puntuals, els actors es comportin amb regularitat segons la conveniència del promotor del canvi.

En tercer i darrer lloc, l'acció estratègica influeix sobre els propis agents en la forma d'*aprenentatge estratègic*. L'aprenentatge estratègic incrementa la consciència dels actors sobre les estructures, i sobre les oportunitats i constriccions que aquestes obren o imposen. Aquest aprenentatge es fonamenta en reflexions de segon ordre sobre les pròpies accions, estratègies i les seves repercussions, i proveeix les bases a partir de les quals l'estratègia subsegüent serà formulada i tindrà més possibilitats d'èxit (Jessop, 2001b).

4.3. Els cavis d'escala en la governança

[HIPÒTESI 1: Malgrat una part de les negociacions de l'AGCS es desenvolupa a escala supraestatal, la negociació de l'AGCS és pluriescalar. El resultat final de les negociacions depèn d'esdeveniments i processos propis de l'escala estatal]

La primera hipòtesi ens porta a explorar la relació entre l'escala global i l'escala estatal en la política de negociació de l'AGCS. Els canvis d'escala i la divisió escalar del treball i de la política són algunes de les principals característiques de la governança en l'era actual (Jessop, Dale). El concepte d'escala acostuma a ser usat com a sinònim del de "nivell", però es diferencia d'aquest pel seu caràcter construït i dinàmic (Brenner, 1998). Segons Robertson, Bonal i Dale (2003: 475-476):

"[Scales] (...) are fluid and dynamic; they are produced, contested, and transformed through a range of sociopolitical and discursive processes, strategies, and struggles over what that social space contains. Struggles take place at different scales engaging an array of actors and interests, for example, capital, national states, para-state organizations, labor unions, local social movements, and supranational organizations."

Al canviar d'escala, molts fenòmens canvien de magnitud i també de naturalesa (Nogué Font and Vicente Rufí, 2001). Les escales s'organitzen en una jerarquia de nivells i àmbits, en cada un dels quals s'observen uns fenòmens específics i unes dinàmiques territorials pròpies, les quals interactuen amb les que es donen en nivells inferiors i superiors. La concepció pluriescalar de fenòmens com el que ens ocupa ens permet representar de manera més adequada la seva naturalesa, així com realitzar una anàlisi sistemàtica i l'ordenament dels factors i actors que intervenen en cada una de les escales. En temps de globalització, qui controla què i a quina escala té implicacions importants en termes de relacions de poder, processos de presa de decisions i resultats de les decisions. Per aquests i altres motius, els analistes de la globalització aconsellen analitzar els fenòmens en més d'una escala, diferenciant la forma en que se presenten i articulen els elements en cada una d'elles (Nogué Font and Vicente Rufí, 2001, Robertson et al., 2002).

La justificació de la primera hipòtesi requereix que, a banda de conceptualitzar el concepte d'escala, analitzem críticament el paper dels actors polítics *en i a través* de les escales. Això comporta que ens inserim en el debat generat al voltant dels canvis d'escala en la governança multinivell, així com al paper/autoritat de l'estat i dels Organismes Internacionals en aquest nou escenari. Argumentem que la nostra hipòtesi s'ha d'interpretar en base a una comprensió complexa de les transformacions de l'estat i del paper dels organismes internacionals en la globalització.

4.3.1. El canvis de l'estat en la globalització

Des de mitjans de la dècada dels noranta s'ha obert un encès debat sobre el paper i el poder de l'estat en la globalització. Les posicions més confrontades en aquest debat han estat caricaturitzades com la tesi hiperglobalista i la tesi escèptica (Held, 1999, Marsh et al., 2006). La tesi dels hiperglobalistes dibuixa la globalització com un fenomen novedós i sense precedents. Considera que la globalització ha pressionat eficaçment per a que el locus del poder i l'autoritat es desplaci cap escales supraestatals. Contràriament, els escèptics afirmen que la globalització és un mite i que els nivells d'integració política i econòmica actuals són semblants als de dècades anteriors. Per tant, rebutgen i consideren exagerada tota teoria que

sostingui que la sobirania estatal ha estat soscavada o “perforada” com a conseqüència de les pressions de la globalització.¹⁶²

En relació a la problemàtica de la nostra recerca, la hipòtesi hiperglobalista diria que la negociació de l'AGCS està essent travada i definida a escala global i que l'OMC i la seva burocràcia són els principals agents en la presa de decisions. Afegiria que aquest organisme internacional, que treballa al servei del capital transnacional, imposa una sèrie de decisions i conductes als estats membres. Així, els estats serien dibuixats com una mena de víctimes de la globalització i de l'OMC en concret. Per la seva banda, la tesi escèptica ens diria que la Política de la negociació es desenvolupa centralment a escala estatal, que el capital nacional - i no el transnacional - és la principal font d'influència externa dels estats, i que l'OMC és un simple fòrum de negociació interestatal o al servei dels estats. A més, el sistema OMC complementa i, fins i tot, reforça els poders regulatius dels estats individuals. Els estats acceptarien de bona gana complir amb regulacions supraestatsals com l'AGCS perquè això va en el seu propi interès.

Des d'una concepció més complexa del fenomen de la globalització s'haurien d'introduir molts matisos tant a les tesis sostingudes pels hiperglobalistes com pels escèptics. En primer lloc, s'han de matisar aquelles afirmacions que sostenen que l'estat ha perdut autoritat en el context actual i que, al ser pressionat per la “globalització” (entesa com a factors endògens), s'ha hagut de retirar, resignadament, de diversos àmbits d'intervenció (Sorensen, 2006). Tanmateix, la retirada de l'estat d'alguns àmbits no s'ha d'associar a l'afebliment de l'estat. És més adient considerar que hi ha hagut un *gir en les prioritats polítiques* dels estats, sovint d'adscripció voluntària, que s'ha manifestat en canvis en els vincles de l'estat amb diferents sectors (potser l'estat s'ha retirat d'alguns àmbits, però ha reforçat la seva presència en altres). Així, en les darreres dècades, molts governs liberals han retirat l'aparell estatal de la provisió directa de benestar, o han retallat ajudes en aquest àmbit, per l'adscripció convençuda a un determinat programa polític i no necessàriament per respondre a prerrogatives globals.¹⁶³ Per altra banda, la tesis de la retirada de l'estat ha de ser matisada en el sentit que, més que retirar-se completament de determinats àmbits, l'estat ha canviat el seu rol i les seves

¹⁶² La sobirania condensa les regles que defineixen el locus d'autoritat política i estableix el context per les relacions entre els estats. Quan un estat té sobirania vol dir que té independència constitucional, altres entitats no tenen autoritat política en el territori estatal (Sorensen, 2006).

¹⁶³ Com observa Boaventura de Sousa Santos: “Es el Estado el que crea al no-Estado. Los neoconservadores saben perfectamente que en su intento por aniquilar al Estado sólo consiguen expandirlo. Su objetivo es reemplazar el Estado del Bienestar para las personas en el Estado del bienestar para las multinacionales” (Dale and Robertson, 2007b: 53).

funcions en aquests àmbits. Aquesta qüestió, en relació al camp educatiu, ha estat amplament desenvolupada en el capítol primer d'aquest volum. Allà hem explicat que l'estat, a molts països, proveeix menys serveis d'Educació Superior directament, tot i que no per això deixa de controlar l'educació, sigui a través de la regulació, del finançament o de mecanismes d'avaluació i acreditació. Aquest canvi de funcions no comporta pèrdua de poder, sinó que pot tenir l'efecte invers ja que l'estat que es desfà de tasques de gestió directa esdevé més petit, però a la vegada més àgil i poderós.

Finalment, la globalització econòmica, més que socavar el poder i la capacitat de presa de decisions dels estats, altera els costos i beneficis de determinades decisions polítiques. Així es fa palès, per exemple, en l'àmbit de la política monetària.¹⁶⁴ A més, les pressions econòmiques externes no afecten de manera lineal i unívoca la política i les decisions estatals. Aquestes són filtrades per factors locals com el patró institucional de la política domèstica, les estratègies específiques dels governs (i/o de la societat civil) per impugnar, contestar, gestionar o atenuar els imperatius globalitzadors (Marsh et al., 2006). Per tant, malgrat l'economicisme dominant en les teories sobre la globalització, cal tenir en compte que les trajectòries i estructures polítiques domèstiques mediatitzen els efectes de la globalització (Adelantado and Calderón, 2005, Marsh et al., 2006).

La relació estat-OOIls. El problema de la internacionalització de l'estat

La *governança multi-escalar* és un sistema polític de múltiples centres de poder que es sobreposen a les esferes de l'autoritat estatal (Held, 1999). En aquest sistema, algunes tasques de govern es coordinen internacionalment i es deleguen a OOIls. El major protagonisme adquirit pels organismes globals i regionals en els darrers anys ha esdevingut un dels principals focus del debat entre hiperglobalistes i escèptics. Però, de nou, s'han d'introduir alguns matisos a ambdues corrents. En primer lloc, contra aquelles teories que conceptualitzen els estats com a súbdits dels organismes internacionals, s'ha de dir que la coordinació d'algunes activitats en organismes internacionals és proposada sovint de forma conscient pels mateixos estats arran d'un enteniment comú de que determinats temes, de creixent complexitat i amb efectes exteriors, no poden ser decidits autònomament per cada estat (canvi climàtic, energia nuclear, etc.) (Taylor and Flint, 2002). Ara bé, contra

¹⁶⁴ Tinguem present que la globalització financera implica que les taxes d'interès nacionals estiguin determinades, en gran part en un context global. Això podria conduir a una convergència en les taxes d'interès i els governs han d'acceptar la taxa d'interès necessària per tal de mantenir la paritat entre les monedes (Held, 1999).

els escèptics, s'ha de tenir en compte que aquests processos no sempre tenen un origen endogen. En ocasions, les pressions econòmiques externes (com podria ser la intensificació de la circulació global del capital) contribueixen a que els estats es "conscienciïn" de la necessitat de coordinar determinades activitats en OOlls.

En segon lloc, la participació dels estats en OOlls comporta la *pèrdua d'autonomia*, però no necessàriament la pèrdua de la seva capacitat de control sobre processos globals. La pèrdua d'autonomia significa que la llibertat dels estats per fer eleccions polítiques està més restringida (Holsti, 2005). Aquesta pèrdua d'autonomia és conseqüència dels compromisos adquirits en fòrums i organismes internacionals, en els quals, els estats no sempre impulsen l'agenda de treball directament. Ara bé, no podem oblidar que els governs estatals són els principals agents a l'hora d'adoptar determinats acords o convencions internacionals en el marc d'OOlls (Peters and Pierre, 2006). Aquests acords hauran de ser complerts pels estats un cop han estat adoptats, però són els estats els que els han signat i, probablement, ratificat en els seus parlaments nacionals.

Sigui com sigui, la participació activa dels estats en organismes internacionals ens ajuda a trencar amb la visió dual entre escales segons la qual els estats i OOlls són ens que rivalitzen i tenen el monopoli de la intervenció en escales diferents. La internacionalització dels estats (i de part de la seva activitat) en OOlls introdueix nous reptes analítics i noves complexitats en l'estudi de la globalització. Això és deu a que la internacionalització de l'estat comporta el desenvolupament de nous modes de coordinació política i d'organització burocràtica a escala estatal per administrar la internacionalització de la presa de decisions polítiques (Held, 1999). Aquests nous modes de coordinació accentuen la divisió de l'estat en diferents unitats. Cal tenir present que, si bé les delegacions governamentals en els OOlls representen l'estat en la seva totalitat, acostumen a estar adscrites a carteres ministerials concretes i, per tant, responen a prerrogatives o a preferències de ministeris concrets. Per exemple, els representants dels països a la UNESCO depenen sobretot del Ministeri d'Educació i els representants a l'OMC del Ministeri d'Economia, Comerç o Relacions Exteriors.¹⁶⁵ Així, si bé els delegats en aquests organismes representen el govern del seu país (de fet, algunes de les decisions més importants que es prenen en aquests organismes han de ser ratificades en els parlaments nacionals), les seves posicions es dibuixen des d'una formació sectorial

¹⁶⁵ En el cas de l'OMC, depenent del país en qüestió, la delegació podria estar conformada també per representants de les carteres d'Agricultura i Pesca o per representants ministerials d'altres sectors estratègics pel comerç exterior.

ben determinada. En conseqüència, de vegades, una part de l'activitat dels ministeris que treballen en el context nacional esdevé subordinada a determinats acords internacionals i a òrgans de la política pública internacionalitzada en els que no participen directament. El fet que els organismes internacionals més influents del planeta estiguin integrats pels ministeris de comerç, d'economia o d'indústria comporta que el nou sistema de govern pluriescalar reflecteixi, sobretot, la dominació i els interessos del sector orientat a l'economia mundial per sobre d'altres faccions de l'estat que no han tingut la mateixa capacitat, o les mateixes possibilitats, d'internacionalitzar-se (Cox, 1995; Stiglitz, 2002).

Aquesta observació reforça l'argument de que l'estat no és un actor unitari i compacte. L'estat no pot ser contemplat com qualsevol subjecte racional, sinó que se l'ha de conceptualitzar més aviat com un camp de lluites i de contradiccions internes (Jessop, 1990; Hay, 1999). Per tant, és plausible considerar que el fenomen de la governança global accentua la divisió sectorial de la política i les tensions entre la part de l'estat que s'internacionalitza i la part que opera a escala nacional.

4.3.2. Els Organismes Internacionals com a fonts d'influència autònomes

Els organismes internacionals són actors clau en el sistema polític internacional, però, com la majoria d'institucions, també són el camp de joc en el que interactuen un ampli ventall d'actors. Aquesta idea ha estat desenvolupada per un gran nombre d'autors institucionalistes i constructivistes segons els quals, per diverses raons, els OOIs poden ser considerats com una capa d'estructura (Fehl, 2004, Finnemore, 1996, Hay, 2002, Lang, 2006):

- En primer lloc, els OOIs encarnen codis compartits, normes, convencions i valors, la qual cosa encotilla la conducta dels actors que hi participen. Igual que els règims internacionals, els OOIs contenen mandats de comportament i tenen la capacitat de modificar els interessos, les expectatives i els valors estatals.

- En segon lloc, estableixen els estàndards de conducta apropiada pels actors amb una determinada identitat. Així, defineixen lògiques sobre el comportament adient en un escenari institucional donat, en el que els actors són conscients de les sancions de les quals poden ser objecte en cas que no es regeixin per aquest comportament.

- En tercer lloc, encarnen conjunts d'idees sobre allò possible, factible i desitjable, així com sobre els significats, eines i tècniques apropiades per assolir un conjunt donat d'objectius polítics. En conseqüència, seleccionen determinats

resultats sobre altres, delimiten les eleccions dels seus membres i modelen les seves idees, identitats i interessos.

Per la seva banda, les corrents marxistes i realistes han desenvolupat la idea dels OOlls com a fonts de reproducció del poder en l'ordre mundial establert. Segons els primers, la majoria d'OOlls són producte de l'ordre mundial hegemònic, encarnen les normes que faciliten l'expansió de l'hegemonia i la legitimen internacionalment. A més, tenen la capacitat de cooptar les elits de països perifèrics i absorbir les idees contra-hegemòniques (Cox, 1995). Segons els realistes, els OOlls faciliten a les grans potències impulsar la seva agenda i estendre les seves preferències sense haver de recórrer a formes de poder directe (Rittberger and Zangl, 2006). Per aquest motiu, des d'aquesta perspectiva es sosté en ocasions que els OOlls són el guant de vellut del puny de ferro de les grans potències (Strange, 2001).

A banda del que diuen els grans corrents de pensament de les relacions internacionals, els OOlls tindran major o menor influència en la política estatal en funció de diferents variables relacionades amb el disseny i les funcions atribuïdes a l'organisme. Una primera variable a considerar és si l'OOll en qüestió és un organisme de coordinació o d'integració. Els organismes d'integració són formalment més influents en el sentit que comporta que els estats que hi participen es comprometen a fusionar en un únic ens el control vers determinades àrees de la política (com en el cas de la UE i la política comercial). En canvi, els organismes de coordinació promouen l'acoblament i l'harmonització de polítiques, de manera que resulta més probable que els estats preservin la seva autonomia en major mesura.

Segons Koenig-Archibugi (2002), una altra variable clau per entendre el nivell d'influència dels OOlls és el nivell de *delegació* dels països en l'organisme. Entre algunes de les funcions que els països poden decidir delegar a l'organisme hi trobem: la creació de regles, la implementació de polítiques o la resolució de disputes. Segons Susan Strange (2001), la delegació política no és quelcom prefixat ni que afecti per igual a la totalitat de països. Per exemple, en el marc d'alguns organismes com el BM o el FMI, la delegació s'accentua en situacions d'emergència econòmica i involucra sobretot als països menys desenvolupats.

Estretament lligat a això darrer, una tercera variable se centra en el marge d'autonomia i les competències que recauen en la burocràcia de l'organisme. La burocràcia acostuma a ser un actor clau en els processos de presa de decisions en

els OOIs.¹⁶⁶ L'*staff* o la burocràcia de l'organisme internacional no acostuma a prendre decisions polítiques de manera independent i, ni molt menys, en nom dels estats. Ara bé, això no vol dir que no influeixi en els resultats polítics. Barnett i Finnemore (1999) analitzen la influència de la burocràcia dels organismes en base a la teoria sobre la burocratització de l'estat de Weber. Weber considera que les burocràcies són criatures polítiques que poden ser autònomes dels seus creadors i poden acabar dominant les societats a les que haurien de servir. L'autoritat legal-racional palesa en la vida moderna i el control burocràtic sobre aspectes tècnics complexos, informació rellevant, etc. dóna poder als buròcrates sobre els polítics i altres actors que formalment són més poderosos. Anàlogament, es pot considerar que la burocràcia dels OOIs pot adquirir autoritat de manera progressiva i esdevenir, així, un ens parcialment independent de les polítiques i interessos dels estats als que teòricament serveixen. Les fonts de poder dels buròcrates dels OOIs són, per una banda, la legitimitat de l'autoritat legal-racional que representen i, per l'altra, el control sobre la informació i el coneixement expert, aparentment neutral, que posseeixen. És interessant assenyalar que les burocràcies tenen poder, no *tot i que* es suposi que són agents neutrals, sinó que el fet que es presentin com agents impersonals, tecnocràtics i neutrals esdevé una font de poder en sí mateixa (Barnett and Finnemore, 1999). Les burocràcies fan ús del seu coneixement expert i de les idees com a fonts de poder de diverses maneres (Strange, 2001, Barnett and Finnemore, 1999):

- En primer lloc, *classificant el món*. Les burocràcies classifiquen i organitzen la informació i el coneixement, publiquen informes, recullen dades estadístiques, encaixen a les persones i països en categories, harmonitzen sistemes d'indicadors, inventen i apliquen categories, etc. Tasques aparentment tècniques com aquestes estan marcadament polititzades, i tenen importants implicacions polítiques.

- En segon lloc, *fixant significats en el món social*. El fet de nombrar o etiquetar el context social estableix els paràmetres i els límits de les accions i comportaments acceptables. A més, el fet d'introduir nous significats en conceptes com, per exemple, desenvolupament i seguretat, legitima la intervenció dels OOIs en afers domèstics i facilita que els buròcrates i experts dels organismes s'immisceixin en els governs de molts països, sobretot del Sud.

¹⁶⁶ Integra des del personal administratiu fins a alts funcionaris. La seva capacitat d'influència política varia en funció del seu rol i estatus en l'organisme. En el cim de l'*staff* de l'organisme s'hi troba el director executiu o director general, el qual acostuma a integrar un perfil de carrera funcional amb un perfil més polític. Cox i Jacobson (1972) qualifiquen els directors generals com "empathetic neutrals", ja que es suposa que han de ser imparcials i el seu rol principal és fer de *brokers* entre les parts.

- En tercer lloc, *articulant i difonent noves normes, principis i valors*. Les burocràcies dels OOIls actuen sovint com a corretges de transmissió de normes i models de “bones pràctiques”. La seva missió és sovint difondre, inculcar i reforçar valors i normes globals. Per aquests motius, se’ls qualifica en ocasions com els missioners del nostre temps.

La influència de la burocràcia es pot canalitzar, conscientment o inconscientment, en la mediació que realitzen en els processos de presa de decisions o sota el paraigües d’iniciatives aparentment innòcues com són els serveis d’assistència tècnica. Ara bé, aquests instruments acostumen a ser influents en els representants dels països més pobres i/o vulnerables, però difícilment tindran el mateix efecte en delegacions governamentals de països amb un coneixement i criteri prou desenvolupat sobre les temàtiques tractades en el sinus de l’organisme.

4.3.3. Els mecanismes d’influència exterior en la política estatal

La sistematització de mecanismes d’influència exterior en la política educativa estatal proposada per Roger Dale contribueix a fer més tangible el debat sobre la relació entre la globalització i la política estatal. Els mecanismes ens ajuden a penetrar en la capsa negra dels efectes de la globalització i a realitzar una anàlisi política de la temàtica que transcendeixi les tesis, sovint simplistes, d’hiperglobalistes i escèptics. Segons Dale (1999), els mecanismes d’influència externa de l’actual fase de globalització es diferencien dels mecanismes d’influència externa tradicionals (préstec i aprenentatge)¹⁶⁷ en dos aspectes: els mecanismes tradicionals tenen un caràcter eminentment bilateral, mentre que els nous acostumen a ser multilaterals; els mecanismes tradicionals són activats pels països de manera autònoma mentre que, davant dels nous mecanismes, els estats no compten amb el mateix marge d’autonomia. Els nous mecanismes són els següents:

a) *Imposició*: Aquest mecanisme s’activa quan, per exemple, els organismes internacionals o altres agents exteriors (per exemple, les agències de cooperació dels països) condicionen el crèdit o els donatius a la implementació d’una sèrie de mesures o paquets de polítiques.

¹⁶⁷ El *policy borrowing* implica el “préstec” de polítiques educatives d’un país a un altre de forma bilateral, mentre que el *policy learning* es basa en processos d’aprenentatge entre països sobre organització, disseny de polítiques o programes educatius (Tarabini and Verger, 2007).

b) *Harmonització*: s'activa quan un conjunt de països, de mutu acord, aplica polítiques similars en una determinada àrea, com per exemple han fet els països europeus amb el procés de configuració de l'EEES.

c) *Disseminació*: acostuma a activar-se per un agent internacional que fa ús de la persuasió i del coneixement tècnic sobre un àrea temàtica per difondre una determinada política.

d) *Estandardització*: els membres de la comunitat internacional defineixen un conjunt d'estàndards de conducta a través d'una negociació i de l'adopció d'acords.

e) *Establiment d'interdependència*: els països es posen d'acord per assolir determinats objectius que no podrien aconseguir aïlladament vers determinades àrees temàtiques (com són la sostenibilitat, la pau, els drets humans, etc.)

Els mecanismes d'influència externa actuen sobre diferents dimensions de l'acció política i del poder (decisió, definició de les regles, establiment de l'agenda, etc.). En el següent quadre relacionem els mecanismes i la dimensió del poder amb la que s'acostumen a associar.

Quadre 4.1. Mecanismes de la influència exterior sobre la política educativa
Font: Adaptació de (Rambla et al., 2007)

Mecanisme	Decisions conscients i autònomes	Establiment de l'agenda / preferències	Definició de regles del joc
<i>Préstec</i>	XXXXXXXXXX		
<i>Aprenentatge</i>	XXXXXXXXXX		
Harmonització	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXX	
Creació d'interdependències		XXXXXXXXXXXXXXXXXX	
Difusió		XXXXXXXXXXXXXXXXXX	
Estandardització			XXXXXXXXXXXXXXXXXX
Imposició	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXX

Per tancar aquest apartat, voldríem reiterar que moltes de les teories exposades s'han d'interpretar tenint en compte la variable nord / sud, ja que no tots els països del planeta tenen la mateixa capacitat d'influir o de governar el seu propi destí en el nou entramat pluriescalar de relacions polítiques al que hem fet esment. Sens dubte, les desigualtats mundials condicionen els patrons de comportament i els resultats polítics en els organismes internacionals. Així, els països podran defensar millor els seus interessos i preferències en els marc d'OOIIs en funció de la seva capacitat tècnica, del volum de representants que conformen la seva delegació, o del poder

econòmic i militar del país al que representen. Fins i tot, en organismes com el Banc Mundial s'institucionalitza la desigualtat mundial ja que els països compten amb un número de vots proporcional a les quotes econòmiques que destinen a l'organisme. En conseqüència, acostuma a haver-hi un biaix a favor dels països més rics, ja que tenen capacitat per pagar una quota més elevada.

Finalment, les pressions econòmiques i polítiques de la globalització no afecten de manera homogènia a tots els països, sinó que són més incisives en els països amb economies més vulnerables. Per tant, el marge d'autonomia i l'autoritat dels governs d'aquests països és reduït en major mesura que en els països rics. Per exemple, els OOIls activen el mecanisme d'imposició amb més freqüència en relació a les economies més vulnerables i dependents. En definitiva, enlloc de parlar dels estats com a víctimes o promotors de la globalització en termes absoluts, és més adient considerar, com fa Bob Jessop, que mentre alguns estats promouen activament la globalització, d'altres poden ser considerats les seves 'víctimes' (Jessop, 2001c).

4.3.4. Recapitulat: La hipòtesi sobre el canvi escalar

El nostre treball intenta treure l'entrellat d'aquest complex pluriescalar en un àmbit concret com són les negociacions de l'AGCS en el sector educatiu. L'estudi d'aquestes negociacions requereix la investigació des de i a través de les escales que configuren la governança educativa i en les quals cristal·litza la divisió escalar del treball en polítiques educatives. A l'hora d'analitzar els resultats de les negociacions de l'AGCS, no ens interessa saber únicament qui pren *formalment* les decisions i a quina escala – esbrinar aquesta qüestió no seria gaire complicat, tot i que la resposta pugui variar en funció de cada país. Ens interessa copsar, sobretot, qui pren *realment* la decisió i des de quina escala es configura el resultat final.¹⁶⁸

Moltes de les premisses de la teoria complexa de la globalització es poden aplicar a la temàtica de les negociacions comercials com la que ens ocupa. Per començar, en l'economia política del comerç internacional la tensió entre coordinació/integració de polítiques i protecció de la sobirania acostuma a ser contemplada com una variable central en l'anàlisi de les negociacions comercials. De fet, com es fa palès en l'actual Ronda de Doha de l'OMC, la majoria d'estats són

¹⁶⁸ Caldria apuntar que, tot i parlant en termes de 'presa de decisions', en coherència amb el que dèiem a l'apartat anterior, no només tenim en compte la decisió final, sinó també el conglomerat d'activitats que influeix en la decisió (que, entre altres, poden ser la definició de l'agenda o la configuració de preferències).

reticents a remoure algunes de les seves polítiques i a limitar la seva capacitat d'intervenció en determinats àmbits de decisió domèstica a través e l'establiment de compromisos comercials. Per altra banda, i contradient la tesi hiperglobalista, la política i els factors domèstics són elements clau per entendre la posició en les negociacions comercials de molts països.¹⁶⁹ Hem de prendre en consideració que el principal objectiu dels partits polítics que governen és mantenir-se en el poder i que, per tant, acostumen a ser cauts amb la liberalització comercial i en com això és percebut per l'electorat. Determinades polítiques de liberalització poden dur els governs a un terreny pantanós ja que s'acostumen a visualitzar molt clarament els efectes negatius (acomiadaments, deslocalitzacions empresarials, fallides o absorcions d'empreses locals, etc.) i els possibles efectes positius estan més diluïts o no es manifesten amb la mateixa espectacularitat. Aquestes i altres evidències justifiquen una perspectiva d'anàlisi més ampla dels estudis internacionals, cada vegada més central, que advoca per analitzar les fonts domèstiques de la política transnacional o, dit de manera inversa, per analitzar la política transnacional tenint en compte les fonts domèstiques (Tarrow, 2001).

En base a indicis i a premisses teòriques com les assenyalades, la nostra primera línia d'hipòtesis apunta que la posició negociadora sobre la liberalització educativa en l'AGCS és definida en l'escala estatal, per variables i actors que intervenen en aquesta escala. La hipòtesi també dibuixa l'escala estatal com un camp d'activitat clau per entendre la forma que adquirirà el nou règim global de comerç de serveis educatius. Ara bé, la hipòtesi no posa en qüestió el poder de l'AGCS, ni del sistema de normes de l'OMC en general, a l'hora de limitar la capacitat de regular dels estats. Som plenament conscients que les normes de l'AGCS, sobretot a partir del moment en el que els països han adoptat compromisos de liberalització, esdevenen fonts de poder autònomes. Tanmateix, la hipòtesi no s'ha d'interpretar en un sentit literal, ja que l'objectiu no és tant analitzar la problemàtica en termes del joc d'equilibris entre l'escala estatal i la global (o, dit en altres paraules, analitzar si importen més els factors globals o els estatals), com copsar la dialèctica entre els esdeveniments i successos que es produeixen entre ambdues escales, i la naturalesa d'aquesta relació.

Ara bé, la contrastació de la hipòtesi ens porta a explorar en profunditat aquells factors domèstics que es podrien associar en major mesura a la posició dels

¹⁶⁹ Els EUA és un cas paradigmàtic al respecte. En aquest país la participació del Congrés en les negociacions comercials és molt elevada i moltes decisions comercials es prenen en clau electoral (Lee, 2007).

països en les negociacions de l'AGCS i l'educació. Respecte això darrer, diferents autors suggereixen que un factor clau està relacionat amb la regulació domèstica del sector de l'Educació Superior, de vegades pressuposant que els països negocien l'educació en l'AGCS en base a les necessitats i potencialitats del seu sector educatiu (Sauvé, 2002b, García-Guadilla, 2003b, Mundy and Iga, 2003). No obstant, recordem que això contradiu, en certa manera, els resultats de la nostra primera fase de la recerca, en la que observàvem que determinades característiques dels sistemes educatius dels estats (finançament, sector públic / privat) no estaven directament relacionats amb els resultats de les negociacions (Verger, 2008, forthcoming-b). Un altre factor que, segons un altre grup d'autors, podria estar vinculat amb la posició dels països en la negociació de l'AGCS i l'educació és la *rationale* de transnacionalització educativa adoptada pel ministeri d'educació (Knight, 2004, Larsen et al., 2004). Altres factors d'arrel domèstica a considerar, i que desenvolupem a posteriori, són l'opinió pública sobre la l'AGCS i l'educació o les demandes i preferències dels *stakeholders* del camp educatiu del país (universitats públiques i privades, sindicats de professorat, etc.) en relació a la temàtica.

Un altre element al que podem interpel·lar en el marc de la primera línia d'hipòtesis està vinculat a la problemàtica de la internacionalització de l'estat. Tinguem en compte que els titulars de les negociacions de l'AGCS estan adscrits al ministeri de comerç, tot i que els resultats de les negociacions afecten – i no precisament de manera tangencial o simbòlica - en les polítiques educatives. Per tant, les negociacions de l'AGCS són un bon exemple de la divisió sectorial de la Política de l'Educació en la globalització. Ens interessa observar si les negociacions desencadenen tensions intersectorials entre la part de l'estat que s'internacionalitza en l'OMC (Ministeri de Comerç, d'Economia o de Relacions Exteriors) i la part localitzada i que regula l'educació (Ministeri d'Educació). Específicament, pot resultar interessant copsar si la relació intersectorial serà de contradicció, cooperació o indiferència (Dale and Robertson, 2007a).

Per acabar, som conscients que no tindria sentit formular aquesta primera hipòtesi en relació als països que han entrat tardanament a l'OMC. Com hem argumentat anteriorment, en base als resultats de la primera fase de la recerca, els nous Membres són forçats a liberalitzar la majoria de sectors de serveis, entre ells els educatius, i al màxim nivell de profunditat com a condició per ser acceptats en el 'club' (Verger, 2008, forthcoming-b). En aquests casos, s'activa, en el marc de l'OMC, el mecanisme d'imposició i, per tant, no és necessari realitzar cap estudi de

cas per comprendre la fonamentació lògica de la liberalització dels serveis educatius. En definitiva, la primera hipòtesis no es contrastaria en el cas dels nous països membres ja que la decisió de liberalitzar l'educació es decideix en l'escala global i és fruit d'influències externes.¹⁷⁰

4.4. El paper de les idees en la política

[HIPÒTESI 2: Les idees sobre la relació entre l'AGCS i l'educació contribueixen a la definició de la posició dels països en les negociacions de l'AGCS, per tant, emmarquen el decurs de les negociacions i afecten el seu resultat].

La capacitat de les idees per moldejar els interessos dels actors, el comportament polític i els resultats dels processos polítics és un tema central en l'agenda de recerca de les ciències socials (Walt, 1998). No obstant això, les idees no són sempre contemplades, almenys explícitament, en el model d'anàlisi de moltes investigacions sobre el canvi polític. Segons Hay (2002), això és conseqüència, no tant del fet que es menystingui el rol de les idees en la constitució o l'explicació de determinats fenòmens, com del fet que els investigadors prefereixen estudiar elements més tangibles i fàcilment "mesurables". Hi ha molts recels a l'hora d'estudiar les idees pel fet que són objectes ambivalents, amorfs i que evolucionen constantment. Davant d'aquestes dificultats, en aquest apartat definim i delimitem el concepte "idees" i, a continuació, reflexionem sobre com pot actuar com a variable explicativa. Ambdues operacions contribueixen a justificar i operativitzar la nostra segona hipòtesi, sobre el paper de les idees en el resultat de les negociacions de l'AGCS.

4.4.1. Idees, poder i interessos. Relació i delimitació dels conceptes

Les idees són un tipus de factors que no s'identifiquen de manera exclusiva ni amb l'agència ni amb l'estructura. Des del punt de vista ontològic, les idees tenen un rol mediador crucial en la relació entre estructura i agència, entre context i conducta (Archer et al., 1998). Per tant, les idees no són únicament elements micro atribuïbles exclusivament als individus o, en altres paraules, les idees no són només allò que els individus "porten al cap", també són contextos socials i comprensions compartides de la realitat. Per tant, a l'hora de dissenyar un model d'anàlisi, les idees també es poden ubicar en el nivell macro de la realitat (Gofas, 2006). Amb

¹⁷⁰ De fet, aquesta afirmació es pot fer extensiva a la resta de línies d'hipòtesis que conformen el nostre model d'anàlisi, ja que és d'esperar que en els nous països membres les idees (hipòtesi 2) i els actors no-estats (hipòtesi 3) no hauran jugat un paper molt rellevant en el procés de liberalització educativa.

l'objectiu d'aprofundir en una comprensió complexa de la relació dialèctica entre idees i context, des de la SRA es considera que ambdós elements es retroalimenten en la producció dels resultats de la política. Des d'aquesta aproximació s'entén que el context imposa als actors selectivitat ideacional / discursiva. Això es deu a que el context privilegia aquelles idees que enllacen amb el sistema de representació dominant o les que més ressonen amb l'experiència dels grups als que s'interpel·la. En canvi, aquelles idees menys adients amb el context dominant, tenen menys probabilitat de penetrar en l'agenda política i, per tant, de modificar els resultats de la política i el context. D'aquesta manera, el context configura les estratègies ideacionals dels actors i s'estableix un circuit de retroalimentació (en ocasions de reproducció, en ocasions de transformació) entre idees i context.

Un altre problema habitual en la concepció de les idees és que s'acostumen a definir en contraposició als factors materials. Segons els autors racionalistes, els factors explicatius de tall material, entre els que destaquen el poder i els interessos, són causes diferenciables de resultats respecte les idees. Per tant, segons aquests autors "poder i interessos" i "idees" són factors que es juxtaposen en l'explicació dels resultats dels processos polítics i altres fenòmens (Wendt, 1999). No obstant això, des d'altres corrents teòriques es rebutja realitzar aquesta dissociació.

En primer lloc, pel que fa a la **qüestió del poder**, molts autors entenen que les idees no se situen al marge del poder sinó que formen part de les mateixes estructures de poder, juntament a factors com la seguretat, la producció, les finances o les institucions (Cox, 1995, Barbé, 1995).¹⁷¹ De fet, la *configuració de preferències*, a la que ens hem referit anteriorment com una de les principals fonts de poder, es fonamenta en gran mesura en aspectes i mecanismes amb un fort component ideacional (socialització, persuasió, manipulació etc.).¹⁷² A la vegada, el poder de les idees depèn en gran mesura del poder material i de la seva imbricació amb factors materials. Tinguem en compte que no tots els actors tenen la mateixa capacitat de promoure les seves idees, de fer-les quallar o de persuadir altres agents. Per exemple, els llobbistes no només necessiten coneixement i bons arguments per fer la seva feina, també temps i capital per exercir pressió de manera efectiva i accedir al poder. Com assenyala Hall (1993a), sovint és difícil separar la

¹⁷¹ Per exemple, en el model d'anàlisi proposat per Cox per estudiar l'ordre mundial, les idees interactuen en l'estructura amb dues altres forces: les capacitats materials i les institucions (Cox, 1995).

¹⁷² Recordem que les elits necessiten afermar-se en el poder a través de la construcció d'hegemonia ideològica. No en tenen prou amb el control del sistema productiu, sinó que necessiten dominar la població en el terreny ideològic per aconseguir que consentin la seva condició de subordinats. Per aquest mateix motiu, aquells que pretenen modificar les relacions de poder prevalents han de lluitar no només contra interessos materials afermat, sinó també contra la legitimitat i el sentit comú que envolta l'estatus quo (Broccoli, 1977, Cox, 1983).

importància de les idees de la importància dels seus *sponsors*. Per tant, allò ideacional és només relativament autònom d'allò material.¹⁷³

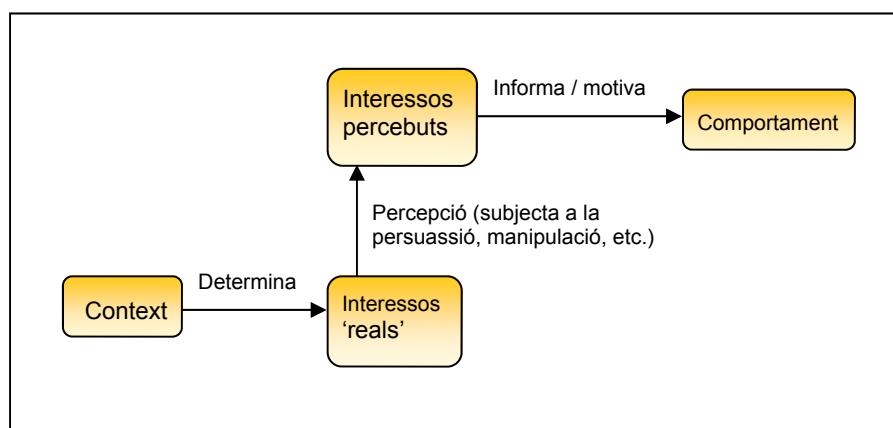
Pel que fa a la relació entre les idees i els **interessos**, el debat gira al voltant de la intensitat i el sentit de la relació entre ambdós elements. Els autors institucionalistes consideren que les idees es relacionen amb els interessos segons patrons delimitats pels contextos institucionals. Per tant, les idees no són fonts d'influència autònomes en els interessos dels actors, sinó en tant que elements constituents de les institucions. Les idees queden reduïdes a una variable auxiliar que, en el marc de les institucions, fa de medidora entre els interessos dels actors i la seva conducta. En aquest cas, les idees adopten la forma de convencions sobre el comportament esperable i afavoreixen que els actors facin "allò correcte" o "allò que s'espera d'ells" encara que no s'adigui al cent per cent amb els seus interessos inicials (Gofas, 2006, Risse, 2000). Per la seva banda, el racionalisme assumeix que els interessos materials són quelcom objectivable de manera que dos actors idènticament posicionats compartiran interessos idèntics i percebran aquests interessos de forma idèntica. Segons aquests autors, la definició dels interessos dels agents està estretament lligada a la maximització de beneficis i utilitats, per tant, les idees ocupen un lloc secundari en el procés de definició de preferències i interessos (Blyth, 2004). No obstant, els racionalistes no ignoren completament el rol de les idees, ja que consideren que aquestes poden esdevenir instruments que ajuden a definir els interessos i preferències dels actors en determinats casos (en que hi ha conflictes d'interessos, vàries opcions, etc.). Segons aquesta interpretació, com succeeix també amb els institucionalistes, les idees tenen un rol secundari i són precedides pels interessos (Gofas, 2006).

En canvi, pels constructivistes, les idees juguen un paper clau en la definició i identificació dels interessos. Aquests autors afirmen que els interessos dels actors estratègics són construïts per idees compartides i no venen donats per naturalesa, és a dir, no es poden donar per descomptat. Per tant, són objectes susceptibles d'integrar l'agenda de recerca de les ciències socials (Finnemore and Sikkink, 2001). Com afirma Wendt (1999), desitgem el que desitgem (o ens interessa el que ens interessa) arran de com pensem sobre la qüestió. El reclam constructivista no és que les idees siguin més importants que els interessos, sinó que els interessos tenen els efectes que tenen en virtut de les idees que els componen.

¹⁷³ Això no seria tan cert en un context polític en el que predominés la lògica argumentativa. Tot i que, com justificarem en l'apartat posterior, aquesta lògica conviu amb altres lògiques menys deliberatives en la majoria de sistemes polítics contemporanis.

Segons la premissa constructivista, la conducta dels actors no és un reflex directe del seus interessos materials, sinó que reflecteix la *percepció particular* del seus interessos materials. En el següent gràfic, es sintetitza aquesta relació entre interessos reals i interessos percebuts. Des d'aquesta perspectiva es presumeix l'existència d'interessos reals distints de, i ontològicament anteriors, als interessos percebuts. Però el que ens interessa destacar és que allò que en darrera instància condiona les decisions i els comportaments són els interessos percebuts (Hay 2002)(Blyth, 2004). Aquesta assumpció trenca amb la línia de recerca convencional segons la qual els interessos materials dels actors són assumits com els determinants directes del comportament. També es deslliga de la concepció reduccionista de la naturalesa humana i del mecanicisme en l'atribució de preferències palesa en corrents teòrics com el *rational choice*. Així, actors semblants, en circumstàncies semblants, poden comportar-se de manera diferent per la mediació de les idees. Finalment, comporta que la configuració de preferències i tots els mecanismes que s'activen al respecte (persuasió, manipulació, negociació, deliberació, etc.) esdevinguin temes més rellevants en l'anàlisi política.

Gràfic 4.2. La relació constructivista entre interessos i idees
Font: Gofas (2006)



4.4.2. Idees. Tipologia i significats

Una de les taxonomies sobre el concepte d'idees més referenciades i sòlides analíticament és la realitzada per Goldstein i Keohane (1993). Aquests autors, en un treball que té per objectiu explicar com les idees ajuden a definir resultats polítics, diferencien entre tres tipus d'idees: cosmovisions, principis i creences causals:

a) Cosmovisions: Les cosmovisions estan incrustades en el simbolisme d'una cultura, afecten profundament modes de pensament i de discurs, i defineixen l'univers de possibilitat per a l'acció. Les cosmovisions, no són purament normatives ni s'han de confondre amb teories concretes. Són quelcom més ample. Són conjunts coherents d'idees que inclouen visions sobre cosmologia, ontologia i ètica. Les cosmovisions estan entrelaçades amb la concepció de les persones sobre la seva identitat, evoquen lleialtats i emocions profundes. Per això, les cosmovisions i determinats interessos no sempre van en la mateixa direcció (Goldstein and Keohane, 1993). Aquesta és la dimensió de les idees més difícil d'operativitzar i, probablement, la que menys sovint actua com a "variable". Les idees dels actors acostumen a xocar abans en relació a la resta de dimensions que en el terreny de les cosmovisions. En el marc del nostre estudi ens trobarem, amb molta probabilitat, que tant un ministre de comerç neoliberal com un sindicalista de l'educació, sigui d'Argentina o d'Europa, comparteixen una mateixa cosmovisió, malgrat adoptin posicions diferents vers la temàtica de l'AGCS.

b) Principis: Els principis són idees normatives que especifiquen criteris que ens permeten distingir allò correcte d'allò incorrecte, allò que és just d'allò que és injust. Els principis són més tangibles que les cosmovisions. Els canvis que es produeixen en el domini dels principis impacten profundament en l'acció política (Goldstein and Keohane, 1993). Com succeïa amb les cosmovisions, els principis no tenen perquè anar en el mateix sentit que els interessos. Per exemple, en el cas del nostre estudi, un país pot ser molt competitiu en el comerç internacional de serveis, però no pressionar per la liberalització en aquesta àrea perquè considera que, per una qüestió moral o de valors, l'educació no hauria de ser tractada com una mercaderia.

c) Creences o teories causals: Són idees sobre relacions causa-efecte que proveeixen guies pels actors sobre com assolir els seus objectius. S'associen habitualment al coneixement tècnic i científic. El canvi en aquest nivell de les idees es pot donar de manera més habitual. Així com la transformació d'una determinada cosmovisió o de determinats principis acostuma a ser un procés lent i complex, la modificació de les creences causals dels individus sobre diferents problemàtiques pot ser quelcom més dinàmic. Per tant, és la variable ideacional més sensible a la lluita de significats. Les creences causals es poden fonamentar en teories contrastades (de manera que els actors saben exactament quines seran les conseqüències de les seves accions), però també en hipòtesis o especulacions. Així, els éssers humans, en qualitat d'actors estratègics, poden anar més enllà del

mètode d'assaig i error i, servint-se de símbols, valorar diverses accions alternatives i hipotetitzar sobre els seus efectes abans d'escollir-ne una d'elles (Ritzer, 1996). Per tant, quan els actors no coneixen amb certesa les conseqüències de les seves accions, els efectes esperats de les accions esdevenen la variable explicativa de les pròpies accions.

Val a dir que en la vida social aquests tres tipus d'idees es presenten de forma imbricada. Una concepte que no encaixa exactament en cap de les categories de Goldstein i Keohane, però que està vinculat amb totes elles, és el de **ideologia**. La ideologia és un concepte que ha estat molt disputat i debatut. Inicialment, influït pel marxisme, s'acotava a un "sistema d'idees al servei del emmascarament i justificació d'una objectivació social irracional de classe" (Mardones, 1980: 392). Segons el marxisme, les pretensions de validesa de la ideologia eren fonamentalment errònies, precisament, a causa del "procés ideològic" a través del qual s'havien construït (Naess, 1968). Avui dia, el concepte ideologia no té connotacions tan pejoratives en el sentit que s'admet que les pròpies ideologies estan també socialment condicionades (no només la de l'adversari) i que tot coneixement, fins i tot, aquell que és aparentment neutre, es troba ideologitzat.¹⁷⁴ Així, les ideologies, en sentit ample, es podrien definir com sistemes de pensament i creença pel qual els individus i els grups expliquen com funciona el seu sistema social, plantegen com hauria de funcionar i justifiquen quina forma de funcionament seria la més justa (Gilpin, 1987). Les ideologies s'emmarquen en cosmovisions determinades (per exemple, tant el neoliberalisme com el marxisme serien ideologies pròpies de la cosmovisió occidental de l'època contemporània), però també proveeixen descripcions científiques, o creences causals, sobre aspectes específics del funcionament de la societat. Tot i que, en el marc de les ideologies, les creences no sempre es fonamenten en teories contrastades, sinó que sovint representen compromisos intel·lectuals o *actes de fe* que no poden ser rebutats per argumentació lògica o per evidències empíriques.¹⁷⁵ Gilpin identifica tres grans ideologies en el sistema internacional actual: liberalisme, nacionalisme econòmic i

¹⁷⁴ La ideologia dels actors, així com els seus interessos, està sovint associada a la seva posició social, interessos corporatius i de classe, professió, etc. (Bottomore, 1968).

¹⁷⁵ Altres definicions d'ideologia també contemplen aquesta conjunció entre principis morals i creences causals. Vegeu Van Dijk (2003) o Therbon (1987). Per exemple, segons Göran Therbon les ideologies relacionen als individus amb els següents elements: a) El que existeix i, el seu corol·lari, el que no existeix, és a dir, qui som, que és el món i com és la societat; adquirim així una identitat i ens fem conscients del que és vertader i cert; b) Allò que és bo, correcte i just, i el que és tot el contrari; a partir d'aquests elements s'estructuren els nostres interessos i preferències; c) el que és possible i impossible, de manera que es moldeja el nostre radi d'acció i les nostres ambicions de canvi social (Therbon, 1987).

marxisme. Cada una d'elles respon a preguntes com: quin és el paper del mercat pel creixement econòmic i la distribució de la riquesa? quin hauria de ser el paper del mercat en l'organització de la societat internacional i nacional?

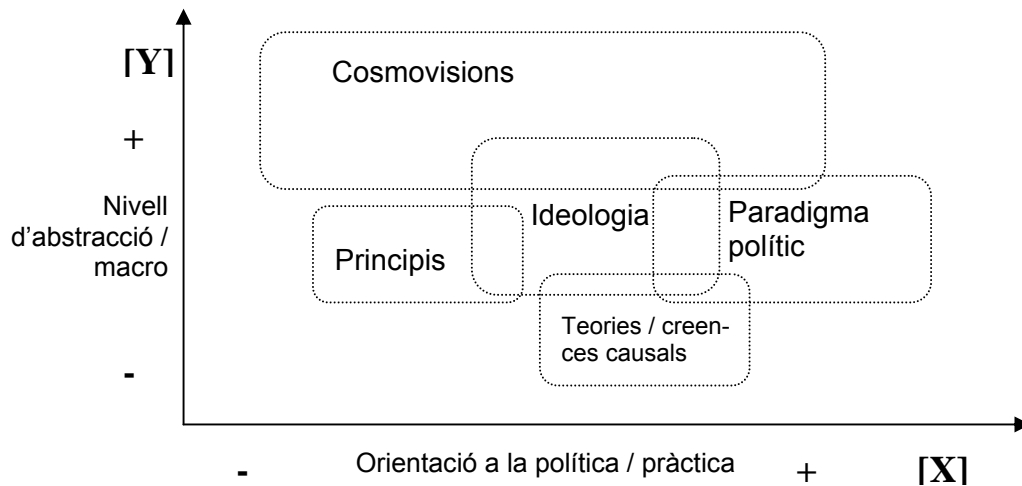
Un altra categoria *ideacional* de gran utilitat analítica és la de **paradigma polític**. Aquesta fou proposada i aplicada per Peter Hall en el seu treball de referència *The political power of economic ideas* (1989). El paradigma polític es podria definir com un marc ideològic “que especifica no només els fins de la política i el tipus d'instruments que es poden fer servir per assolir-los, sinó que també especifica la naturalesa dels problemes que intenten tractar” (Hall, 1993b: 279). El paradigma polític equivaldria a una ideologia de forta base econòmica i molt orientada a la política pràctica, és a dir, a *com assolir els resultats desitjats*. Per aquest motiu, Hall també es refereix als paradigmes com a plantilles-guia de polítiques (Hall, 1993b). Els dos paradigmes polítics dominants en les darreres dècades estudiats per Hall serien el keynesianisme i el monetarisme.

En l'àmbit de la política comercial, un exemple clàssic de la importància dels paradigmes polítics com a variable explicativa dels resultats polítics ens l'ofereix Ruggie (1998). Segons aquest autor, l'ordre econòmic internacional i, en concret, el règim comercial ha variat històricament d'acord a canvis en els paradigmes polítics dominants. Entre altres elements, els paradigmes contenen idees col·lectives sobre els propòsit social legítim pel qual el poder de l'estat pot ser exercit. Després de la II^a Guerra Mundial, quan es va crear el GATT, el paradigma dominant en les nacions occidentals era el keynesianisme, per tant, existia un ample consens respecte al fet que el lliure comerç s'havia d'equilibrar amb la capacitat dels estats per assolir propòsits socials. Com a resultat d'aquest sentit comú dominant a l'època, el règim resultant del GATT'47 s'adscriu al principi ètico-polític de liberalisme incrustat. Així, el paradigma keynesià condicionà el règim comercial de la postguerra i va contribuir a posar fre a la intensitat amb la que es podia implementar la *doxa* del lliure comerç.

En el següent gràfic sistematitzem les categories d'idees a les que ens hem referit i les col·loquem en un planell amb dues coordenades. La primera fa referència a si el concepte és més macro o micro sociològic (eix Y). La segona fa referència a si la idea està més o menys orientada a la pràctica política (eix X). En la mesura que les idees se situen més a la dreta i més baix del planell, és més plausible que actuïn com a variable independent en processos de canvi polític com el que estem analitzat. En el gràfic s'observa com les categories d'idees plantejades per Goldstein i Keohane, en termes analítics, es poden presentar de manera desimbricada, però

que altres conceptes de les ciències socials, com la ideologia i els paradigmes polítics, tenen la capacitat d'integrar-les en una mateixa categoria.

Gràfic 4.3. Tipus d'idees
Font: Elaboració pròpia



4.4.3. El paper dels factors ideacionals. Les idees importen, però com?

En aquesta recerca assumim que les idees importen per explicar el canvi polític. Per tant, no ens entremenim a demostrar si les idees *importen* o no. El nostre objectiu és, més específicament, analitzar quin tipus d'idees importen i de quina manera influeixen en el resultat de la política. Com a punt de partida, torna a resultar d'utilitat la sistematització realitzada per Goldstein i Keohane sobre les formes d'influència de les idees. Aquests autors diferencien tres formes d'influència: a) les idees influeixen a través de la seva institucionalització; b) influeixen quan operen com una lent que permet enfocar una problemàtica; o c) influeixen quan serveixen de mapa de carreteres.

a) Institucionalització de les idees. Les idees són influents quan operen en institucions en les que estan incrustades. Un cop les idees estan institucionalitzades, els actors són incentivats per a que es comportin en consonància amb les idees en qüestió. La institucionalització de les idees és un procés llarg, però un cop s'ha produït, la seva influència es perllonga durant dècades (Goldstein and Keohane, 1993).

En el sistema internacional, aquesta funció de les idees es posa clarament de manifest en el marc d'institucions com els organismes internacionals o els règims

internacionals, on els factors ideacionals tenen funcions eminentment normatives i instrumentals. Els OOIls i els règims són influents en tant que contenidors de marcs de significat intersubjectius, és a dir, de conjunts de creences i expectatives compartides sobre com és el món i com funciona, sobre com es comportaran i s'haurien de comportar els actors en determinats contextos o en relació a determinades àrees temàtiques (Lang, 2006). Els règims i altres institucions internacionals delimiten la llibertat dels actors a l'hora de perseguir determinades opcions polítiques i alteren el càlcul cost-benefici que els actors fan a l'hora de definir la seva conducta.

En el marc d'aquesta concepció, les idees no són fonts d'influència autònomes que permeten reinterpretar les pràctiques i polítiques existents (Blyth, 2002a), sinó que més aviat actuen com a filtres que constreñeixen les possibilitats per l'acció, limiten l'elecció i delimiten els interessos dels actors (Lang, 2006).

b) Idees com a lents (o cola d'enganxar): En aquest cas les idees incideixen en les interaccions estratègiques, contribuint a que s'assoleixin resultats més eficients, sobretot quan els actors poden escollir entre vàries opcions. Les idees serveixen, així, com a lents que defineixen la millor solució o actuen com a una mena de cola coalicional per facilitar la cohesió de grups particulars. Les idees influeixen perquè, depenent de si se n'escull una o altra, la política pot variar. El rol clau que juguen les idees és el d'alleujar els problemes de coordinació palesos en l'absència d'un únic equilibri possible.¹⁷⁶

En aquest cas, les idees són més autònomes de l'ordre establert que quan es troben institucionalitzades, tot i que compten amb un rol bastant secundari en la definició de preferències dels actors individuals i col·lectius. Sovint es fa referència a aquesta concepció de les idees quan es suposa que moltes de les preferències dels actors es troben fixades – per exemple, quan s'assumeix que els actors interactuen sempre per maximitzar els seus beneficis – i, les idees serveixen per acabar de definir-les.

c) Idees com a mapes de carretera: Goldstein i Keohane (1993) consideren que les idees també poden tenir un paper més rellevant en la presa de decisions

¹⁷⁶ “When political actors must choose between sets of outcomes that would represent Pareto improvements for all, and when there are no “objective” criteria on which to base choice, ideas focus expectations and strategies. Political elites may settle upon courses of action on the basis of shared cultural, normative, religious, ethnic or causal beliefs. Other policies may be ignored” (Goldstein and Keohane, 1993: 18).

polítiques. Metafòricament, parlen de les idees com a mapes de carretera per indicar que, en determinades situacions, esdevenen variables explicatives clau per definir determinats resultats polítics:

“When we view politics as an arena in which actors face continual uncertainties about their interests and how to maximize them, the need for ideas to act as road maps becomes apparent. Ideas serve the purpose of guiding behavior under conditions of uncertainty by stipulating causal patterns or by providing compelling ethical or moral motivations for action. Ideas can be broad or narrow; they can stipulate what is right and wrong, provide new social visions, or merely suggest what economic policy will steer a nation toward increased wealth” (pp. 16).

Segons aquesta darrera modalitat, les idees, independentment de si són cosmovisions, principis o creences causals, tenen un rol actiu en la definició de preferències sobre determinats resultats polítics. Les cosmovisions i els principis estructuren la visió de les persones sobre la natura fonamental de la vida humana i la moralitat de determinades pràctiques i eleccions (Goldstein and Keohane, 1993). Les creences causals també importen ja que els individus reflexius recorren sovint a idees sobre relacions causa-efecte per definir les seves preferències així com les seves estratègies i opcions sobre polítiques. Aquesta mena d'idees són importants perquè es pressuposa que els actors estratègics no compten amb una informació perfecta de l'entorn en el que es troben ubicats. En conseqüència, en cas que vulguin actuar estratègicament, han de realitzar assumpcions sobre el seu entorn, sobre les futures conseqüències de les seves accions i sobre les futures conseqüències de les accions d'altres agents. Per tant, les teories i hipòtesis sobre l'entorn i sobre les opcions polítiques són crucials per entendre la forma en la que actuen els individus, així com per entendre els resultats dels processos de decisió política. D'això es desprèn que, per entendre el comportament polític, cal entendre les idees que sostenen els actors sobre l'entorn polític i social en el que es troben (Hay, 2002).

Els “mapes de carretera” són especialment útils per aquell conductor que s'ha perdut o que s'insereix en un nou territori. Anàlogament, les idees-mapa són més influents en èpoques de crisi, ja que en aquestes èpoques la classe política és més receptiva a noves idees que els puguin permetre superar la crisi. També esdevenen més rellevants quan s'insereixen nous temes en l'agenda política que generen incertesa i sobre els quals els actors no compten amb prou coneixement (Finnemore and Sikkink, 2001, Richardson, 1996).¹⁷⁷ En aquest cas, els polítics

¹⁷⁷ Colin Hay introdueix un matís constructivista a aquesta premissa. Les idees importen “més” en situacions de crisi o de desconeixement, però un cop la situació sigui superada i les idees al respecte

necessiten les idees per posicionar-se sobre temes que desconeixen, per definir els seus interessos al respecte o resoldre problemàtiques amb les que no s'han afrontat prèviament. D'això es dedueix que la variable "idees" no és atemporal ni actua com a factor explicatiu amb intensitat constant (les idees poden importar més o menys en determinades circumstàncies). Per altra banda, els mapes no són quelcom estàtic. Es poden anar perfeccionant a mesura que els actors exploren i concorren un determinat terreny. Això és una manera de dir que l'experiència dels actors és font de noves idees i d'aprenentatge estratègic i acumulatiu, el qual s'hauria de traduir en una forma de fer política més efectiva i amb la que superar errors del passat (Hay, 2002).

Els "mapes de carretera" és la modalitat d'idees més autònoma segons la classificació de Goldstein i Keohane, tot i que autors constructivistes durs, com Mark M. Blyth, consideren que les idees poden ser encara fonts d'influència més autònoma. Segons aquest autor, les idees no són només instruments de la nostra acció, han de ser entesos com elements constituents de l'acció i com a recursos de poder en sí mateixes: "Ideas can also be seen as power resources used by self-interested actors or as *weapons in political struggles* that help agents achieve their end" (Blyth, 2004: 702).

Finalment, voldríem matisar que, si bé tant les creences causals com els principis morals actuen sota la modalitat dels mapes de carretera, actuen de manera diferent. La principal diferència és que les creences causals permeten als actors reduir la incertesa mentre que els principis permeten a la gent actuar de manera decisiva, tot i la incertesa. Els principis poden actuar, doncs, com a marcs programàtics de política en sí mateixos. Posen el focus d'atenció en temes morals i no responen necessàriament a objectius purament instrumentals (interessos materials, acumulació de poder, guanys en eficiència, etc.) (Goldstein and Keohane, 1993).

4.4.4. Recapitulat: la hipòtesi sobre el rol de les idees

La tipologia d'idees i les tres formes d'influència de les idees a les que hem fet esment ens permeten fer més tangible i operativa la desgastada premissa de que 'les idees importen'. També ens mostren que una mateixa idea pot importar més o menys en funció del moment històric o d'oportunitats polítiques determinades. Finalment, ens indiquen que hi ha tipus d'idees més fàcilment modificables que

estiguin instituïdes, les idees seguiran essent importants, tot i que de manera més implícita o subtil (Hay 2002).

altres (per exemple, les teories causals són més mal·leables que els principis morals).

Les tres formes d'influència de les idees es poden associar, a *grosso modo*, a tres grans corrents epistemològics. La perspectiva de les idees com a lents s'associa normalment al racionalisme, la institucionalització de les idees a l'institucionalisme, i les idees com a mapes de carretera al constructivisme (i, hauríem d'afegir, les idees com a armes polítiques al constructivisme dur). La nostra hipòtesi adopta una concepció de les idees més propera a aquesta darrera corrent ja que apunta a les idees com a factors d'influència autònoma en les negociacions del AGCS sobre el sector educatiu.¹⁷⁸ Amb això, no volem dir que considerem que aquesta perspectiva és *sempre* la més adequada per explicar el canvi polític o la presa de decisions polítiques, però sí que pot ser la més adient en la temàtica en la que se centra el nostre estudi. La mateixa història de l'AGCS apunta a la idoneïtat d'adoptar una perspectiva constructivista i, per tant, a la plausibilitat de la hipòtesis sobre el rol de les idees. Segons el principal treball de referència sobre el tema, elaborat per Drake i Nicolaidis (1992), l'AGCS es va poder instituir en gran mesura pel fet que un grup d'experts (una comunitat epistèmica internacional), que compartia principis i creences causals sobre el perquè i el com d'un acord de comerç de serveis, va proveir els *policymakers* un coneixement d'autoritat sobre la matèria.

Tanmateix, hi ha altres indicis sobre la idoneïtat d'atorgar centralitat a les idees en l'àrea política que estem estudiant. En primer lloc, la relació AGCS / educació i el comerç de serveis educatius en general són temes sobre els que encara hi ha molta incertesa. El comerç de serveis és relativament recent en l'agenda comercial i les implicacions de la liberalització comercial en el camp educatiu encara no estan clares. En segon lloc, al ser un tema relativament nou en l'agenda, pot comportar que les delegacions necessitin recórrer a comunitats epistèmiques i a d'altres fonts de coneixement per definir els seus interessos i posicions en les negociacions. Finalment, la inserció dels acords comercials en l'àmbit de les polítiques educatives és un tema altament sensible que pot fer que, fàcilment, els principis ètics i morals prenguin un rol rellevant en la definició de les posicions dels països sobre la matèria.

¹⁷⁸ Posar l'èmfasi en el paper de les idees no equival a subscriure un idealisme voluntarista en el que els resultats polítics són resultat directa dels desigs, motivacions i coneixements dels actors (Hay 2002).

Per acabar, voldríem matisar que el nostre objectiu no és copsar si les idees pesen més o menys que altres factors, sinó observar *quan* importen, quin *tipus* d'idees importen, en relació a quins tòpics, com es relacionen amb altres factors, de quina manera importen i en quina mesura importen.¹⁷⁹ Concretament, la hipòtesi esdevé un punt de partida per indagar i aprofundir en els temes següents:

- Les idees sobre educació. En la primera fase de la recerca exploràvem el pes de característiques macro dels sistemes educatius en els resultats de les negociacions. En aquesta fase, també volem contemplar variables educatives, però des d'una perspectiva més qualitativa. Un dels objectius d'aquesta fase de la recerca és contemplar si les idees sustentades pels actors sobre la relació entre l'AGCS i l'educació influeixen en els resultats de la negociació.

- (In)constància de les idees com a variable explicativa. Les idees no importen sempre ni al mateix nivell. Per tant, el que ens interessa esbrinar és: quan les idees són una variable significativa, quan serveixen per reconceptualitzar els interessos i no només per reflectir-los, per traçar nous camins institucionals enlloc de simplement seguir els camins antics, i per a re-emmarcar les normes enlloc de simplement reificar-les? (Wendt, 1999).

- Relació de les idees amb altres factors. En l'anàlisi de les idees, establir causalitat pot ser un problema ja que resulta difícil separar les idees d'altres variables independents. Tot i això, aspirem a poder copsar qüestions com: a través de quins mecanismes causals influeixen en determinats resultats? com treballen les idees conjuntament a altres factors? com interaccionen i s'entremesclen amb els factors materials per produir els resultats que observem?¹⁸⁰; quan s'explica millor el comportament polític per mecanismes institucionals (com la *path dependence*) que per les idees com a font d'influència autònomes?¹⁸¹; sota quines condicions contextuais importen més determinades idees? (Walsh, 2000).

- Reflexivitat dels actors estratègics: Si bé assumim que els actors són estratègics i reflexius, en l'àmbit concret del nostre estudi: tenen els actors les idees clares sobre allò que estan fent quan ho fan? (Hay, 2002); com deriven significat els actors d'un món complex (i de temàtiques complexes com l'AGCS) i com

¹⁷⁹ Segons Wendt (1999), ningú posa en dubte que l'estructura del sistema internacional contemporani conté molta cultura: els estats comparteixen moltes creences sobre les regles del joc internacional, sobre qui són els jugadors principals, quins són els interessos, quin és el comportament racional, etc. Els desacords entre els acadèmics es troben en relació a *quan* importa la cultura.

¹⁸⁰ Segons Keohane, crear una dicotomia entre factors ideacionals i materials és maniqueu perquè equival a demanar: que és més important per la vida, el cor o el cervell? (Keohane, 2000).

¹⁸¹ El concepte de *path dependence*, en sentit ampli, es refereix a la rellevància causal de les etapes precedents en una seqüència temporal (Pierson, 2000).

identifiquen els seus interessos i polítiques per temes que semblen nous i incerts? (Haas, 2002).

4.5. El actors no-estats en les xarxes de governança

[HIPÒTESIS 3: “La pressió exercida pels stakeholders del món educatiu i, en concret, pels grups no-estats als responsables de les decisions polítiques sobre l’AGCS és un element clau a l’hora d’explicar el desenllaç de les negociacions”]

La Política no és un afer exclusiu de l’acció governamental o dels estats. La majoria de corrents teòriques contemporànies reconeixen als grups no-estats i de la societat civil com agents d’interacció política i, per tant, com a potencials agents de canvi polític (Hay 2002). En aquest apartat fonamentem teòricament aquesta premissa. En primer lloc, exposem les característiques i els canals de participació dels actors no-governamentals en els organismes internacionals. En el següent subapartat realitzem una sèrie de consideracions teòrico-metodològiques sobre l’estudi de l’impacte polític d’aquests grups i, concretament, sobre els factors contextuais que s’han de tenir en compte en l’anàlisi de l’impacte. Finalment, realitzem un altre conjunt de consideracions analítiques centrades en l’impacte polític dels grups de la societat civil com a creadors i catalitzadors de proposicions ideacionals. Argumentem que la batalla d’idees impulsada pels actors no-estats pot esdevenir una variable explicativa dels resultats de la política, tot i que per no caure en anàlisis intencionalistes s’ha de tenir en compte la importància de determinats elements contextuais. També plantejarem que la selecció estratègica de les escales en les que els actors no-estats desenvolupen l’acció política podria esdevenir una variable d’impacte polític en el resultat de les negociacions de l’AGCS.

4.5.1. Els actors de la societat civil i la política internacional

Els grups no-estats o de la societat civil¹⁸² conformen una categoria molt ampla i dispersa. Això es reflecteix, en primer lloc, en la diversitat de formes organitzatives que contempla. ONGs humanitàries, grups ecologistes, sindicats, patronals, grups de pressió empresarials, comunitats epistèmiques, think tanks, etc. formen part d’aquesta categoria. Però els actors de la societat civil també difereixen en relació a altres variables: poden actuar de manera articulada o independent; respondre a ideologies molt diferents; mobilitzar nivells de recursos molt baixos o molt elevats; estar més o menys professionalitzats; implementar diferents repertoris d’acció; buscar el canvi o la preservació d’un determinat estat de les coses; si busquen el

¹⁸² Entenem la societat civil com l’esfera d’acció política o social que no està controlada per l’Estat (Halliday, 2002).

canvi, poden perseguir objectius maximalistes o possibilistes; etc. Els grups de la societat civil tenen capacitat d'actuar internacionalment perquè s'articulen en xarxes o en federacions supranacionals, més o menys duraderes en el temps, o perquè ells mateixos són internacionals (com en el cas d'algunes ONGs o grups ecologistes transnacionals).

L'únic organisme internacional en el que grups d'origen privat poden participar com a membres de ple dret és l'OIT (Organització Internacional del Treball). En el marc d'aquest organisme, sindicats i patronal són membres de ple dret i, per tant, poden votar i participar en processos de presa de decisions substantives al nivell dels estats (Cox and Jacobson, 1972). Però per regla general, els grups no-estatsals participen en els OOIs de manera informal o en espais acotats i perifèrics. Segons una classificació establerta per les Nacions Unides, la participació del sector privat en els OOIs es pot donar de cinc formes diferents (UN, 2003): a) Diàleg: participació en deliberacions i debats intergovernamentals; b) intercessió-abogacia: iniciatives que tenen per objectiu fer de domini públic determinats programes o les finalitats de l'Organisme; c) mobilització de fons privats: el sector privat, sobretot aquell d'origen empresarial, contribueix al pressupost de l'organisme multilateral o a programes concrets mitjançant contribucions filantròpiques; d) informació i aprenentatge: esforços conjunts per compartir coneixements, estudis, anàlisis, etc. sobre temes tractats per l'organisme; e) execució operacional i establiment de partenariats: el sector privat participa en el disseny, implementació i/o avaluació de programes de l'organisme multilateral, i es formalitzen associacions de col·laboració per assolir objectius comuns.

Les formes de participació esmentades no incideixen directament en espais de presa de decisions dels OOIs i, ni molt menys, tenen capacitat de vedar decisions, però poden influir indirectament en els resultats dels processos de presa de decisions, per exemple, mitjançant la configuració de les preferències dels que prenen les decisions. Tanmateix, aquesta classificació és incompleta en el sentit que no contempla que la societat civil també pot intentar incidir en el funcionament dels organismes multilaterals des de posicions de confrontació. De fet, una part important de les iniciatives de la societat civil en relació als OOIs – sobretot pel que fa als organismes que actuen en l'àmbit econòmic com el BM, el FMI i l'OMC – és d'oposició frontal. De fet, des de la dècada dels noranta, aquests organismes són els blanc central de l'activitat de moviments socials crítics amb la globalització

capitalista (Gómez, 2001, Routledge, 2003).¹⁸³ Aquests actors recorren sovint a repertoris d'acció disruptius, com les manifestacions de carrer o l'acció directa i pretenen incidir abans en l'opinió pública – o en la creació d'una opinió pública internacional crítica – que en polítiques concretes.

Existeix un ample consens en el fet que la societat civil pot tenir un paper rellevant en determinats processos de governança internacional (Sorensen, 2006). Diferents treballs teòrics i empírics apunten en aquesta direcció. Per exemple, segons Dale, la societat civil internacional ha demostrat comptar amb gran capacitat d'influència en la política dels estats a través del mecanisme de 'creació d'interdependència', sobretot pel que fa a temes de Drets Humans i medi ambientals. En una línia molt semblant, (Fehl, 2004) destaca el rol de les **ONGs** transnacionals i les **xarxes d'advocacia** transnacionals a l'hora de crear normes internacionals. Segons aquest autor, les ONGs són hàbils a l'hora de pressionar i persuadir els estats i redefinir els seus interessos per tal de donar suport a una norma en qüestió. Un altre autor construccionista, Peter Haas, contempla que els processos de governança internacional involucren una multiplicitat d'actors no-estats que contribueixen, sobretot, a transformar les percepcions sobre la identitat dels països, l'agenda internacional i les presumptes formes per les quals els interessos nacionals han de ser atesos (Haas, 2002). Aquest autor, en diversos treballs ha contemplat el rol de la societat civil, com a dinamitzadors d'idees científiques, en els processos internacionals de governança (Haas, 2004). Haas presta especial atenció al rol de les **comunitats epistèmiques**. Les comunitats epistèmiques són xarxes de professionals – i de grups de professionals - amb coneixement expert reconegut en un domini particular.¹⁸⁴ Aquestes xarxes produeixen coneixement científic rellevant per a fer política i, en conseqüència, tenen accés (de fet, en ocasions en formen part) a l'elit política i al disseny de polítiques. Són agents actius en la difusió de les seves idees de manera que és habitual que realitzin recomanacions sobre les polítiques a implementar (no esperen que se'ls consulti, sinó que són proactius). El paper d'aquestes comunitats és de gran rellevància en aquells processos polítics que versen sobre temes que generen incertesa i/o són de gran complexitat (Haas, 2004, Haas, 1990, Adler and Haas, 1992).¹⁸⁵

¹⁸³ Veure també la "Cronologia de la Protesta Internacional" a (Seoane and Taddei, 2001).

¹⁸⁴ Per delimitar una comunitat epistèmica específica s'han d'identificar interpretacions i propostes comunes entre els experts davant una problemàtica.

¹⁸⁵ Segons Evans, les comunitats epistèmiques, de manera molt semblant a les ONGs, usen els seus recursos cognitius per promoure consciència global sobre determinats problemes polítics. A més, els policy makers són cada vegada més dependents de les habilitats i els recursos cognitius de les

Les **confederacions sindicals** internacionals són un altre grup no-estatal de gran rellevància en la política. Poden actuar de forma independent o en coalició amb ONGs i altres actors no-estats. També poden formar part de comunitats epistèmiques; de fet, és habitual que les grans confederacions sindicals comptin amb centres de recerca propis. A diferència dels altres actors, a banda de l'advocacia, la persuasió o el lobbying, els sindicats compten amb recursos de poder de caire més material com el de frenar la producció mitjançant vagues i piquets.

Finalment, cal tenir en compte els **lobbies empresarials**. Pel que fa a la política comercial i a l'adopció d'acords comercials internacionals, els grups d'interès d'origen empresarial tenen un paper inqüestionable a l'hora de definir la posició dels estats (Tugores, 1997). De fet, acostumen a ser els principals interlocutors comercials dels governs en les negociacions comercials. En ocasions, els propis estats organitzen o encoratgen a les empreses exportadores del seu territori a organitzar-se per a ser "pressionats" per elles i definir així conjuntament les preferències del país en les negociacions comercials (Wesselius, 2002, Balanyà, 2000). Sovint, els grans grups empresarials s'associen a nivell internacional. En el sector dels serveis, els lobby empresarial amb més presència a l'OMC és la *Global Coalition of Services*.¹⁸⁶ Un exemple de la influència dels lobbies empresarials en l'àmbit del comerç educatiu el trobem en el treball de Karen Mundy i Mika Iga. Segons aquestes autores, en el marc de les negociacions de l'AGCS, el govern dels EUA fou pressionat molt eficaçment pels lobbies de les seves empreses educatives per a que no liberalitzés l'educació (i així no haver d'afrontar la competència internacional) i, a la vegada, per a que pressionés a altres governs per a que sí obrissin els seus mercats (Mundy and Iga, 2003).

La interacció interescalar en l'estratègia dels actors no-estats

L'impacte de la societat civil en la política internacional es canalitza sovint a través de la mediació de les interaccions que es produeixen en les estructures domèstiques (Halliday, 2002, Keck and Sikkink, 1998). Això és especialment lògic en els casos d'organismes internacionals en els que les posicions dels països es defineixen de manera marcada des de la capital i, per tant, els representants

comunitats epistèmiques, almenys pel que fa a determinades àrees temàtiques que esdevenen més sofisticades i complexes de governar) (Evans, 2006).

¹⁸⁶ Vegeu: <http://www.globalservicesnetwork.com/> [consultat: 12/08/07].

governamentals en els organismes internacionals tenen menys marge de maniobra.¹⁸⁷

Ara bé, tot i la creixent literatura sobre la societat civil internacional, són poc habituals els treballs que prenen en consideració la interacció interescalar com a variable d'èxit o impacte. En ocasions, alguns treballs contempnen la relació entre les escales (local i global) de manera excessivament estàtica. Per exemple, en alguns treballs d'orientació marcadament hiperglobalista s'afirma que tot moviment que pretengui tenir èxit avui dia, en un context en el que l'economia i la política s'han globalitzat, necessita internacionalitzar-se (Waterman, 2001). Altres treballs tenen una visió més dinàmica de la qüestió escalar. Per exemple, Herod també planteja la importància de l'organització de les lluites a nivell internacional (el que anomena fer "causa comuna global"). Això sí, matisa que la globalització de la lluita no ha de comportar desentendre's de l'espai local (de fet, de vegades, organitzar-se en aquest nivell pot ser més útil en les lluites contra agents globals que fer-ho a nivell internacional) i considera que l'estratègia d'internacionalització ha de ser contingent a l'estratègia d'internacionalització de l'oponent (Herod, 2001b, Herod, 2001a).¹⁸⁸

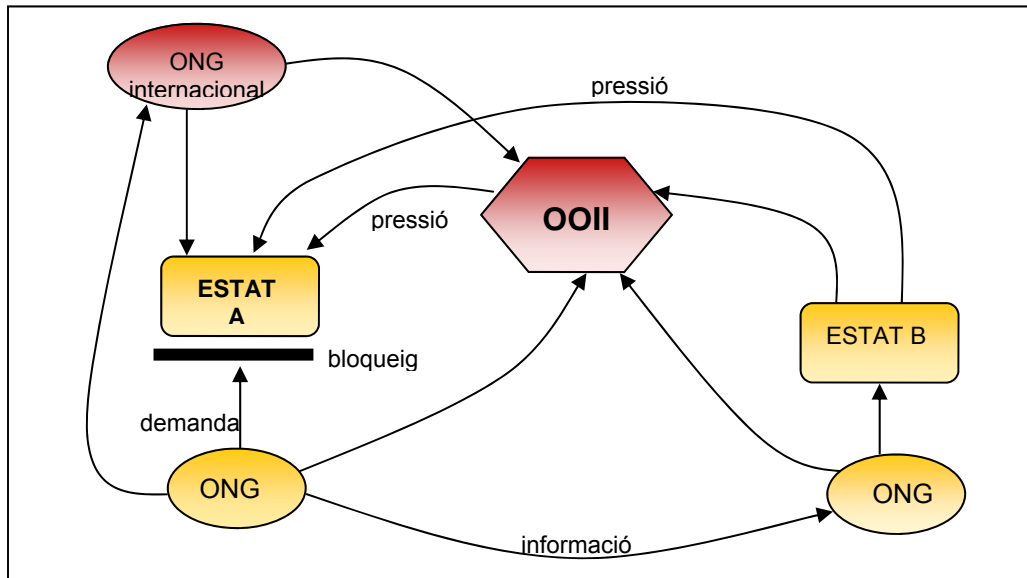
Altres treballs estudien tàctiques concretes d'internacionalització de la lluita i analitzen en quins contextos resulta més adient aplicar-les. Una de les tàctiques més tractades en la literatura sobre moviments socials és la coneguda com "efecte bumerang". L'efecte bumerang és un recurs de *re-scaling* al què s'acullen alguns grups de la societat civil per assolir èxits a l'escala estatal. És una tàctica que acostuma a ser adequada per aquelles organitzacions que tenen bloquejat l'accés als espais de presa de decisions del seu estat. Consisteix a connectar-se en xarxes o organitzacions internacionals des de les quals projectar i amplificar les demandes, ja que això acostuma a obrir oportunitats polítiques en el l'àmbit domèstic (Tarrow, 2001). Una altra versió de l'efecte bumerang es produeix quan les organitzacions de la societat civil d'un país aprofiten el fet que el seu país ha subscrit acords internacionals, per exemple, en matèria de drets humans, i es basen en aquest acord per legitimar les seves demandes (o per exigir a l'organisme internacional que dóna hostatge a l'acord que n'investigui l'incompliment i pressioni al país en qüestió) (Tsutsui and Wotipka, 2004). Com veiem, l'efecte bumerang permet a grups locals

¹⁸⁷ Aquesta conjectura és, de fet, coherent amb la primera hipòtesi, i ens porta a pensar que l'escala estatal serà l'espai privilegiat en el qual els actors no-governamentals lluitaràn per imposar les seves preferències.

¹⁸⁸ Herod centra el seu treball en l'estudi de les reivindicacions dels treballadors d'empreses transnacionals. Aquest autor, també afirma que l'enfocament exclusiu de la lluita en l'àmbit global pot tenir un efecte paralitzant i que si les campanyes es projecten internacionalment sense estar arrelades localment poden esdevenir un miratge abans que un front política real.¹⁸⁸

aconseguir èxits a escala estatal projectant la seva activitat a l'escala global. Aquesta interacció inter-escalar promoguda pels grups de la societat civil és representada en el següent gràfic.

Gràfic 4.4. L'efecte boomerang
 Font: Adaptació de (Keck and Sikkink, 1998)



En definitiva, l'acció estratègica dels actors no es pot desvincular de la dimensió espacial. En l'actual escenari de governança multinivell, la interacció escalar és un nou element a tenir en compte en l'anàlisi de l'estratègia i l'impacte dels moviments socials.

4.5.2. La influència política de grups no estatals. Consideracions contextuais

Malgrat en la literatura acadèmica, com la citada en l'apartat anterior, es constata la capacitat d'influència política dels actors no-governamentals, no resulta fàcil realitzar prediccions ni observar regularitats en aquesta matèria. Segons Bestill i Corell (2001), les qüestions de com i en quines condicions les ONGs *importen* estan encara sense respondre. Tampoc existeix un clar consens sobre els criteris pels quals es pot atribuir determinats resultats polítics a la pressió exercida per la societat civil. De fet, un problema metodològic habitual en els estudis dels impactes dels grups de pressió és el de confondre correlació amb causalitat. Així, si s'observa que A dóna suport a una política Z, el govern consulta A i escull la política Z, no es pot concloure de manera rotunda que "A és influent". En tot cas, es pot dir que existeix

una correlació entre la consulta a A i el resultat Z (Smith, 1990). A més, l'existència de molts grups de pressió en un sistema polític o, fins i tot, l'establiment de consultes per part del govern tampoc implica, necessàriament, que les xarxes de *governança* estiguin realment obertes o que els grups no-estats siguin influents.

Altres elements que introdueixen complexitat a l'anàlisi de l'impacte dels moviments socials són que:

- L'impacte és un concepte amb diverses dimensions. A banda de l'impacte en polítiques públiques, hi ha altres tipus d'impacte com els procedimentals (canvis en els processos de presa de decisions) i els simbòlics (canvis en els valors i opinió pública) (Gomà et al., 2002). Aquests *altres* impactes són encara més difícils de mesurar o d'observar. En conseqüència, hi ha molts estudis sobre l'impacte en polítiques i molts menys sobre els efectes culturals i institucionals (Giugni, 1998).

- L'impacte polític de l'acció dels moviments socials pot ser directe o indirecte. Per exemple, determinats canvis en l'opinió pública o culturals promoguts pels moviments socials, a la llarga, poden comportar canvis en polítiques per part de governs que són sensibles a l'opinió pública.

- L'impacte pot ser intencionat o no intencionat (Rucht, 1992).¹⁸⁹ Per exemple, una manifestació molt massiva i violenta contra la reunió d'un organisme internacional, sense pretendre-ho, pot obrir la finestra d'oportunitats polítiques i afavorir així l'accés de determinats grups de pressió menys disruptius al procés de deliberació en el marc de l'organisme.

El model d'anàlisi proposat per Gomà et al (2002), pretén reduir la incertesa sobre alguna d'aquestes qüestions. Segons aquests autors, l'impacte substantiu dels moviments socials depèn de tres variables: l'existència de capital social crític o de mobilització; condicions polítiques adequades (entre el que destaquen una xarxa de governança permeable); i una opinió pública potencialment favorable o alineada simbòlicament amb la xarxa crítica. Segons aquests autors fa falta que conflueixin almenys dues d'aquestes variables per a poder incidir en polítiques públiques. Aquest model és interessant perquè posa l'èmfasi en variables contextuais i no peca de l'intencionalisme palès en aquells estudis dels moviments socials i dels grups de pressió que sobredimensionen les variables intrínseques als actors no estats (Burstein and Linton, 2002).¹⁹⁰ Evidentment, l'impacte depèn, en part, de la força,

¹⁸⁹ Citat a Giugni (1998).

¹⁹⁰ Algunes de les línies de recerca es fixen en variables com els recursos i les formes d'organització (perspectiva de la mobilització de recursos), en els repertoris d'acció (si són més o menys disruptius, si

estratègia i capacitat de mobilitzar els recursos de la societat civil, però també de les capacitats de l'interlocutor, així com d'altres condicions contextuais de tall més estructural.

A continuació, argumentem, en base a diferents fonts teòriques, que els elements contextuais poden afectar l'activitat, l'estratègia i l'impacte polític dels grups de la societat civil. Ens centrarem, concretament, en dos contextos estructuradors: les estructures d'oportunitat política i l'estructura estatal. Òbviament, aquestes no són les úniques capes d'estructura existents, però són les que considerem més rellevants a l'hora d'interpretar les relacions entre els grups de pressió/moviments socials i els dissenyadors de polítiques a nivell estatal.

Estructures d'Oportunitat Política

La perspectiva de les Estructures d'Oportunitat Política (EOP) ens permet contemplar l'efecte de les condicions polítiques en els rendiments de l'acció col·lectiva.¹⁹¹ L'EOP és el conjunt d'elements (no necessàriament formals, permanents ni territorialment definits) de l'entrellat polític que fomenten o desincentiven el desenvolupament de l'acció col·lectiva (Tarrow, 1994).

Els elements de l'EOP s'acostumen a agrupar en tres dimensions (Kitschelt, 1986): a) Factors de caràcter sistèmic: nivells relatius d'obertura o tancament del sistema polític, patrons d'interacció del governs amb els grups de pressió, força o debilitat de l'estat, forma d'exercir l'autoritat (cooptació, diàleg, repressió, etc), el sistema de partits, l'accés a les institucions, la propensió de les institucions a la imposició/repressió, l'organització i distribució territorial del poder, etc.; b) factors de caràcter relacional: nivells d'estabilitat o canvi en posicions de les elits politico-institucionals davant l'acció col·lectiva, divisions entre les elits, canvis d'alineaments governamentals, disponibilitat d'aliats influents, etc.; c) factors de caràcter temporal: localització de les accions en un determinat cicle de protesta, connexió amb el temps mundial, conjuntura internacional favorable, dinàmiques de contagi i de mobilització en cadena, etc.¹⁹²

L'EOP obre o tanca les possibilitats a la incidència política dels moviments socials i altres grups no-governamentals. Ara bé, aquests grups també poden transformar la mateixa EOP. Aquesta afirmació remet, de nou, al dilema estructura-

són més o menys rutinaris, si fan ús o no de la violència, etc.), en el tipus de demanda (si són múltiples o úniques), etc.

¹⁹¹ L'EOP també serveix per explicar el fenomen de l'acció col·lectiva en sí mateix.

¹⁹² Hi ha una sèrie de factors temporals de caire precipitant, aquells que creen una sensació d'urgència i acceleren els processos d'acció de la societat civil (Tejerina, 1998). Per exemple, quan s'apropa una Conferència Ministerial de l'OMC, s'intensifiquen les activitats de pressió de la societat civil.

agència, és a dir, són les oportunitats polítiques les que obren el camí per a l'acció política o són els grups de la societat civil els que creen les oportunitats cap aquesta? Potser la resposta més adient resulta considerar que la relació és bidireccional: l'EOP condiciona l'origen dels grups de la societat civil i la seva estratègia, però la mateixa acció estratègica de la societat civil incideix en la forma de l'EOP. I la nova EOP, modelada parcialment pels grups de la societat civil, actua sobre aquests grups amb noves restriccions i possibilitats (McAdam, 1998).

L'estat com estructura i camp d'acció

L'EOP remet a un conjunt de condicions que s'han de distingir de l'estructura estatal. L'estat, en sí mateix, també fixa condicions als actors no-governamentals que tenen un caràcter menys estacional i variable que l'EOP. El grau d'obertura o tancament de l'estructura estatal, o de l'estat, davant la influència dels actors no-estats ha estat objecte d'un llarg debat entre els teòrics de l'estat. Entre el ventall de teories de l'estat, trobem dues posicions oposades: la teoria pluralista i el marxisme estructuralista. La *teoria pluralista* concep l'estat com un àrbitre neutral de demandes en competència. Dahl (1963: 325), un dels impulsors d'aquesta corrent, sintetitza el rerafons del pluralisme en aquesta cita:

“Important government policies would be arrived at through negotiation, bargaining, persuasion and pressure at a considerable number of different sites in the political system – the Whitehouse, the bureaucracies, the labyrinth of committees in Congress, the federal and state courts, the state legislatures and the executives, the local governments. No single organise political interst, party, class, region or ethnic groups would control all of these sites”.¹⁹³

Com podem observar, aquesta teoria contempla que el nivell d'accés i de influència dels acotrs no-estats pot ser molt elevat. Fins i tot, alguns pluralistes afirmen que si els grups no accedeixen al procés de decisió política és perquè no han insistit amb prou diligència (Smith, 1990). També sostenen que no hi ha connexió entre el poder econòmic i el polític. L'empresariat és un grup més de la xarxa de governança, amb la particularitat de que està més ben proveït de recursos que altres grups (Smith, 2006).

En canvi, segons la teoria marxista-estructuralista l'estat no contempla l'obertura de l'estat als actors no governamentals. Considera que l'estat està absolutament supeditat a l'esfera de producció econòmica, és a dir, la seva forma i funcions depenen dels requeriments del mode de producció capitalista. D'aquí prové la famosa proclama de que l'estat és el 'comitè central de la burgesia'. Poulantzas,

¹⁹³ Citat a (Smith, 2006: 26).

un dels teòrics marxistes de l'estat més influents i, inicialment, més marcadament estructuralista, considerava que l'estat no és d'índole capitalista perquè està dominat per una classe dominant amb llaços capitalistes, sinó perquè és inherentment capitalista: l'estat respon als interessos de la classe capitalista perquè funciona dintre els paràmetres d'un mode de producció capitalista. Es fixen així clares limitacions al camp de l'acció, de forma que l'estat no té altra opció que adaptar-se a les necessitats del capital. Des d'aquesta perspectiva no es contempla la possibilitat que l'estat atengui les demandes d'agents no-estatals amb interessos que es puguin interpretar com a contradictoris als de l'acumulació capitalista (Hay, 2006).¹⁹⁴

Altres autors consideren més adient adoptar una posició intermèdia i, per tant, contemplar que l'estat compta amb autonomia relativa vers el sistema econòmic. És a dir, els processos econòmics no determinen la política, malgrat la política no sigui, en absolut, independent de l'economia (Taylor and Flint, 2002).¹⁹⁵ Per exemple, des del SRA s'adopta una concepció de l'estat, i de la seva relació amb la societat civil, més complexa. Des d'aquest enfocament, l'estat pot ser tant el resultat com el generador de processos socials, econòmics i polítics, o el "terreny estratègic" en el que es desenvolupen aquests processos (Kelly, 1999). Tanmateix, l'estat no és un terreny de joc lliure, com sembla que proposen els pluralistes, ni un mur infranquejable, com insinuen els estructuralistes. Qualsevol projecte polític estatal pot ser subjecte de transformacions i les estratègies polítiques que s'escullin inhibiran o potenciaran la seva efectivitat (Sandoval, 2004). Com qualsevol altra capa d'estructura, l'estat és 'selectiu estratègicament', per tant, és més conductiu cap a certes estratègies i cap a les preferències de determinats actors. Per tant, els actors estratègics han de ser conscients d'aquesta selectivitat estatal, i orientar les seves accions en conseqüència en cas que pretenguin realitzar les seves intencions (Hay and Lister, 2006, Jessop, 2001a).

Des d'aquesta perspectiva no s'assumeix que l'estat o, millor dit, els governs amb el poder estatal, actuïn sempre en l'interès general del capital. Un altra problema central que han de resoldre els estats, a banda de garantir les condicions per a l'acumulació capitalista, és el de la legitimació. Ambdós problemes, acumulació i legitimació, poden entrar en contradicció la qual cosa obre finestres

¹⁹⁴ Vegeu Poulantzas (1969).

¹⁹⁵ L'SRA vol resoldre aquests dilemes considerant que hi ha un "acoblament estructural" entre Estat i Mercat, el qual suggereix una mútua dependència entre ambdues esferes, tot i que també una "relació estratègica" de manera que les dinàmiques socials i les lluites en el sistema polític són també variables explicatives del canvi social (Sandoval, 2004).

d'oportunitat als moviments socials. A més, els governs, en un determinat moment (sobretot en situacions de crisis), poden problematitzar i, eventualment, comprometre la funció de garantir l'acumulació.¹⁹⁶ D'això es dedueix que els governs poden ser receptius davant les proclames de la societat civil, tot i que, en cas que puguin triar entre diferents opcions, prioritzaran aquelles amb repercussions menys nocives pel capital.

A més a més, el fet que els governs dels estats de la majoria de països tinguin com a principal funció garantir les condicions per a l'acumulació, no vol dir que afavoreixin a tots els capitals sempre i a la vegada. El Capital es troba fragmentat en un ample nombre d'unitats que poden comptar amb interessos particulars contradictoris. Per tant, l'acció de govern pot respondre als interessos de determinades faccions del capital en perjudici dels interessos d'altres faccions (Hay, 2006).¹⁹⁷ Això ens permet entendre perquè els capitalistes també s'organitzen en associacions i grups d'interès, malgrat l'estat sigui estructuralment sensible a les seves necessitats.

Aquesta concepció de l'estat es complementària amb la perspectiva de l'EOP, ja que es pot considerar que l'estat és una estructura canviant i que afavoreix determinats actors i estratègies per sobre d'altres en funció d'oportunitats polítiques relatives al govern de l'estat (qui governa, quina és la seva ideologia, quines aliances li calen per governar, etc.).

4.5.3. Les idees, font d'influència dels actors no estatals?

Els actors poden recórrer a diverses tàctiques per influir en la conducta dels altres: oferir i atorgar recompenses, amenaçar amb el càstig, infligir càstig, usar la força o la persuasió (Bestill and Corell, 2001). Però només els actors més poderosos poden triar entre aquest ample ventall de tàctiques. La majoria d'actors no estatals, com les ONGs pel desenvolupament o les xarxes d'advocacia, tenen menys opcions. Habitualment recorren a la persuasió, ja que els principals recursos dels que disposen són el coneixement i les conviccions morals i ètiques (Korzeniewicz and

¹⁹⁶ Colin Hay afegeix que l'Estat evoluciona a través d'una sèrie de crisis polítiques i econòmiques a mesura que el model d'intervenció en l'economia i en la societat civil esdevé més disfuncional. No obstant, el resultat d'aquestes crisis i les lluites que engendren no poden ser pronosticades per avançat. Segons l'SRA, són contingents a la correlació de forces entre classes i altres forces, a la mateixa naturalesa de la crisis, i a les percepcions de la població sobre la naturalesa de la crisis (Hay, 2006).

¹⁹⁷ L'argument és que alguns capitalistes volen acumular amb tal celeritat i voracitat que poden posar en risc la mateixa supervivència del capitalisme. Davant d'això, la regulació dels estats pretén definir determinats límits a l'acumulació. Allò que pot esdevenir una trava per a determinades faccions del capital pot ser en realitat una mesura per garantir l'estabilitat i la longevitat del sistema capitalista.

Smith, 2003).¹⁹⁸ Les idees tenen la particularitat de ser fonts de poder que no tenen perquè estar en mans d'aquells materialment més "poderosos" (dels que tenen més recursos o dels que controlen l'aparell estatal). Per aquest motiu, les idees de xarxes d'activistes que no necessàriament compten amb molt capital material, poden impactar en els resultats de la política (Keck i Sikkink, 1998).

Segons Wendt (1999) "si els interessos estan fets d'idees, llavors, els processos discursius de deliberació, aprenentatge, i negociació són vehicles potencials del canvi de la política exterior i, fins i tot, del canvi estructural que estaria desatès per una aproximació materialista" (pp. 134-135). Els grups de la societat civil, com agents i promotors de la lluita de significats i de debat públic, poden contribuir a la redefinició dels interessos i preferències dels estats (Benford and Snow, 2000, Eyerman, 1998, Hunt et al., 1994). La societat civil organitzada pot introduir noves idees en l'arena política o impugnar les idees dominants. Per aquests grups, les idees no són només instruments de l'acció, sinó que són acció en sí mateixa amb pretensions de canvi polític. Ara bé, l'impacte polític (i/o en l'opinió pública) de l'acció cognitiva i comunicativa dels grups de la societat civil depèn d'una sèrie de variables de tall estratègic (Laraña, 1999, Sabucedo et al., 1998):

- Credibilitat empírica i validesa de les afirmacions/diagnòsis sobre la realitat.
- Concordança amb l'experiència de les persones que es pretén conscienciar.
- Comprensibilitat del discurs.
- Fidelitat narrativa o imbricació dels relats/arguments amb l'herència cultural i el sentit comú d'una societat.¹⁹⁹

D'altres autors que provenen del camp d'estudi dels moviments socials posen l'èmfasi en els propis processos d'emmarcament i d'alineament del significat de la lluita o reivindicació com a factors clau de l'èxit dels moviments socials (Benford and Snow, 2000, Rivas, 1998). Però l'impacte de les idees no depèn únicament de qualitats intrínseques als discursos, (o als processos de construcció i emmarcament d'aquests discursos). És condició necessària que les finestres d'oportunitat política estiguin prou obertes per a que els grups puguin accedir a l'arena política i tinguin dret a exposar les seves proposicions i ser escoltats. És més, els polítics i els

¹⁹⁸ No obstant, sobretot aquells moviments amb fort suport popular, també poden recórrer a l'ús de la força (vagues, manifestacions, boicots de consumidors, tall de vies públiques, etc.).

¹⁹⁹ Aquest darrer punt posa de manifest que la cultura (valors, sentit comú, opinió pública dominant) ha de ser considerada com una capa d'estructura que també delimita l'estratègia i els repertoris d'acció i discursius dels moviments socials. Si els moviments aconsegueixen ancorar les demandes i reivindicacions en les creences i representacions que configuren el sentit comú d'un sector de la població, la seva capacitat per a desafiar i problematitzar les situacions socials vigents es veurà significativament incrementada. En cas que no sigui així, les seves possibilitats d'impacte minvaran dràsticament.

dissenyadors de polítiques haurien d'estar disposats a entaular discussions i prendre decisions en base a acords intersubjectius. Així, el poder polític hauria d'estar disposat a canviar les seves posicions inicials, i a qüestionar les seves idees i interessos en funció dels arguments provinents de les comunitats epistèmiques o d'altres xarxes de la societat civil (Haas, 2004).

Si atenem a aquesta darrera qüestió, l'impacte de la societat civil com a portadora d'idees és més plausible en un context polític en el que prevalgui la *racionalitat argumentativa*. En aquest context, entès com un tipus ideal, l'objectiu dels actors no seria tant el d'assolir els seus interessos o el de maximitzar utilitats (com succeeix en l'acció instrumental), com el d'arribar a consensos raonats (acció comunicativa) (Risse, 2000). En l'acció comunicativa, les decisions es prendrien en base al millor argument i a l'acceptació o rebuig de pretensions de validesa, i no en base al poder polític i material del que argumenta o d'imposicions dogmàtiques (Noguera, 1996).²⁰⁰ En conseqüència, les idees esdevindrien fonts de poder i, per tant, grups aparentment menys poderosos tindrien capacitat d'influència política. Equivaldria el tipus d'interacció que Cox i Jacobson defineixen com a "analítica". Quan preval la lògica analítica en els OOIs, les decisions es prenen a través de processos intel·lectuals i en base a discussions en les que els fets són analitzats curosament (Cox i Jacobson, 1972).

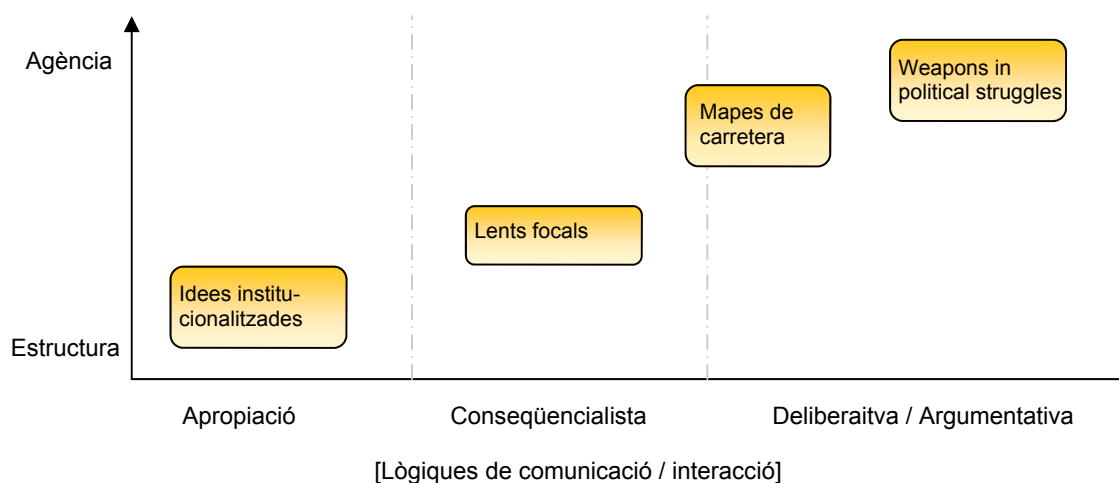
No obstant això, en la realitat, la racionalitat argumentativa conviu amb altres lògiques comunicatives i, en conseqüència, la deliberació no és necessàriament la principal forma d'interacció comunicativa. Altres lògiques comunicatives presents en els sistemes polítics actuals són la lògica conseqüencialista i la lògica de l'apropiació. Segons la *lògica conseqüencialista*, l'objectiu dels actors és maximitzar les seves preferències, les quals acostumen a estar fixades i prefixades durant el procés d'interacció. La comunicació serveix per realitzar determinades eleccions, en cas que hi hagi diverses opcions, o per coordinar-se per arribar als resultats que siguin el més satisfactoris possibles per les parts (Risse, 2000). En aquests contextos, les idees actuen, com dèiem en l'apartat anterior, com a lents focals i estarien supeditades als interessos. Per tant, el rol de la lluita de significats esdevé secundari i el tipus d'interacció predominant és la negociació (en base a concessions, *trade-offs*, incentius extrínsecs, etc.). Mentrestant, segons la *lògica de*

²⁰⁰ Val a dir que per a que la deliberació fos perfecta, tothom hauria de tenir un accés al coneixement necessari per poder argumentar (capacitació) i compartir uns codis lingüístics (ja que sinó uns grups socials podrien tenir avantatges sobre altres). Analistes del discurs adverteixen així que el llenguatge (i el coneixement) pot ser una estructura desigualitària, que afavoreix uns grups en detriment d'altres (Risse, 2000). La solució a aquest problema no és menys conflictiva ja que, quins codis i coneixements s'escullen i universalitzen per assolir unes condicions ideals de parla? A costa de quins grups socials?

l'apropiació, les idees centrals estan fixades en institucions i en diversos sistemes normatius. Comporta una assimilació, poc crítica i sovint poc reflexiva, dels principis i normes d'una determinada institució. Per tant, els actors podrien sacrificar la maximització dels seus interessos particulars per tal de fer allò correcte i que s'espera d'ells (Risse, 2000). La reflexivitat dels actors i el paper de les idees en el resultat de la política és menor que en processos deliberatius oberts. En tot cas, la conductivitat entre idees i canvi polític és baixa, a no ser que aquestes s'orientin cap a l'assoliment del canvi institucional.

Les tres lògiques esmentades (argumentativa, conseqüencialista i apropiació) interaccionen de manera complexa i es manifesten de manera diferent en moments temporals i contextos institucionals diferents. La forma del sistema polític, resultat de la combinació de les tres lògiques en espais i moments determinats, ens ajudarà a comprendre millor el rol dels actors no-estatals, com a portadors i creadors d'idees, en els resultats de la política. També ens permetrà comprendre críticament si el procés polític es fonamenta en la deliberació o en la negociació, si predomina l'acció racional o l'acció instrumental, quin és el marge per la reflexivitat dels actors, i quin és l'equilibri entre el poder ideacional i el poder material en el resultat de la política. En el següent gràfic, creuem les diferents lògiques de comunicació amb el rol polític de les idees del que parlàvem en l'apartat anterior. L'objectiu és mostrar que en determinats contextos ideals és més plausible que determinats tipus d'idees juguin un paper més rellevant que d'altres. Afegim l'eix agència-estructura amb el que volem indicar gràficament si les idees tenen un rol més autònom o estan més lligades a contextos estructurats.

Gràfic 4.5. Tipus d'idees i lògiques comunicatives
Font: Elaboració pròpia



4.5.4. Recapitulant: la hipòtesi sobre el paper dels actors de la societat civil

La tercera hipòtesi sosté que els grups de la societat civil, com a portadors d'idees i com agents de lluites de significats, influeixen directament en el resultat de les negociacions de l'AGCS en el camp educatiu. En congruència amb el contingut de la primera hipòtesi, considerem que la interacció entre actors governamentals i de la societat civil produïda en l'escala estatal és rellevant per a la definició dels interessos nacionals i els resultats de la política internacional en el cas de l'AGCS.

La tercera hipòtesi també entronca amb la segona, sobre els factors ideacionals. La casuística de la relació entre ambdues hipòtesis és senzilla: si les idees són influents, els actors no-estals, en qualitat de portadors d'idees, també seran influents. Tanmateix, per tal de no caure en el parany de l'intencionalisme, també hem contemplat una sèrie d'elements analítics que ens permetran contextualitzar l'anàlisi i matisar les conclusions a les que podem arribar sobre la qüestió de l'impacte dels actors de la societat civil (i de les seves idees):

- En primer lloc, cal recordar que el poder material es troba associat al poder ideacional. Així, determinats grups de la societat civil tenen més recursos materials que d'altres per construir i difondre els seus arguments. Com esmentàvem anteriorment, sovint és difícil distingir entre la importància d'una idea i la importància dels seus promotors.

- L'accés (i l'impacte) al poder polític depèn de condicions conjunturals i de variables espai-temporals com poden ser les aliances polítiques del moment, la ideologia del govern de torn, les divisions entre les elits, els canals de relació oberts per a la participació de grups no governamentals, els procediments de presa de decisions, etc.

- L'impacte polític dels grups de la societat civil estarà mediatitzat per la ressonància de les seves demandes entre l'opinió pública i el grau de sintonia entre les seves proposicions, el *sentit comú* i els valors dominants de la societat.

- Determinats grups de la societat civil tenen major accés al poder estatal perquè tenen objectius que s'acoblen més fàcilment a les funcions i prioritats de l'estat. Dit d'una altra manera, aquelles demandes que són més compatibles amb les funcions dels estats seran assumides pels governs amb major probabilitat.

- Normalment, la discussió i la presa de decisions polítiques no es sustenta, almenys de forma exclusiva, en la lògica de l'argumentació (que contempla que les idees, independentment del poder de l'emissor, tenen un paper central en els resultats de la política). Altres lògiques presents en les dinàmiques comunicatives

(conseqüencialista i de l'apropiació) erosionen el poder explicatiu de les idees com elements aïllats i autònoms.

Elements contextuais com els esmentats emmarquen els discursos, demandes i tàctiques dels actors no-estatsals i, a la vegada, la seva probabilitat d'èxit polític.

La fonamentació de la tercera hipòtesi també desencadena noves preguntes que, en gran mesura, orienten el treball empíric i la seva anàlisi. Entre altres qüestions, hi trobem: Quin tipus d'actors no-estatsals volen influir en les negociacions de l'AGCS i en quin sentit? Quins tenen la capacitat d'accedir als espais de negociació? Per què hi accedeixen uns i no uns altres? Està relacionat el seu èxit o fracàs amb les qualitats intrínseques a les seves idees? Quins condicionants, conjunturals o estructurals, afavoreixen o obstaculitzen el rendiment de la seva empresa? Quina és la lògica política que predomina en els fòrums en els que es negocia l'AGCS? Tenen en compte els actors no-estatsals els canvis d'escala en la negociació de l'AGCS en la seva estratègia?

5. Metodologia

El darrer capítol del bloc dedicat al *Disseny de la Recerca* conté els principals elements de la metodologia de la investigació empírica. En les seccions que el conformen tractem els temes següents:

- a) Model d'anàlisi en el que s'articulen les línies d'hipòtesis.
- b) Opcions metodològiques de la recerca.
- c) Justificació i exposició de la mostra seleccionada.
- d) Definició dels instruments utilitzats per l'obtenció i el tractament de les dades.

Una part important d'aquest capítol està dedicada a qüestions relacionades amb les dades empíriques (delimitació de la mostra, fonts d'informació, processos d'obtenció i tractament de les dades, etc.). No obstant això, abans d'entrar en la matèria, voldríem assenyalar dues qüestions. La primera és que contrastarem les nostres hipòtesis, sobretot, amb dades produïdes directament, però també recorrem a fonts secundàries. La segona és que no ens limitem a contrastar les hipòtesis a partir de l'observació empírica. Com assenyalàvem en el capítol anterior, hi ha una sèrie d'estructures, normes i relacions que no són fàcilment observables. Per tant, a l'hora d'atribuir causalitat en el canvi polític i analitzar el fenomen que ens ocupa, la teoria esdevé un complement imprescindible de les dades empíriques. En conseqüència, la nostra anàlisi s'estructura com un diàleg constant entre les dades empíriques i la teoria.

5.1. Model d'anàlisi

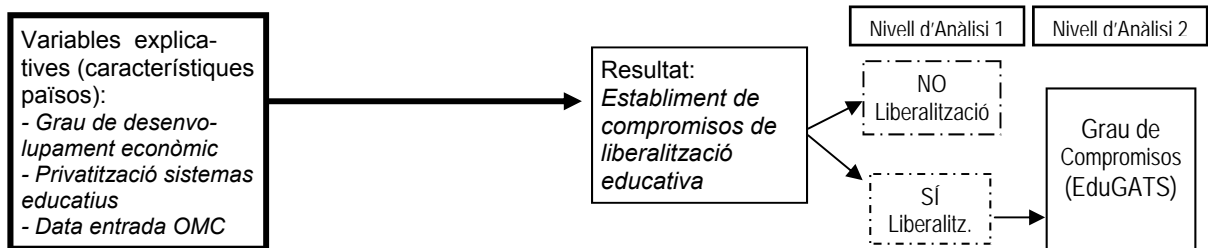
Les línies d'hipòtesis de la nostra recerca conflueixen en un mateix model d'anàlisi. Les tres línies tenen vincles i punts en comú: estableixen conjectures sobre una mateixa temàtica, la variable dependent de totes elles és la mateixa i les variables explicatives que s'hi recullen estan imbricades. Les variables explicatives del model remetent als actors, als factors (idees) i a la interacció escalar. La triangulació entre aquests elements, i no només un dels elements actuant de manera aïllada, és el que produeix els resultats polítics que volem analitzar (vegeu gràfic 4.1 en el capítol anterior). Aquests elements s'imbriquen i relacionen en un context estructurador. Entenem que l'anàlisi dels actors, els seus patrons d'interacció i la seva capacitat de participar i influir en processos polítics no pot ser realitzada de manera independent a l'anàlisi de les capes d'estructura (jerarquies, sistemes de normes, institucions,

etc.) en les que els elements micro s'incrusten. Tanmateix, el nostre plantejament, a banda de contemplar com l'estructura condiona l'agència, o com allò macrosociològic condiona allò microsociològic, també ens permet observar la relació inversa, és a dir, com lo micro constitueix lo macro. D'aquesta manera volem evitar caure en el conegut com escull voluntarista, a la vegada que volem evitar fer explicacions del fenomen que pequin de deterministes.

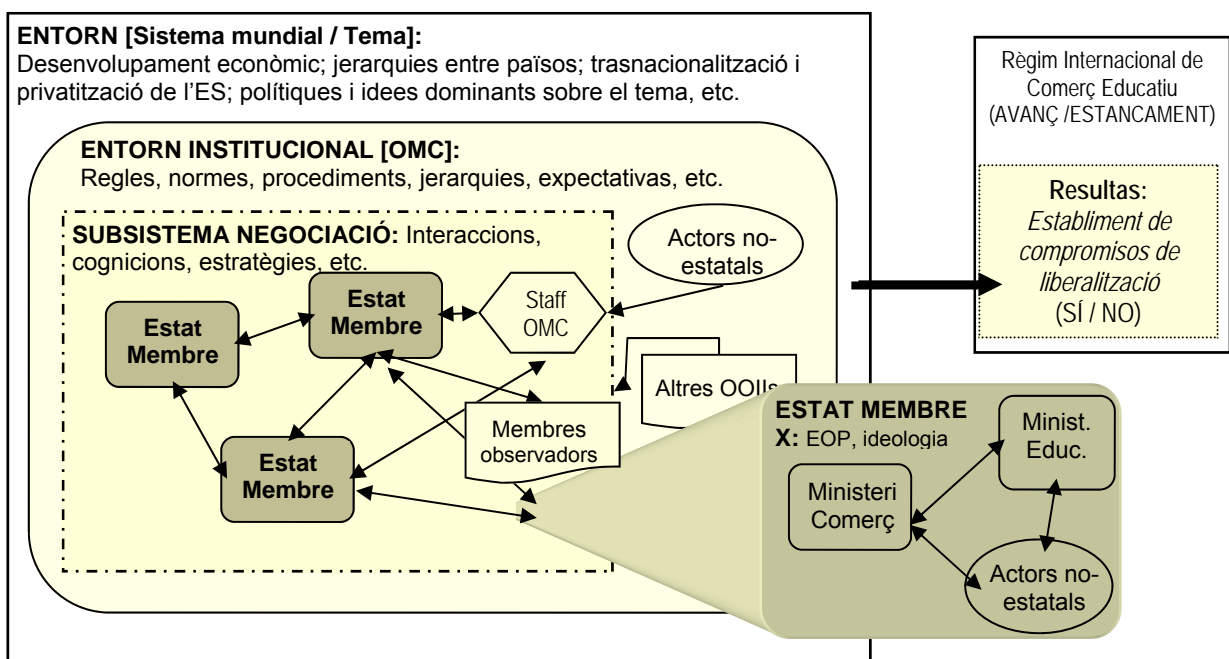
A l'hora de dissenyar la recerca hem volgut integrar tots aquests elements i assumpcions. Això comporta que el model d'anàlisi de la segona fase de la recerca sigui molt més complex que el de la primera, en el qual les variables es relacionaven de manera lineal i estàtica. La diferència entre la forma de sengles models es pot observar en el gràfic següent.

Gràfic 5.1. Model d'anàlisi del treball empíric
Font: Elaboració pròpia

MODEL D'ANÀLISI (primera fase de l'estudi):



MODEL D'ANÀLISI (fase de l'estudi actual):



El gràfic del model actual representa la relació interactiva entre les variables independents de les hipòtesis i mostra els diferents subsistemes polítics que volem abordar amb la recerca. Per una banda, el subsistema de la negociació de l'AGCS i l'educació que es desenvolupa en el marc de l'OMC (a nivell supraestatal), i per altra banda el subsistema representatiu conformat pels estats membres, en els qual es desenvolupa també una part de la negociació. Assumim que ambdós subsistemes es constitueixen mútuament, per tant, no podem analitzar els resultats de la negociació sense analitzar que succeeix en cada un d'ells.

Com anunciàvem, el model d'anàlisi actual contempla el paper de factors estructurals i contextuals, de manera que transcendeix el conductisme palès en el model anterior. Diem que el model de la primera fase podia ser qualificat de conductista perquè pressuposava que en el cas que determinades característiques entre països (*inputs*) siguin semblants, els resultats esperats (*outputs*) també serien semblants. A més, aquest model no contemplava explícitament variables mediadores entre els inputs i els outputs com, per exemple, el sistema de normes de l'OMC, les estratègies, interessos i idees dels països membres, la interacció dels *policy-makers* amb altres actors, etc.

En el gràfic del model actual es simbolitzen, mitjançant fletxes, les relacions que es produeixen entre els actors. Aquestes relacions poden ser d'oposició, de cooperació o d'indiferència. A més, el model també té en compte el rol d'agents no estatals, de manera que no cau en l'estatisme des del qual molts autors, sobretot aquells que s'adscriuen a les corrents neorealistes, analitzen sovint la construcció de règims internacionals (Arts, 2000, Taylor and Flint, 2002). Els actors, estatals i no-estatals, poden tenir rols i capacitats ben diferents en els procés de negociació: *decisions makers*, *brokers*, advocats / llobbistes o *veto players*. El seu àmbit d'influència també pot ser molt diferent. En funció de les cares del poder sistematitzades per Lukes (2005), considerem que l'àmbit de la influència dels actors pot remetre a la presa de decisions, la configuració de preferències o l'estructuració de l'agenda.

Per acabar, voldríem realitzar una sèrie de consideracions sobre l'ús que fem de les categories Nord-Sud en els models d'anàlisi. Som conscients que l'abús d'aquesta categorització pot comportar que simplifiquem en excés la realitat del sistema internacional. Hem de prendre en consideració que els països no només es caracteritzen pel seu nivell de desenvolupament econòmic, sinó que també per elements polítics, geogràfics, socials, culturals, etc. En conseqüència, malgrat les semblances copsades a grans trets, hi ha països del Sud que, entre ells, tenen

conductes molt dissímils en la negociació de l'AGCS i el sector educatiu (així com en altres esferes). El mateix podríem dir dels països del Nord. Per tant, no es pot atribuir, almenys de manera mecànica, determinats graus de causalitat en el comportament polític a aquesta variable, almenys quan opera de manera aïllada. En l'actual fase de la recerca es contempla la desigualtat Nord-Sud, però no com un simple input o com el factor que determina la posició dels països. En el nou model, la desigualtat Nord-Sud, abans que una variable explicativa en sí mateixa (com establíem en el primer model) és contemplada com una jerarquia internacional que estructura el terreny de la negociació i que condiciona els interessos i les estratègies dels països, però que no necessàriament determina els resultats de manera mecànica.²⁰¹

5.2. Opcions metodològiques

En general, la recerca s'emmarca en una estratègia metodològica qualitativa. Es tracta d'una opció ben diferent a la realitzada en la primera fase de la recerca, en la qual el gruix de l'anàlisi de dades es va realitzar mitjançant l'aplicació de tècniques estadístiques. Aquestes tècniques ens varen permetre observar el grau de significativitat de les relacions establertes entre diferents variables. Però l'anàlisi estadística no permet contrastar relacions de causalitat, ni desentrellar els mecanismes i factors que expliquen determinats fenòmens (García Ferrando, 1999). En tot cas, com assenyala (Green, 2002), una correlació estadística pot corroborar la causalitat d'una teoria, però no provar la seva causalitat. Per altra banda, com acabem d'esmentar, una recerca quantitativa i extensiva – gairebé global - com la que varem realitzar en la primera fase de la recerca impossibilita introduir en el model d'anàlisi una sèrie de variables de caràcter microsociològic, que difícilment es podran reduir a indicadors quantificables.

Així, per tal de superar algunes de les limitacions metodològiques paleses en la primera fase de la recerca, en la segona adoptem una aproximació metodològica qualitativa. Això ens oferirà la possibilitat d'atribuir causalitat a les relacions copsades, així com de contemplar variables microsociològiques. Ara bé, l'adopció d'una aproximació qualitativa comporta haver de sacrificar l'extensió de l'estudi i

²⁰¹ Quelcom semblant podríem dir de la variable "característiques dels sistemes educatius". En la segona fase, la forma i el marc regulador dels sistemes d'educació superior és contemplada com un element que, hipotèticament, els actors tindran en compte a l'hora de definir els seus interessos en matèria educativa, justificar la seva posició o prendre les decisions sobre la liberalització educativa. Però no com una variable en sí mateixa.

delimitar-lo a casos concrets. A continuació, justifiquem aquelles opcions metodològiques concretes escollides per contrastar el nostre model d'anàlisi.

5.2.1. Estudis de cas des d'una perspectiva comparada

L'*Estudi de Cas* és un estratègia metodològica que permet focalitzar la recerca de fenòmens amplis o difícils d'abordar en la seva totalitat. Entre algunes de les avantatges d'aquesta opció metodològica hi trobem:

- Els estudis de cas, contra el que sovint es pensa, no són necessàriament descriptius i es poden aplicar per fer investigacions causals. Els estudis de cas permeten qüestionar o confirmar una determinada teoria. Però també permeten realitzar generalitzacions sobre alguns aspectes de la problemàtica amb l'ajut de la teoria. Els estudis de cas perden extensió (pel que fa a la realitat que observen), però permeten un diàleg més extensiu entre les idees i teories de l'investigador, i les dades del treball empíric (Yin, 1994).

- L'estudi de cas és la millor estratègia per reconstruir el procés de presa de decisions sobre el tema que ens interessa i per controlar un nombre de variables que serien incontrolables fent estudis que abastin una major població. Des d'aquesta aproximació, cada cas és estudiat com una situació total que resulta d'una combinació de condicions que es poden tenir mínimament controlades..

- Per la mateixa raó, també ens permeten contemplar la conducta i estratègies d'un major nombre d'actors. A banda d'accedir als actors "principals", és a dir, aquells que prenen formalment les decisions, podem accedir als actors amb els quals el principal interacciona (sovint menystinguts en investigacions més extensives) (Tellis, 1997).

Els estudis de cas tenen valor analític en sí mateixos, però el fet que comptem amb múltiples estudis de cas ens permet fer, a més, una *anàlisi comparada*. Així, pel fet que comptem amb dades sobre les mateixes temàtiques en diferents països i que provenen de fonts equiparables, resulta adient i pertinent comparar-les. La comparació hauria de contribuir a contrastar les hipòtesis, així com a generar explicacions de relacions causa-efecte. Concretament, la comparació ens servirà per contrastar el pes explicatiu de determinades variables i, per tant, per fer generalitzacions de manera més ferma. D'una banda, ens possibilita arribar a certes conclusions a partir de l'observació de patrons comuns que es mantenen invariables. D'altra banda, podem atribuir causalitat a través del contrast, és a dir,

podem explicar determinats fenòmens quan les diferències en els indicadors de les variables contemplades condueixen a resultats diferents. Caldria assenyalar que la recerca comparada és una estratègia especialment adequada per analitzar l'impacte polític dels actors no estatals, ja que permet explorar les condicions i circumstàncies en les que es produeix (o no es produeix) l'impacte (Giugni et al., 1999).

Finalment, malgrat els casos escollits s'identifiquen amb països concrets, volem evitar caure en el parany del "nacionalisme metodològic" en el moment de l'anàlisi. El nacionalisme metodològic està molt estès en les ciències socials, sobretot en els estudis de caire comparatiu. Consisteix en considerar el territori delimitat pels estats-nació com la única unitat d'anàlisi possible i, en conseqüència, interpretar el que passa en aquest territori en funció de variables i successos localitzats en aquesta unitat (Dale and Robertson, 2007a). Nosaltres, malgrat centrem els estudis de cas en l'escala estatal, contemplem com aquesta escala interacciona amb la global i com ambdues escales – i els successos que es produeixen en ambdues escales – s'expliquen mútuament. De fet, abans de fer els estudis de cas, dediquem un capítol a analitzar la influència de l'entorn global i de l'àrea temàtica. Això ens permetrà entendre com l'entorn general i el sistema polític de l'OMC influeixen en el sistema polític dels estats en l'àrea política que ens ocupa i, a la inversa, com el sistema estatal influeix en el règim de comerç global de l'OMC. Creiem que aquesta és la millor opció per comptar amb una visió més complexa de la geografia política de la presa de decisions sobre l'AGCS.

5.2.2. Anàlisi de contingut. Estratègies específiques per l'anàlisi de la influència

Segons Cox i Jacobson (1972), els factors que expliquen els resultats polítics en els OOIls se situen a dos nivells: a) el nivell dels actors que participen directament en el procés de presa de decisions (agents); b) el nivell de l'entorn (que equivaldria en gran mesura al que fins ara hem anomenat estructura o context). L'entorn és el punt de partida de la seva anàlisi, ja que estableix el marc per l'acció i explica una gran part del resultat. Aquest està conformat per diferents capes. Per exemple, es pot distingir entre l'entorn general de la política mundial que afecta a tots els OOIls i

l'entorn específic de cada un dels organismes en funció de les seves tasques concretes (Cox and Jacobson, 1972).²⁰²

Pel que fa a l'estudi de la vessant de l'acció o dels actors, l'anàlisi de contingut ens permetrà entendre millor el fenomen estudiat. Tinguem en compte que la recerca comporta analitzar de manera intensiva i pluriescalar el procés de negociació de l'AGCS, identificar els agents rellevants en el procés, reconstruir les seves intencions i capacitats, avaluar la distribució de capacitats i recursos entre ells, etc. L'anàlisi del contingut de diferents textos, generalment entrevistes i documents oficials, ens ajudarà a respondre a preguntes relatives al desenvolupament del procés de presa de decisions a nivell global i en cada un dels països, al procediments formal de presa de decisions i al paper que han jugat els diferents actors.

L'anàlisi de contingut és una estratègia que s'ha mostrat adequada en estudis de la influència en OOlIs (Cox and Jacobson, 1972) i de l'estructuració de règims internacionals (Arts, 2000). Aquests autors recomanen combinar una sèrie de tècniques per tal de contrastar els resultats observats i no extreure conclusions precipitades. Nosaltres apliquem les següents:

- A) *Interpel·lació a totes les parts*. No podem basar les nostres conclusions sobre la influència interpel·lant exclusivament a l'actor que vol influir. Cal que contrastem dades de diferents fonts i procedències sobre els actors clau en cadascun dels subsistemes de la negociació. Hem de tenir en compte que si demanem als actors directament per la seva capacitat d'influència ens podríem trobar amb que els actors menys poderosos sobreestimen el seu paper i els més poderosos oculten, conscientment o inconscient, les seves capacitats. Corregir aquest possible biaix requereix demanar als actors sobre la influència d'altres actors, i no atorgar tanta validesa al que diuen de la seva pròpia influència.
- B) *Equivalència en els documents*. Una forma de contrastar directament la influència en la presa de decisions consisteix en comparar si el document de posició de, per exemple, una ONG o un govern concret és reproduït parcialment en l'acord final - o si hi ha una clara congruència entre les idees de l'actor i la decisió final (Arts, 2000).

²⁰² En el seu treball, l'entorn és operativitzat en termes de l'estratificació de les capacitats dels estats, distints patrons d'organització o ideologia, i configuracions d'alineaments i clivelles d'interessos entre els estats.

- C) *Process Tracing*. Requereix reconstruir el procés de presa de decisions i la cadena lògica que evidencia la interacció entre els actors, les tàctiques d'influència utilitzades, la relació entre la participació dels actors i els efectes de la seva acció (Bestill and Corell, 2001). Pel que fa a la influència dels actors no estatals, que sempre és el tema més complex d'observar o contrastar, és important, en primer lloc, copsar si els *policy makers* o els *decisions takers* estan al corrent de l'existència dels actors no estatals i de les seves demandes. Aquesta és una primera pista per descartar o considerar la possibilitat de la seva influència. Per fer el *process tracing* de la manera més detallada possible també és recomanable interpel·lar directament als actors que protagonitzaren el procés, enlloc d'accedir a fonts secundàries.
- D) *Anàlisi contrafactual*. Per contrastar el rol de les idees i/o dels moviments socials en el resultat de la política, diversos autors proposen la realització d'una anàlisi contrafactual (Bestill and Corell, 2001, Korzeniewicz and Smith, 2003, Blyth, 1997, Guzzini, 2005, Ekstrom and Danermark, 2002). En base a aquesta proposta, enlloc de demanar-se si l'actor x és influent (la qual cosa ens pot portar a una terreny analíticament pantanós i carregat de subjectivitat), ens demanarem si el resultat hagués estat diferent en cas que l'actor x no hagués intervingut. Aquesta qüestió no es demana directament als actors entrevistats, sinó que és una pregunta més aviat analítica i que ens fem els investigadors un cop tenim les dades necessàries.

5.2.3. Anàlisi de discurs. Explorant la relació entre les idees i l'estructura social

El rol que atorguem als elements cognitius i ideacionals en la recerca, comporta que necessitem mètodes que puguin capturar els significats intersubjectius que donen forma al fenomen que estem estudiant (Finnemore and Sikkink, 2001). A més, l'anàlisi de contingut és insuficient per contrastar el pes de variables de tall més subjectiu o no tan fàcilment observables. Per tant, considerem adient realitzar una part de l'anàlisi aplicant el mètode de l'Anàlisi del Discurs (AD). Ara bé, no apliquem l'AD de manera intensiva, o amb la mateixa centralitat que en treballs anteriors (Verger and Terrones, 2005, Rambla et al., 2005). Hem de tenir present que l'anàlisi dels textos, segons aquest mètode, es pot realitzar a molts nivells: sintàctic, gramatical, semàntic, lèxic, fonològic, etc. També es poden analitzar els diferents elements que conformen les pràctiques discursives (gènere, discurs i

estil) o les relacions internes d'aquests elements (interdiscursivitat) (Fairclough and Wodak, 1997). Les possibilitats que ens ofereix aquest mètode són infinites i l'anàlisi d'un únic document des de varies d'aquestes perspectives seria suficient per a la realització de tota una tesi doctoral.

En aquesta investigació, l'anàlisi del discurs es restringirà al nivell de les representacions (o semàntic), ja que és el nivell d'anàlisi més afí a l'estudi d'elements carregats de subjectivitat (Van Dijk, 2003). La corrent de l'anàlisi del discurs en la qual ens basem és l'Anàlisi Crítica del Discurs (ACD) representada per autors com Norman Fairclough i Teun A. van Dijk. Realitzem aquesta elecció metodològica per diverses raons. En primer lloc, l'ACD ens permet anar més enllà del contingut manifest dels textos. Diferents tipus d'idees (principis, creences, etc), així com la ideologia estan incrustades en els discursos, però no sempre es mostren en els textos de manera explícita (Van Dijk, 2003). L'anàlisi del discurs pot contribuir a que les fem sortir a la superfície. També ens permet capturar els implícits i els 'donats per descomptat' presents en els textos (assumpcions²⁰³), així com les relacions dels textos amb altres textos (intertextualitat). Pels interessos particulars de la nostra recerca, pot ser interessant copsar a través de l'ACD la intertextualitat i la recontextualització de discursos palesa entre diferents escales (Fairclough et al., 2004). L'ACD aporta eines per analitzar totes aquestes figures, tot i que també per detectar una sèrie de "trampes" incloses en els textos. Entre les trampes més habituals trobem el doble discurs (agents que emeten diferents repertoris, de manera conscient, en funció de l'auditori) i l'habilitat dels actors per emetre discursos políticament correctes. També cal tenir en compte que els interessos enunciats i els interessos reals dels actors no coincideixen necessàriament. Per exemple, un país pot assegurar públicament que no liberalitza els serveis educatius per 'convicció moral' quan en realitat no ho fa perquè no és competitiu en matèria de comerç de serveis educatius.

En segon lloc, la semiosi (o la producció de significat) és part indissociable de l'acció estratègica i de les pràctiques socials dels actors que volem analitzar.²⁰⁴ Els textos són acció i representen l'acció; per tant, són una font clau per a l'estudi directe de l'agència. L'ACD s'interessa per com els actors representen la realitat,

²⁰³ Les assumpcions són propietats dels textos que denoten capacitat d'exercir poder i de fer hegemònics determinats axiomes. Cal interpretar-les en el marc d'un determinat sistema de valors i de l'adscripció a ideologies concretes. Per exemple, segons la ideologia neoliberal comporta tot allò que comporta eficiència s'assumeix com a desitjable. Les assumpcions poden ser de tres tipus: existencials (sobre allò que existeix), proposicional (sobre relacions causals) i de valors (sobre el que és bo i desitjable).

²⁰⁴ Els actes de parla són intencionals i l'emissor té capacitat de control sobre ells (Van Dijk, 1992).

així com per les argumentacions i les justificacions que realitzen per legitimar la seva posició particular vers una temàtica determinada. També es fixa en els esdeveniments exclosos i inclosos en la representació dels esdeveniments socials o en el grau de concreció amb què els esdeveniments són representats (Fairclough, 2003b). En definitiva, ens permet prestar més atenció a allò d'estratègic que es fa palès en els actes de parla.

En tercer lloc, l'ACD és la corrent més sociològica de l'Anàlisi del Discurs i contempla una relació complexa entre discurs i societat, entre agència i estructura. En aquest sentit, la fonamentació teòrica del mètode és compatible amb assumpcions teòriques presents en el nostre model d'anàlisi. Fairclough incorpora aquesta temàtica en la seva proposta metodològica a través d'una sofisticada estructuració entre conceptes i de relacions conceptuals. Per una banda, contempla que els textos – en sí mateixos- són esdeveniments socials i, com a tals, tenen efectes socials. A curt termini, aquests efectes són canvis en les creences, actituds, valors, tot i que a llarg termini poden tenir efectes en l'àmbit de les identitats col·lectives, en el de les polítiques públiques (poden provocar una reforma educativa, una reforma urbanística) o, fins i tot, poden desencadenar una guerra (Fairclough, 2003a). Per tant, els efectes dels textos poden transcendir l'àmbit merament discursiu (i ideacional). Ara bé, per altra banda, els textos - com qualsevol altre esdeveniment social - estan subjectes a determinades condicions de possibilitat i de producció. Normalment, la influència de les estructures sobre els esdeveniments discursius no és directa, sinó que està mediada per pràctiques socials. Les pràctiques socials articulen diferents elements socials en àrees particulars de la vida social (com la gestió escolar, l'ensenyament, la negociació d'un acord comercial). Les pràctiques socials defineixen formes particulars d'actuar, expectatives, etc. Es podrien equiparar, en certa mesura, a la concepció sociològica de les institucions. Cada pràctica social està conformada per l'articulació dialèctica entre elements socials com les accions, les relacions, les persones, el món material i els discursos - en forma d'ordres semiòtics. Precisament, aquest darrer concepte és particularment útil per operativitzar aquest marc analític. Un **ordre semiòtic** és el resultat de la combinació particular de gèneres, discursos i estils, que constitueix l'aspecte discursiu de les pràctiques socials i que s'associa a ordres socials i/o institucions particulars. L'ordre semiòtic selecciona determinades possibilitats i controla la variabilitat lingüística en determinades àrees de la vida social. En definitiva, els discursos no operen de manera aïllada ni autònoma, sinó que en el marc de pràctiques socials i, a la

vegada, en el marc d'estructures més amples. Es trenca així amb el voluntarisme subscrit per molts autors postestructuralistes els quals identifiquen discurs amb pràctica social, i idealitzen (o exageren) la semiosis i els seus efectes polítics (Fairclough et al., 2004). Aquesta vessant de l'ACD té molts punts en comú amb l'anàlisi de marcs de significat, que tan habitualment s'aplica en l'estudi dels moviments socials, tot i que també amb molts dels preceptes de la Sociologia del Coneixement – vegeu (Wright-Mills, 1968, Bottomore, 1968, Gurvitch, 1962). Segons Goffman (1974), a qui es considera el pare de la teoria dels marcs, els marcs són orientacions mentals que organitzen la percepció i la interpretació. Els marcs capaciten els individus per localitzar, percebre, identificar i anomenar els fets del seu propi món - i del món en general – i es troben estretament lligats al lloc que ocupen els actors en una estructura social determinada.²⁰⁵

Finalment, l'ACD també s'interessa pel paper del discurs en l'encarnació i en la reproducció de les estructures i del poder (Fairclough and Wodak, 1997). En el terreny ideològic, el discurs és un aspecte significatiu en la construcció de l'hegemonia, tot i que també pot ser un element per a la generació de significat d'oposició (o contrahegemonia) (Fairclough, 2003b). Les lluites per l'hegemonia poden ser enteses, en gran mesura, com una disputa entre grups polítics per reivindicar l'estatus universal de les seves representacions i visions particulars del món (Fairclough, 2003a).

5.3. L'espai / temps de la recerca. Justificació de la mostra

5.3.1. La selecció dels casos

El número de casos contemplats en els estudis de cas múltiples no haurien de ser molt nombrosos (orientativament, es recomana que la mostra no superi els quatre casos). Tinguem en compte que aquesta aproximació metodològica troba un dels seus punts forts en el fet de permetre controlar de manera ampla cada un dels casos que són objecte de l'estudi. Aquest control és més difícil d'adquirir a mesura que el número de casos incrementa. A més, resulta obvi que en estudis com el nostre, que requereixen un treball de camp extens, introduir nous casos – per molt interessants que puguin ser – podria comportar que la recerca s'estengués excessivament en el temps.

²⁰⁵ Goffman (1974) citat a (Rivas, 1998).

Fent cas d'aquesta recomanació, la nostra recerca es centra en tres països: Argentina, Xile i Espanya. Un primer criteri per escollir aquests casos ha estat el que es coneix com a criteri de la conveniència (Cohen and Manion, 1994). El meu coneixement sobre els tres països escollits afavoria poder controlar determinades variables contextuais i històriques que no hagués pogut controlar al mateix nivell en països amb els que el contacte primordial hagués estat la realització del treball de camp. El meu coneixement d'Argentina i Xile es deu a que hem realitzat diferents projectes i estades de recerca en aquests països des del meu grup de recerca (Seminari d'Anàlisi de Polítiques Socials). En el cas de l'estat espanyol, la familiarització amb el país respon a raons més evidents.

Però també hem escollit aquests tres casos per una qüestió de pertinença. La mostra de països seleccionada resulta pertinent des d'una perspectiva comparada, i per requisits concrets associats a la temàtica i al context del nostre estudi. En primer lloc, són països "comparables". Això es deu a que comparteixen algunes característiques contextuais importants: són països amb una estructura burocràtica desenvolupada, no són petites economies ni grans potències, són països amb un índex de desenvolupament humà elevat (segons el PNUD²⁰⁶), compten amb sistemes d'educació superior amb una considerable trajectòria històrica, etc. També comparteixen determinats elements històrics entre els que destaca el fet que són països que, de manera esglaonada, han transitat de règims dictatorials a democràcies liberals. Però allò que fa més interessant la comparació dels tres països és que tenen un comportament aparentment diferent en les negociacions comercials de l'AGCS en el sector educatiu: Espanya ha adoptat compromisos de liberalització educativa relativament intensos; Argentina no n'ha adoptat i, és més, ha declarat públicament que no ho farà; Xile no ha adoptat compromisos de liberalització en el marc de l'AGCS, però sí ho ha fet en el marc d'acords de lliure comerç signats amb grans potències. És més, els països no només es diferencien en el nivell de l'oferta, sinó també en el nivell de la demanda. Almenys hipotèticament, ja que Espanya, al ser el país més desenvolupat de la zona de parla castellana, podria comptar amb interessos clarament ofensius en l'àrea de l'educació superior. Aquest seria un comportament semblant al del Regne Unit, Austràlia o Nova Zelanda en l'espai Commonwealth. En definitiva, és pertinent i interessant comparar els casos d'Espanya, Argentina i Xile perquè comparteixen una sèrie de variables contextuais, i tenen un comportament polític manifestament diferent (variable dependent).

²⁰⁶ Vegeu <http://hdr.undp.org/en/> [consultat: 10/09/07].

5.3.2. La selecció de la mostra

La mostra específica de l'estudi cobreix els actors que han participat (o són susceptibles de participar) en el procés de negociació i de presa de decisions sobre les negociacions de l'AGCS i el sector educatiu en cada un dels països. Per seleccionar la mostra, com proposa Paul Sabatier (1988), hem hagut d'identificar els actors que conformen els subsistemes polítics de l'àrea temàtica en qüestió. Aquests subsistemes polítics estan conformats per actors que actuen a escala global, a escala local i en ambdues escales. La identificació dels actors ha estat possible gràcies a tres fonts d'informació:

- El coneixement teòric de l'àrea temàtica i del seu funcionament.
- La lectura d'altres estudis de cas amb un plantejament similar al nostre.
- El mateix treball de camp, ja que un cop en el terreny, els mateixos actors em dirigiren cap actors que inicialment no havia tingut en compte..

A continuació, especifiquem els tipus d'actors que conformen la mostra. Els ordenem en funció de l'escala en la que operen:

a) Escala global:

- *Staff* de l'OMC.
- Delegacions dels països a l'OMC (Consellers de Comerç i Ambaixadors).
- Delegacions dels països a la UNESCO i l'OCDE
- *Staff* d'altres organismes internacionals (UNCTAD, UNESCO, OECD)
- Grups no-governamentals internacionals (sindicats de l'educació, associacions universitàries, comunitats epistèmiques).

b) Escala estatal:

- Burocràcies dels ministeris de comerç (o equivalent).
- Burocràcies dels ministeris d'educació.
- Representants del món universitari (associacions d'universitats, de rectors o equivalents).
- Agències d'avaluació i acreditació.
- Sindicats de l'Educació.

En total, hem realitzat 70 entrevistes, 29 a actors internacionals i 41 per a fer els estudis de cas. El treball de camp més extensiu s'ha portat a terme en l'escala estatal, ja que ens interessava reconstruir el procés de presa de decisions des dels països. A més, determinats elements requerits per l'anàlisi, com les posicions i opinions de determinats actors globals sobre el tema (OCDE, comunitat epistèmica, etc.), es poden copsar fàcilment a través de l'anàlisi documental. La llista concreta de subjectes entrevistats pot ser consultada en l'annex 6.

De cara a acotar la mostra, hem decidit contemplar únicament aquells actors no-estats que pertanyen al món de l'educació. No per això, ignorem que els moviments socials o les xarxes transnacionals més amples poden estar interessades en temes d'educació, imbricades amb actors del món educatiu o, a través de la seva activitat, obrir o tancar oportunitats polítiques a les demandes del món educatiu.

5.4. Instruments de la recerca i fonts de dades

El gruix de la informació necessària per a la realització del treball empíric no es troba documentat, per tant, hem hagut de produir-la directament. Això comporta haver de reconstruir nosaltres mateixos la història del procés de negociació i de presa de decisions en cada un dels països, i hem hagut de picar a la porta de la majoria dels actors per copsar la seva posició sobre la temàtica així com els repertoris d'acció que han desencadenat per influir en la negociació.

El principal instrument per a la producció de dades ha estat l'entrevista, concretament l'entrevista semi-estructurada. El contingut dels diferents guions d'entrevista utilitzats per a realitzar el nostre treball empíric varien en funció del tipus d'actors interpel·lat. Es poden consultar a l'annex 7.

L'entrevista ha estat utilitzada en diferents etapes de treball de camp:

- Maig – Juny de 2006: entrevistes a membres de l'OMC (ambaixadors, consellers de serveis, *staff*) i d'altres organitzacions internacionals (UNCTAD, South Centre, ICSTD) que tenen seu a Ginebra.²⁰⁷
- Setembre i Octubre de 2004 i Agost de 2006: treball de camp a Argentina.
- Setembre de 2006: treball de camp a Xile.

²⁰⁷ A banda dels delegats dels països que conformen la mostra (Argentina, Xile i Espanya) vaig entrevistar delegats de Brasil, Bolívia, Colòmbia, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Filipines, Mèxic i Veneçuela.

- Novembre de 2006: treball de camp a París (UNESCO, OECD).
- Desembre de 2006 – gener de 2007: treball de camp a Espanya.

En alguns casos i, en concret, en relació a alguns actors, ha estat suficient recórrer a l'anàlisi documental. Els documents clau sobre la problemàtica i que recullen el gruix del debat públic sobre l'AGCS i l'educació es troben referenciats en els capítols 6 i 7, així com en l'apartat de bibliografia.

Una darrera font de dades rellevant la conformen els diferents esdeveniments internacionals sobre la problemàtica en els quals he pogut participar al llarg del procés de recerca. Entre els principals esdeveniments destaquen:

- Congrés trianual de la Internacional de l'Educació (Porto Alegre, juliol de 2004). Una de les sessions es dedicà al tema de l'AGCS i l'Educació. El Congrés aprovà una resolució al respecte.

- Fòrum Mundial de l'Educació a Porto Alegre (Porto Alegre, juliol de 2004). Diferents tallers i seminaris estaven centrats en la temàtica. La posició dels participants sobre el tema es va recollir a la declaració final del Fòrum.

- Seminari de la IE-América Latina (Buenos Aires, Octubre de 2004). Líders sindicals de tots els països de la regió acudiren a la cita per analitzar conjuntament la problemàtica i plantejar possibles accions polítiques.

- Seminari de la Internacional de l'Educació sobre *AGCS i Educació* celebrat a la seu de la UNESCO (Paris, 4 i 5 d'abril de 2005). Em va permetre copsar la posició de la UNESCO en la matèria així com dels sindicats d'una mostra important de membres de la IE. En el marc del seminari es realitzà una conferència a càrrec d'Alejandro Jara (President del Consell de Serveis de l'OMC i ambaixador de la delegació xilena a l'OMC en aquell moment) i de Johannes Bernabé (Conseller de la delegació filipina per a les negociacions de serveis) titulada "¿Per què certs governs privilegien l'AGCS per a donar una nova dimensió a l'educació, mentre d'altres el refusen?".

- Simposi Públic de l'OMC, "L'OMC després de 10 anys: problemes globals i solucions multilaterals" (Ginebra, abril de 2005). Es realitzaren diferents tallers sobre l'àmbit dels serveis.

- Trobada de la societat civil amb delegacions de països davant l'OMC en el marc del *cluster* de serveis (Ginebra, juny de 2005) organitzada per *Public Services International*. En la trobada, membres d'ONGs i de centres de recerca de països del Nord i del Sud interpel·laven als responsables de les delegacions de

diferents països de l'OMC en relació a diferents temes sensibles de l'àmbit dels serveis. L'objectiu de la trobada era obtenir informació sobre el desenvolupament de les negociacions de l'AGCS i fer el monitoratge d'alguns dels apartats més sensibles de les negociacions.²⁰⁸

- Seminari "WTO and the Doha Development Agenda" (Birmingham, novembre de 2005), organitzat per la *British International Studies Association* (BISA). El seminari tenia un fort component acadèmic, tot i que també hi participaren membres del *staff* de l'OMC, del serveis d'assistència tècnica de l'OMC i tècnics del Banc Mundial. A banda d'assistir a les seves ponències, vaig poder interactuar amb ells en diferents espais (descansos, sopar, etc.).

- Conferència sobre Educació Superior de la IE (Melbourne, novembre de 2006). Es va fer un taller específic sobre AGCS i Educació, i es va redactar el manifest de la IE davant la Conferència Ministerial de Hong Kong. També es va fer un taller en el que vàrem poder debatre amb Vincent Lanrain (de l'OCDE) sobre temes de comerç de serveis educatius i el futur de les universitats.

- VI^a Conferència Ministerial de l'OMC (Hong Kong, desembre de 2005). Vaig participar amb la delegació de la IE en tasques de monitoreig i pressió política sobre temes d'educació.

- Conferència d'Alejandro Jara (Barcelona, gener de 2006) en el Consell de l'Audiovisual de Catalunya.

- Seminari "*Las Negociaciones en la OMC y los procesos de Integración en América Latina*" organitzat pel BID (Buenos Aires, setembre de 2006). Hi participaren negociadors de serveis dels països de la regió. Vaig poder interactuar amb ells amb freqüència ja que el número d'assistents era reduït.

- Taller de la IE sobre AGCS i Formació Professional (Brussel·les, octubre de 2006). El taller posava punt i final a un projecte de recerca de la IE en el que vaig poder participar com a membre col·laborador dels STES-i.

- Conferència anual de la GUNI (*Global University Network for Innovation*), "Higher Education Accreditation for Quality Assurance: What is at Stake?" (Barcelona, novembre de 2006). Un dels principals temes tractats fou el de la transnacionalització educativa i, els acords de lliure comerç, podien afectar la qualitat educativa. Hi participaren actors polítics del món de l'educació i membres

²⁰⁸ Els delegats i ambaixadors davant l'OMC que hi participaren foren: Ann-Mary Redmond (UE), Daniel Watson (EUA), Audo Faleiro (Brasil), Sumanta Chaudhuri (Índia), Mpho Leseka (Sudàfrica), Hsu King Bee (Malàisia), Veneçuela: Oscar Carvallo (Veneçuela), M^a del Carmen Domínguez (Xile), Puangrat Asavapisit (Tailàndia), Augus Sapotino (Indonèsia), Juan Antonio Dorantes (Mèxic); Clare Kamanzi (Rwanda).

de la comunitat epistèmica rellevants en l'àrea temàtica com són Jane Knight o Marco Antonio Rodrigues Dias. Com en altres ocasions, la participació en el congrés me va permetre interactuar amb participants que són actors rellevants pel meu estudi.

La participació en aquests esdeveniments i la interacció que en ells he pogut tenir amb alguns dels actors ha estat una font d'informació de gran valor que m'ha evitat haver de realitzar determinades entrevistes. De fet, en ocasions l'observació directa i la participació ha estat més interessant que la realització d'entrevistes i m'ha permès accedir a dades inaccessibles a través d'instruments com l'entrevista. Per exemple, he pogut observar directament com interaccionen els actors, en base a quines lògiques ho fan o com emmarquen els significats i les estratègies davant la problemàtica. Aquest procés d'emmarcament ha estat copsat de manera particular i intensa en el món dels sindicats de l'educació. El registre de la informació en el marc d'aquests esdeveniments foren les notes i la gravació dels actes més rellevants.

Tanquem aquest capítol fent esment a aplicacions informàtiques que ens han resultat d'utilitat en el procés de recerca, tant en la fase d'anàlisi de dades com de presentació de les dades. En la primera fase de la recerca varem fer servir el *SPSS* (aplicació d'anàlisi estadístic) per analitzar les dades i el *Map Viewer* (aplicació de GIS) i l'*Excel* per presentar alguns dels resultats. En la segona fase hem fet servir l'*Atlas-ti* per analitzar les entrevistes i altres textos, i el *Publisher* per presentar alguns dels resultats de l'anàlisi (xarxes d'actors i interaccions).

BLOC III: ANÀLISI

6. El debat sobre AGCS i educació. Idees i repertoris interpretatius

El debat públic sobre la relació entre l'AGCS i l'educació ha estat molt intens i "apassionat" (Williams, 2003, Birtwistle, 2006). Probablement, l'educació és el sector de serveis inclòs en l'àmbit material de l'OMC que ha generat més controvèrsia. Això es deu, en gran mesura, al fet que la comunitat universitària n'és una de les parts afectades. Tinguem en compte que els membres de la comunitat universitària acostumen a participar activament en els debats públics, tenen experiència en la producció de coneixement i, a més, accés als canals de difusió d'idees. Però aquest capítol no es focalitza en les raons del debat, sinó en el contingut. Concretament, volem identificar les diferents representacions i els diferents eixos temàtics al voltant dels quals s'estructura el debat sobre l'AGCS i l'educació. En aquest moment de l'anàlisi, pretenem primordialment:

— Identificar els principals temes o tòpics del debat, així com la perspectiva particular, l'angle o el punt de vista des del qual els temes són representats (repertoris interpretatius). Construïrem, així, categories analítiques de manera inductiva, que ens serviran en els pròxims episodis de la nostra anàlisi. Aquesta categorització ens permetrà, a més a més, tenir una visió del debat en tota la seva complexitat i identificar quins elements, aspectes o esdeveniments són exclosos per part dels agents.

— Identificar el tipus d'idees que s'integren en la discussió i si la problemàtica s'analitza de manera fragmentada o en el marc d'ordres socials i concepcions del món més amples.

Una de les raons per les quals considerem important dedicar un capítol a sistematitzar el contingut d'aquest debat és que ens permet familiaritzar-nos amb aquelles idees que podrien sustentar la posició dels països en la negociació o, almenys, ajudar-los a definir els seus interessos. Es tracta d'idees que, d'una banda, poden ajudar els *policy makers* a valorar els costos i els beneficis de la liberalització de l'educació a través de l'AGCS. De l'altra, també podem identificar idees amb un caràcter menys instrumental, com ara els principis morals; en aquest cas, les idees

poden ser políticament influents si es té la capacitat d'associar una posició en el debat amb un determinat ideari.

Una dimensió del debat al voltant de l'AGCS se centra en aspectes procedimentals: transparència del procés de negociació, desigualtats i relacions de poder paleses en la presa de decisions a l'OMC, liberalització progressiva i irreversibilitat dels compromisos, incompliment de l'article d'avaluació dels efectes de la liberalització, etc. No obstant això, en aquest capítol ens centrem a analitzar aquells textos referents a la relació de l'AGCS amb l'educació. Concretament, els temes identificats en aquest debat són: a) dret a regular; b) educació i desenvolupament; c) accés a l'educació; d) qualitat educativa; e) concepció de l'educació; f) pronòstic (propostes sobre com solucionar les problemàtiques diagnosticades).

Cada un dels temes que integra el debat és considerat des de diferents *repertoris interpretatius*. Els repertoris interpretatius són els patrons recurrents d'explicació que emergeixen en els processos de producció de significat, i els elements fonamentals amb els quals els actors construeixen les versions del món i donen sentit a la realitat (Parker, 1992). Per a cada un dels temes s'acostumen a identificar almenys dos repertoris, un de crític i un altre que fa una lectura positiva de les implicacions de l'AGCS en l'educació.²⁰⁹ Pel que fa a les fonts de dades, com que l'objectiu del capítol és copsar el debat públic sobre la relació entre l'AGCS i l'educació, ens basem en documents publicats sobre la matèria —tant en revistes acadèmiques com en revistes d'ONG, butlletins, informes, webs, etc.²¹⁰

6.1. Dret a regular

Segons Gilpin, un dels temes centrals de l'economia política internacional és el xoc persistent entre la creixent interdependència de l'economia internacional i el desig dels països de mantenir la independència econòmica i l'autonomia política (Gilpin, 1987). Els estats, fins i tot aquells que són favorables al lliure comerç, han de trampejar sovint aquesta contradicció, tot i que, molt habitualment, saben que per a promoure activament un entorn amb un comerç més liberalitzat hauran de cedir part de la seva autonomia política.

²⁰⁹ Val a dir que algunes de les fonts s'ubiquen en ambdós bàndols, ja que es tracta d'autors que intenten distanciar-se de la problemàtica i fer una anàlisi general en termes de pros i contres (p. e. Larsen, Knight).

²¹⁰ Per tant, ometem en aquesta part de l'anàlisi el contingut de les entrevistes o els documents de caràcter intern als quals hem tingut accés.

Aquesta tensió és particularment important en la liberalització comercial dels serveis, ja que comporta, més explícitament que en altres sectors de l'economia, haver d'eliminar i/o modificar regulacions estatals, així com limitar-ne l'autonomia a l'hora d'introduir noves normes en determinades àrees de la política. Aquestes restriccions regulatòries derivades de l'AGCS comporten, com es coneix en l'àmbit de les negociacions de serveis, el dilema del *policy space*.²¹¹ Aquesta temàtica ha estat una de les que ha generat més controvèrsia en el camp educatiu.

6.1.1. La restricció del *policy space* en el camp educatiu

Des del repertori crític amb el dilema del *policy space*, s'interpreta que l'AGCS restringeix dràsticament la capacitat reguladora dels estats en educació i que els pot dificultar introduir mesures reguladores amb un rerefons social (com, per exemple, per a afavorir la cohesió social, l'accés a l'educació, la qualitat educativa, etc.), impulsar determinades polítiques de finançament educatiu i d'acreditació de centres, etc. En la citació següent es resumeixen les preocupacions generals en aquest àmbit:

“From the point of view of education policy, these so-called obstacles to trade are more appropriately understood as domestic policy instruments that could reasonably be required to meet legitimate educational policy objectives. Regulations governing joint partnerships and local hiring, for instance, could be required to ensure that programs have an appropriate level of Canadian content (...) Negotiating GATS rules to remove and reduce these “obstacles” as the US proposes, would increasingly restrict the ability of governments to regulate in the educational sector.” (Grieshaber-Otto and Sanger, 2002: 81)

Un dels articles de l'AGCS assenyalats amb més preocupació des d'aquest repertori interpretatiu és el VI (sobre reglamentació domèstica). Es considera que el resultat de les negociacions del Grup de Treball sobre Reglamentació Domèstica podria ser particularment intrusiu en diferents àmbits de la regulació educativa:

“— Las disciplinas de reglamentación nacional propuestas interferirían indebidamente con el derecho de los gobiernos a decretar las reglamentaciones que gobiernen la impartición de la educación. Simplemente, no es aceptable que los juicios acerca de la calidad de la educación estén sujetos a las conjeturas de los grupos especiales de solución de diferencias de la OMC.

— En el general, la aplicación de una prueba de necesidad a las reglamentaciones nacionales ignora la realidad de cómo se desarrollan las reglamentaciones educativas y las regulaciones en todos los sectores. Las regulaciones y normas se desarrollan a través de compromisos que no imponen ni las prescripciones más gravosas ni las menos gravosas para los proveedores de servicios. Prescribir que todas las regulaciones sean lo menos gravosas limitaría tanto el contenido como el proceso democrático de la toma de decisiones.

²¹¹ La retallada en l'espai polític dels membres podrà ser més o menys elevada en funció de com es resolguin les negociacions sobre Regulació domèstica i Normes, les quals en el moment d'escriure aquest informe encara no han donat resultats definitius.

— Prescribir que las reglamentaciones se basen en criterios objetivos también es muy preocupante. Numerosas regulaciones legítimas se basan a menudo en juicios “subjetivos” sobre la calidad de un servicio.” (IE, 2006: 4).

Altres autors centren la seva atenció en les possibles implicacions de l'article VII de l'AGCS (sobre reconeixement). Van Ginkel i Rodrigues Dias (2006) consideren que aquest article comporta retornar al sistema d'equivalències segons el qual totes les universitats del món han de concedir títols i estendre diplomes basats en programes que es caracteritzen per una estructura i uns continguts idèntics. Els estàndards en els quals es basen aquestes equivalències —en part perquè informen els proveïdors dels mínims necessaris que s'han d'assolir— produeixen més mediocritat que excel·lència, i dificulten la creativitat i la innovació (van Ginkel and Rodrigues Dias, 2006). Pel que fa a aquesta qüestió, a determinades entitats que operen a escala regional els preocupa que els acords de reconeixement de títols establerts en aquest nivell —normalment en el marc de la UNESCO— puguin ser considerats una “barrera més onerosa del que és necessari”, segons el sistema OMC (EUA, 2002).

Finalment, caldria apuntar que una gran part de les preocupacions en l'àmbit de la reglamentació es deuen a la capacitat de l'OMC de bloquejar els compromisos de liberalització adquirits, la qual cosa pot comportar que una política de govern esdevingui una política d'estat (Fredriksson, 2004). Aquests temors se sustenten en gran mesura en la capacitat sancionadora de l'OMC a través del seu efectiu sistema de solució de diferències, així com en la possible implementació dels *tests de necessitat* en el marc de l'Acord de serveis:²¹²

“The problem is that the possibility for government to regulate service activities is considerably reduced by the GATS. Governments' measures that affect trade in services are subject to a strict necessity test that will apply to a wide range of domestic regulations. Therefore, under the GATS, certain public policies aimed at the promotion of social or educational objectives would be prohibited because they “affect trade” and are not strictly necessary to the maintenance of the education system. The real issue is that the GATS has operated a transfer of democratic governmental authority from the state to the WTO. Indeed, the burden of the proof lies on the government. If a governmental measure is challenged in the WTO system, the government will have to demonstrate that the measure was strictly necessary, and that it does not constitute a barrier to trade. Then, “the delicate responsibility for balancing the public interest with commercial considerations” would be transferred “from elected governments representatives to appointed tribunals or WTO panels.” (Devidal, 2004: s.p.).

²¹² El test de necessitat és un instrument per a garantir que les reglamentacions nacionals no siguin més oneroses del que és necessari. L'adopció i l'aplicació d'aquest instrument està essent debatuda en l'àmbit del Grup de Treball de Regulació Domèstica.

6.1.2. L'AGCS respecta la capacitat de regular dels membres

La mateixa divisió de serveis de l'OMC nega algunes de les crítiques que es fan a les limitacions introduïdes per l'AGCS en el *policy space* dels membres:

“Els compromisos de liberalització no afecten el dret dels governs a establir nivells de qualitat, seguretat o preu, o de promulgar reglamentacions encaminades a l'assoliment de qualsevol altre objectiu de política que considerin oportú.” (WTO, 2001c: 35)

En el preàmbul de l'AGCS es reconeix el “dret dels membres a reglamentar el subministrament de serveis en el seu territori i a establir noves reglamentacions amb la finalitat d'aconseguir els objectius de la seva política nacional, i l'especial necessitat dels països en desenvolupament d'exercir aquest dret, ateses les asimetries existents pel que fa al grau de desenvolupament de les reglamentacions sobre serveis en els diferents països”. Els sectors que sostenen que l'AGCS no afecta, almenys de manera preocupant, la capacitat reguladora dels estats es basen sovint en aquesta part del preàmbul de l'Acord a l'hora de rebatre els sectors crítics:

“This concern [les limitacions de l'AGCS en el *policy space* dels membres] does not take into account the fact that the rights to regulate in order to meet national policy objectives are recognized explicitly in the preamble to the Agreement. It also ignores the flexibility of the GATS, in that members retain full freedom to choose not only the sectors and modes of supply for which they want to make market-access commitments, but also to determine the content of those commitments and the scope of retained restrictions” (Larsen et al., 2002: 863).

D'altra banda, diversos autors consideren que les preocupacions sobre els efectes de l'AGCS en la capacitat de regulació dels estats països en el món de l'educació es basen en malentesos (Johnston, 2002, Chanda, 2003, Saner and Fasel, 2003). Els seus arguments se centren sovint en les flexibilitats previstes per l'Acord, és a dir, en el fet que els membres són lliures de decidir fins a quin punt estan disposats que l'Acord limiti la seva capacitat de regular (vers quines àrees, sectors, tipus d'obligacions, etc.).²¹³ Sauvé també insisteix que els països adquireixen compromisos de manera voluntària i que, afegeix, ho fan quan consideren que aix  els pot beneficiar. Per tant, assumeix que els membres negocien el sector educatiu (i altres sectors) de l'AGCS partint d'una estratègia i una política definida:

“It is certainly true that, as with any other legally bound undertaking in the WTO (or any other international treaty), the GATS can affect the regulatory conduct of member countries. Yet countries accept such disciplines because they deem them necessary to reaping the full benefits from international co-operation in a rules-based system.

²¹³ Tot i aix , Chanda (2003) considera que s  que hi ha preocupacions *genuïnes* (les quals diferencia de les *infundades*). S n: a) les ambigüitats en l'abast de l'Acord (article 1.3.b); i b) les ambigüitats en les disciplines de reglamentació dom stica (per exemple, no est  clar qu  significa “barreres m s oneroses del que  s necessari”).

The GATS affords WTO members considerable flexibility in this regard. For only those sectors, sub-sectors and modes of supply where a WTO member agrees to schedule liberalization commitments and where exceptions from the most-favoured-nation treatment obligation have not been taken, what that country ultimately accepts to do under GATS is to not make its regulatory regime more restrictive in future (subject to trade concessions or retaliatory measures of commercially equivalent effect if a country decides, as it always can, to renege on its commitment)" (Sauvé, 2002b: 16).

6.2. L'AGCS en els països del Sud

El triangle AGCS-educació-desenvolupament també ha omplert moltes pàgines del debat. Si bé una part del debat és comuna a la discussió general sobre AGCS i desenvolupament, el fet que l'educació es percebi com un recurs clau per al desenvolupament dels països ha provocat que la discussió en aquest àmbit sectorial hagi estat més intensa. Respecte d'aquesta polèmica, trobem dos repertoris oposats: un que sosté que l'AGCS perjudica els sistemes educatius dels països del sud, i l'altre que sosté tot el contrari, és a dir, que l'AGCS pot reforçar els sistemes educatius dels països del Sud i afavorir-ne el desenvolupament.

6.2.1. L'intercanvi desigual en educació

Aquest primer repertori adverteix dels perills associats al fet que l'educació esdevingui un producte més que s'insereix en l'esquema de l'intercanvi desigual i de la injusta divisió internacional del treball entre Nord i Sud. Els perills diagnosticats es basen en el fet que els centres de producció de coneixement i els principals proveïdors transnacionals d'educació estan ubicats en els països més rics. Així, en un entorn de comerç educatiu liberalitzat a escala global, els països del Sud esdevindrien perceptors passius d'aquests fluxos comercials (Rodríguez Gómez, 2003, Rodríguez Gómez, 2004, Schugurensky and Davidson-Harden, 2003, Barrow et al., 2004, Altbach, 2002):

"Open markets, at least in higher education, reinforce the inequalities that already exist. If educational borders are completely open, the strongest and wealthiest education providers will have unrestricted access. Countries and institutions that cannot compete will find it difficult to flourish. This means that developing countries and smaller industrialized nations will be at a considerable disadvantage. Local academic institutions will find it difficult to compete with providers that choose to set up institutions in their country. A new treaty that will have the power to force countries with quite different academic needs and resources to conform to strictures inevitably designed to serve the interests of the most powerful academic systems and corporate educational providers only breeds inequality and dependence" (Altbach, 2002: 5).

"Educational institutions in OECD countries often have a major comparative advantage in terms of quality over similar institutions in emerging economies, and might jeopardize

the development of national university systems there in the short and medium term” (Larsen and Vincent-Lancrin, 2002: 27).

Aquest domini comercial Nord-Sud pot impactar de diferents maneres en els sistemes educatius dels països menys desenvolupats. En primer lloc, podria frenar el desenvolupament i el creixement dels centres d'ES locals, ja que els governs dels països del Sud dipositarien les expectatives d'expansió en el mercat educatiu transnacional (IE, 2003) o, en altres ocasions, els centres locals serien absorbits per la competència transnacional. Una segona dimensió d'impacte, directament associada a la que acabem d'esmentar, és la vulneració de la *sobirania cognitiva* dels països del Sud i la homogeneïtzació dels continguts a escala global:

“Muchos países en desarrollo no tienen control alguno sobre los contenidos de los programas de los proveedores extranjeros. Es incluso posible que dichos programas no resulten interesantes desde el punto de vista social o cultural, y no respondan tampoco a las necesidades económicas de esos países en desarrollo” (Robertson et al., 2002: 494).

“Transnational initiatives share in the south-to-north dynamic. They are almost without exception dominated by the partner institution in the north—in terms of curriculum, orientation, and sometimes the teaching staff. Frequently, the language of instruction is the language of the dominant partner, very often English, even if the language of instruction in the country is not English. There is often little effort to adapt offshore programs to the needs or traditions of the country in which the programs are offered—they are simply exported intact. A McDonald's hamburger in Malaysia is the same as one in Chicago, even if the beef is Halal to meet Muslim religious requirements. Some people in higher education also worry that GATS would jeopardize academic autonomy in the developing nations, in that they would no longer be able to control education imports to their own countries. The debate continues, and the effects of GATS remain unclear” (Altbach, 2004: 24).

Una tercera dimensió d'impacte associada a la constitució d'un mercat educatiu global com el que promulga l'AGCS en un món polaritzat com l'actual seria l'aprofundiment en la problemàtica de la fuga de cervells (Altbach 2002)(Didou, 2000, Chandrasekhar, 2006).

“Since many teachers and researchers want to move to countries with more favorable working conditions and salaries, there is real concern that the most-developed countries will benefit from this mobility of education workers” (Anandakrishnan, 2004: 19).

Finalment, s'assenyala que els efectes de l'AGCS en la capacitat de regulació i de control en els països del Sud es podria agreujar arran del fet que la legislació dels sistemes d'educació superior acostuma a ser més feble o a tenir més buits que en les zones més desenvolupades (García-Guadilla, 2003: 26). La vulnerabilitat reguladora palesa al Sud, alimentada per la liberalització promulgada per l'AGCS, pot dificultar als estats de fer complir una sèrie d'obligacions als proveïdors

estrangers (com ara uns estàndards de qualitat o el manteniment d'una inversió a llarg termini). Per tant, els estudiants dels països del Sud esdevindran les primeres víctimes d'una allau de serveis educatius de baixa qualitat (Pillay, 2003). En aquesta línia, García-Guadilla es demana si els estats podran regular els excessos del mercat internacional lucratiu de qualitat desconeguda quan no han estat capaços de regular els excessos de les institucions privades nacionals de qualitat també qüestionable (García-Guadilla, 2003).

La preocupació d'altres autors apunta al fet que, en una situació de crisi econòmica, les universitats estrangeres podrien abandonar el país i desentendre's del seu compromís amb els estudiants (Larsen and Vincent-Lancrin, 2002, Bhushan, 2006). Aquest seria un comportament habitual del capital estranger en molts sectors de l'economia, però que, si es produís en el camp educatiu, podria amenaçar l'estabilitat del sistema d'educació superior del països afectats, així com perjudicar greument l'alumnat.

6.2.2. L'AGCS afavoreix el desenvolupament dels països del Sud

En el preàmbul de l'AGCS es manifesta el desig de "facilitar la participació creixent dels països en vies de desenvolupament en el comerç de serveis i l'expansió de les seves exportacions de serveis mitjançant, en particular, l'enfortiment de la seva capacitat nacional en matèria de serveis i de la seva eficàcia i competitivitat". A més, l'article IV de l'AGCS estableix que els membres han d'aspirar a facilitar la participació creixent dels països en vies de desenvolupament en el comerç mundial mitjançant una sèrie de disposicions.²¹⁴ Arran d'aquesta predisposició explicitada en l'AGCS, alguns autors consideren que l'acord és el més *development-friendly* de tots els pactes de la Ronda d'Uruguai (Sauvé, 2002b: 3). Un altre element que sustenta aquest argument és la flexibilitat de l'AGCS, ja que no obliga els països del Sud a establir compromisos en cas que no ho considerin adequat per a la seva estratègia de desenvolupament.

Una altra part dels arguments proAGCS se centren en el fet que la liberalització i la comercialització d'educació promoguda per l'AGCS millorarà els sistemes educatius dels països del Sud per diferents raons. En primer lloc,

²¹⁴ Aquestes són: a) millorar-ne l'accés als canals de distribució i a les xarxes d'informació; b) liberalitzar-ne l'accés als mercats en sectors i modes de subministrament d'interès per a les seves exportacions; c) permetre'ls l'accés a la tecnologia en condicions comercials; d) facilitar a les empreses dels països en vies de desenvolupament informació respecte als seus mercats en relació amb aspectes comercials i tècnics del subministrament dels serveis; el registre, el reconeixement i l'obtenció de títols d'aptitud professional, i la disponibilitat de tecnologia en matèria de serveis.

“alliberarà” als països més pobres d’haver d’invertir directament en educació superior i els permetrà destinar recursos al sistema educatiu obligatori (Pillay, 2003, Allport, 2003, Sanyal and Martin, 2005). En segon lloc, augmentarà l’oferta educativa i atraurà el coneixement expert dels sistemes universitaris estrangers (Larsen and Vincent-Lancrin, 2002, WTO, 2001a, OECD and WB, 2007).

“Recourse to foreign services may be a means of accelerating the development of a national university system, in that it provides training for some of the future teaching staff and promotes knowledge exchange via partnerships between domestic and foreign institutions” (Larsen and Vincent-Lancrin, 2002: 27).

En tercer lloc, l’expansió del comerç segons el mode 3 redueix els riscos de la fuga de cervells, ja que l’alumnat no necessita marxar a l’estranger per a accedir a l’educació universitària (Larsen and Vincent-Lancrin, 2002). Finalment, permet a aquests països acumular capital humà que contribueixi al seu desenvolupament i a l’assoliment d’una societat del coneixement (Barrow et al., 2004).

“In emerging economies, international trade in educational services may also foster economic expansion by rapidly broadening participation in post-secondary education, something which is not feasible in their national systems as they stand today. In the knowledge economy, this broadening of access to higher education should have a beneficial economic impact on these economies.” (Larsen and Vincent-Lancrin, 2002: 28)

6.3. Accés i dret a l’educació

El tercer tema identificat fa referència a la tensió entre l’educació com un bé privat comercialitzable i l’educació com un dret de ciutadania, i als efectes que això té en l’accés a l’educació. En aquest cas, també s’identifiquen dos repertoris oposats, un que considera que el tipus d’educació i de polítiques educatives que reforça l’AGCS vulnera el dret de les persones a accedir a l’educació, i un altre que considera que l’AGCS amplia les oportunitats educatives de les persones.

6.3.1. L’AGCS privatitza l’accés a l’educació

El primer repertori es fonamenta en la premissa que els proveïdors d’educació privada acostumen a estar motivats per les oportunitats de benefici i, per tant, si l’estat no els obliga o incentiva (per exemple, mitjançant polítiques de subvencions) no assoliran determinats objectius socials (com ara un accés educatiu equitatiu) per iniciativa pròpia. L’AGCS podria alterar la balança entre els interessos del sector privat i l’interès públic, ja que limita la capacitat dels estats d’intervenir en educació per assolir aquest equilibri. Perquè l’educació sigui un dret, l’estat hauria de garantir

l'accés universal als serveis educatius i, per tant, l'educació hauria de ser un bé públic.²¹⁵ Però l'AGCS dificulta la materialització d'aquest dret, afavoreix que l'oferta i la demanda educatives es regulin segons criteris de mercat i, per tant, que l'educació esdevingui un bé privat.

“GATS considers government monopolies to be a barrier to service trade. Many nations have systems of higher education that are largely, if not exclusively, a governmental function. Strict adherence to the principles of full service liberalization could make abandoning governmental monopolies of higher education an imperative, leading the way to substantial privatization and withdrawal of government support from public institutions of higher education” (NEA, 2004: 28).

“Parece probable que (con el AGCS) se alteren cualitativamente las contradicciones entre la educación como un servicio público y como una mercancía privada. La noción de educación como servicio público debe verse, al menos, a través de 4 componentes que tanto separada como colectivamente son difíciles de combinar con el énfasis en la educación como una mercancía privada (...) 1. El primer componente es que un servicio público depende esencialmente de ser provisto como un bien público, en el que no hay rivalidad, ni competitividad para acceder a él, un bien no excluyente y no pudiendo ser provisto por el mercado; 2. El segundo componente del servicio público es que tiene un rol instrumental, es decir sirve y permite una gama de otros servicios y actividades, personales, organizativos, comunitarios, etc. ; 3. Tercero, la idea de educación como bien público implica que los sistemas educativos rinden cuentas públicamente y democráticamente. 4. El cuarto componente se refiere al sentido francés de servicio público, en el que éste es provisto desinteresadamente tanto en términos de planificación como de distribución” (Robertson and Dale, 2006).

Des d'aquest repertori, s'assenyala críticament el fet que l'AGCS obre oportunitats de participació al sector privat en educació i garanteix una sèrie de drets als proveïdors transnacionals en un àmbit tan sensible com l'educació (Kachur, 2003, Kelsey, 2003) i, mentrestant, ignora completament els drets de les persones a l'educació, així com qualsevol altre dret humà (Devidal, 2004). Sobre aquesta qüestió, Fredriksson (2003)²¹⁶ considera que és irònic que, si un infant no té educació, encara que sigui un dret universal, no tingui un lloc on reclamar ni hi hagi manera de forçar un govern a complir aquest compromís. En canvi, si es vulnera el dret a comercialitzar educació d'una empresa educativa, el sistema de normes de l'OMC li garanteix compensacions.

“While the WTO Agreements provide a legal framework for the economic aspects of the liberalisation of trade, they focus on commercial objectives. The norms and standards of human rights provide the means of providing a legal framework for the social dimensions of human rights...A human rights approach to trade liberalisation emphasizes the role of the State, not only as negotiator of trade rules and setter of trade policy, but also as duty bearer for human rights” (HCHR, 2002: 10).

²¹⁵ “Public good is a good or service having two main characteristics: non rivalry in consumption and non excludability. Nonrivalry means that increased consumption of the good by one person does not decrease the amount available for consumption by others. Non excludability represents an aspect of a good for which no one can be excluded from consuming the good” (Taylor, 1995, citat a Vik, 2006: 18).

²¹⁶ Citat a (Robertson and Dale, 2006).

“International human rights law mandates state intervention, requiring it to ensure, at least, free and compulsory education for all children. International law on trade in services legitimates the sale and purchase of education, excluding those who are unable to purchase it, thereby jeopardizing the key human rights requirements that at least primary education should be free and compulsory (...) Within the law, progressive liberalization of trade in educational services supplants the requirement of human rights law for the progressive realization of the right to education” (Tomasevski, 2005: 3-5).

Una qüestió clau en l'argument dels crítics amb l'AGCS és la del finançament públic de l'educació. Des d'aquest repertori es dibuixen diferents escenaris negatius pel que fa al finançament públic de l'educació com a conseqüència de la penetració de les normes dels acords de comerç lliure. L'escenari més negatiu seria que s'arribés al punt en què, com succeeix actualment en relació amb altres sectors de la indústria, es prohibissin les subvencions públiques a l'educació perquè es consideressin subvencions a l'exportació que distorsionen el mercat (Worth, 2000).

El segon escenari seria que, arran de l'aplicació del principi de tracte nacional, els proveïdors privats estrangers es poguessin beneficiar del mateix nivell de subvencions que els proveïdors locals, la qual cosa generaria una mena d'efecte “crida” que pressionaria els estats a retallar dràsticament els nivells de subvenció de l'educació (Beker, 2004, Knight, 2005, Robertson et al., 2002).

“Como el objetivo del AGCS es asegurar las condiciones para la creación y expansión de los mercados privados en el área de servicios educativos, cuando el gobierno opere en lo que es, o puede potencialmente ser, un mercado, sus acciones se convertirán en barreras a la creación de mercados privados y, por lo tanto, habrá que controlarlas. Dentro del desafío a los monopolios gubernamentales se encuentra la noción de que las instituciones financiadas por el Gobierno reciben un trato ventajoso e injusto mediante los subsidios directos o dentro de una misma institución. Estos subsidios, o bien tienen que desaparecer o repartirse con el sector privado en un trato igualitario y justo. Sea como sea, las instituciones públicas se verán cada vez más presionadas a comportarse como empresas comerciales y a centrarse en los beneficios más que en ningún otro objetivo concreto –como por ejemplo, valorar y proteger algunas áreas de estudio que no resultan comerciales” (Robertson et al., 2002: 488).

La mateixa lògica es podria aplicar pel que fa l'alumnat en els casos en què s'estableixin acords comercials entre països amb educació gratuïta i països amb educació de pagament. En aquest escenari, aquells països amb universitats gratuïtes (o amb taxes d'ingrés molt baixes) i de qualitat reconeguda poden esdevenir pols d'atracció d'estudiants estrangers, la qual cosa forçaria aquests països a introduir taxes, a apujar-les o a eliminar determinats programes de beques estudiantils.

“[Allò més controvertit serà] la forma en que se derriban estas barreras al ‘consumo en el extranjero’ en distintas circunstancias. Por ejemplo, cualquier país que otorgue altos subsidios a estudiantes puede encontrarse con que tiene que abrir el acceso a

estos recursos a estudiantes de otro país y eso es una presión insoportable para las finanzas públicas” (Griffin, 2000: 4).

A més, arran de les implicacions de l'AGCS en el finançament públic, els estats es podrien sentir forçats a finançar la demanda (els estudiants). Així, no se'ls podria acusar de finançar els exportadors. En aquest cas, el que podria succeir seria que els proveïdors, tant públics com privats, estarien obligats a competir per atreure clients/estudiants. Un dels efectes d'això és que no es podrien sostenir aquelles carreres i cursos dels quals la demanda és baixa (Scherrer, 2005).

El darrer escenari seria que l'estat aprofités la presència més gran de proveïdors privats en el sector terciari per a retirar-se progressivament del terreny de la provisió directa d'educació pública. En aquest cas, disminuiria l'oferta pública (gratuïta o a preus subvencionats), els preus es fixarien segons criteris de mercat i, de nou, es vulneraria la garantia de l'accés a l'educació.

“De la lógica del servicio público se pasa a la lógica del lucro y el resultado final es siempre el mismo: suben los precios (para que las multinacionales ganen cada vez más) y se reducen las posibilidades del público beneficiario, especialmente los más pobres (PCTW, 2003: 1)”.

En aquest escenari, sobretot arran de la liberalització del mode 2, s'agreujarà encara més la dualitat del sistema d'educació, ja que els que s'ho puguin permetre aniran a estudiar a les universitats estrangeres més prestigioses (Devidal, 2004). Si la classe mitjana se suma a aquesta dinàmica, es podria accentuar la degradació del sistema d'ES local, ja que aquesta classe, que és el grup d'opinió que tenen més en compte els governants, pressionaria menys per millorar la qualitat del sistema d'educació domèstic.

Finalment, es planteja la possibilitat que l'AGCS pugui dificultar als estats la introducció de polítiques afirmatives per a afavorir l'accés universitari a minories ètniques o a grups tradicionalment exclosos del sistema educatiu. Per exemple, el ministre d'Educació de Sud-àfrica, Kader Asmal, es va posicionar en contra de l'AGCS pel fet que podria ensorrar les polítiques afirmatives i de discriminació positiva que el seu país està intentant portar a terme respecte a la població negra.²¹⁷ Per aquests i altres motius, l'AGCS —i la privatització de l'educació que comporta— pot dificultar d'assolir els objectius d'*Education For All* (Vanlathem, 2003) i, en general, afavorir l'augment de les desigualtats educatives i la descohesió social en educació (EI 1999, Varoglu i Wachholz, 2001) (Duff, 2006).

²¹⁷ Font: “Implications of the GATS on HE” al Portofolio Committee on trade and Industry, 4 de març de 2003. (Citat a Santos, 2004).

6.3.2. Més oferta i inversió en educació superior

Des d'aquest altre repertori no es considera que l'AGCS afavoreixi la privatització de l'educació ni en restringeixi l'accés. Es recorre de nou al text de l'AGCS per a desmentir la idea que l'Acord obliga els països a privatitzar o a retallar la despesa pública en educació:

“Els serveis governamentals estan exclosos explícitament de l'Acord i no hi ha res en l'Acord que obligui a privatitzar les indústries de serveis. De fet, la paraula privatitzar no apareix ni tan sols a l'AGCS. Tampoc proscriu els monopolis estatals ni privats” (WTO 2001c: 35).

“The claim that a commercial approach to higher education will automatically put an end to public funding is unfounded (...) each country is free to decide nationally to what extent it will publicly finance higher education for its own citizens. This prerogative cannot be called into question by the development of trade in educational services, nor by GATS negotiations on liberalisation. Under the GATS, there is nothing to compel member countries to finance foreign institutions trading internationally in Mode 3 (foreign presence abroad), merely because they finance their own institutions. Nor are national governments compelled to subsidise foreign students participating in Mode 2 international trade (consumption abroad) because they subsidise their own students” (Larsen and Vincent-Lancrin, 2002: 20-21).

Aquest argument se sustenta sovint, com succeïa en relació amb el debat sobre el dret a regular, en les flexibilitats de l'Acord i en l'autonomia dels membres a l'hora d'establir compromisos de liberalització (Sauvé, 2002; Knight, 2002, Larsen and Vincent-Lancrin, 2002, WTO, 2002b):

“The second reason why the GATS does not jeopardize the public funding of higher education is more fundamental: countries are free to lay down as many restrictions as they wish with regard to the liberalisation of a service sector. So nothing can compel a country to finance domestic and international students and institutions in a non-discriminatory way if it does not wish and is not committed to do so” (Larsen, Vincent-Lancrin, 2002: 21).

“*Each negotiating Government has the unequivocal right to choose which services it wishes to open to foreign competition and under which conditions and the right to regulate the supply of service in line with national policy objectives. And even for those services provided by governments on a commercial basis, there is nothing in the WTO rules which requires that they be privatized or liberalized*”, [Jara] said.” (WTO, 2002b)

Des de fonts internes de l'OMC també s'ha pretès amortir les crítiques sobre els perills de la privatització associats a l'AGCS argumentant que els serveis públics no formen part de l'àmbit material de l'OMC:

“*The GATS explicitly excludes government services from its scope and there is no question of changing those rules. The negotiating guidelines explicitly stress that each Member Government has the right to choose the sectors it wishes to liberalize. Government services supplied on a non-commercial basis by each of the 144 WTO Member Governments are explicitly excluded from the scope of the negotiations. This is a principle to which all Member Governments attach great importance and which none has sought to reopen*”, said Ambassador Jara. (...) The Director-General added that the liberalization of governmental segments of sectors such as health and education has never come up in the discussions between governments. Even the

liberalization of the commercial segments of such sectors has received little attention in the negotiations, he said. The focus of the negotiations has been on other services sectors" (WTO, 2002b).

Ara bé, des d'altres fonts proAGCS, més que negar el que afirmen els detractors de l'Acord, se sosté tot el contrari, és a dir, que l'Acord comportarà millores substancials en l'oferta i l'accés a l'educació. Es considera que l'AGCS és necessari perquè, assumint que l'estat no pot respondre directament al creixement de la demanda d'ES, hi ha dos escenaris possibles: la degradació de l'educació superior massificada, o tornar als temps en què l'ES era quelcom elitista i selecte. Si no es vol entrar en cap d'aquests dos escenaris indesitjables, cal comptar amb la indústria educativa transnacional i amb l'AGCS (Czinkota, 2006). Així, se sosté que els efectes de l'Acord serien particularment favorables pel que fa a l'augment d'oportunitats en l'accés a l'educació de grups marginats o de la població dels països més pobres. Per exemple, l'augment de fluxos de comerç educatiu vers el mode 3 pot facilitar l'accés a l'educació internacional, ja que a les famílies dels països pobres sempre els resultarà més fàcil accedir a universitats estrangeres en territori nacional que haver de desplaçar-se a l'estranger (Larsen and Vincent-Lancrin, 2002). Aquells grups socials discriminats pel seu propi estat i pels sistemes educatius públics també tindran més oportunitats d'accés.

"Emerging nations, together with marginalized communities who have been excluded routinely from the benefits of higher education can achieve the most rapid gains from the global liberalization of the sector. Just think of detained juveniles in Malaysia who can now enrol in distance learning by universities, sit for tests by mail and be paroled early; or Native Americans who can take classes on their reservations; or any conditions in developing countries where culture or costs have constrained higher learning" (Czinkota 2006: 158).

Un altre argument a favor de l'AGCS en aquest terreny és que pot generar una oferta més gran de programes, carreres o cursos sense costos per a l'estat i en els casos que el sector privat nacional no té prou capacitat d'inversió. La previsibilitat que garanteix l'Acord als inversors, genera un entorn favorable per als negocis que encoratja la inversió privada educativa (Mattoo and Rathindran, 2001).

Finalment, l'increment de la competència que comporta l'AGCS pot fer que els preus dels serveis educatius baixin i que, en conseqüència, l'educació universitària sigui més accessible.

"Attracted by new sources of profit, new private providers of post-secondary education services are expected to enter the market for educational services and step up competition. In theory, keener competition should bring down costs as resource use becomes more efficient and less successful institutions leave the market. It should also bring down the cost of postsecondary educational services for

those who fund them, including governments and students” (Larsen and Vincent-Lancrin, 2002: 22).

6.4. Qualitat educativa

La qualitat dels serveis educatius és un tema de gran transcendència per les implicacions que pot tenir en la vida de l'alumnat. A diferència d'altres béns de consum comercialitzables (com ara el menjar o els electrodomèstics), la qualitat dels productes educatius és difícil de determinar i es basa en valoracions carregades sovint de subjectivitat. A més, el consum d'un producte educatiu de mala qualitat pot comportar que el consumidor perdi oportunitats en el mercat laboral i malgasti anys importants per a la formació personal i professional.

El fenomen de la transnacionalització educativa ha generat inquietuds i conflictes en relació al tema de la qualitat, i el control de la qualitat, dels serveis educatius transnacionals. L'AGCS es troba també en l'ordre del dia d'aquest debat ja que, d'una banda, promou la transnacionalització educativa i, de l'altra, conté disciplines sobre els estàndards de qualitat exigibles als proveïdors estrangers.

6.4.1. L'AGCS perjudica la qualitat de l'educació

En el marc d'aquest repertori trobem diferents arguments, els quals apunten al fet que l'AGCS i el tipus de transnacionalització educativa que promou afecten negativament la qualitat educativa. El primer argument es basa en el fet que l'AGCS, com la resta d'acords de l'OMC, es fonamenta en la teoria liberal del comerç, és a dir, en la teoria de l'avantatge comparatiu. Segons aquesta teoria el proveïdor més eficient serà el que triomfarà en un mercat internacional liberalitzat, de manera que els proveïdors amb èxit hauran de racionalitzar els seus recursos (Kelsey, 2003). En el cas dels serveis educatius, la racionalització dels recursos pot anar en detriment de la qualitat del servei que s'ofereix, ja que es tradueix en un professorat més mal pagat i més insatisfet, en biblioteques incompletes, laboratoris mal equipats o en sistemes informàtics obsolets. En una línia argumental semblant, segons Rudner (1997),²¹⁸ el fet de voler que els centres i el professorat siguin més competitius pot comportar distracció respecte a les tasques educatives i que, per tant, proveeixin una educació de menys qualitat.

En segon lloc, la llibertat d'empresa i la llibertat de moviment empresarial que afavoreix l'AGCS pot dificultar el control de pràctiques il·lícites i fraudulentas en

²¹⁸ Citat a (van Ginkel and Rodrigues Dias, 2006).

educació, les quals es troben en auge en els darrers anys. A més, molts països encara no disposen dels marcs reguladors adequats per a controlar i penalitzar aquesta mena de pràctiques.

“In recent years a range of fraudulent activities connected to the broad area of higher education appear to have grown in scale and scope across the world. Many are connected with the increasingly ‘borderless’ nature of higher education- associated with the trends of commercialisation, internationalisation and new technology. There are recorded problems across the ‘educational supply chain’, at the input stage (false visas, misuse of visas, false entry qualifications, dubious admissions practices, and fabricated/ sub-standard institutional accreditation), process stage (false/ misleading institutions, plagiarism, dishonest grading) and output stage (fraudulent higher education qualifications)” (Garrett, 2005a: 1).

“Tracking academic programs and degrees, not to mention maintaining quality standards, on a global basis is extraordinarily difficult. It is especially problematical when many of those seeking to enter the global marketplace are motivated by a desire to earn a profit rather than by an educational mission. There are a much larger number of lower prestige or unknown academic institutions and companies in the international educational marketplace offering “products” of completely unknown quality and relevance” (Altbach 2002: 4).

Una pràctica, sovint qüestionada des del Sud, que permet a les universitats obtenir recursos sense grans complicacions consisteix en la coorganització de programes i cursos entre universitats del Sud i del Nord. Aquests programes s’acostumen a impartir en la universitat del Sud, però tenen l’aval de la universitat del Nord, la qual cosa els fa més atractius de cara als consumidors. No obstant això, la qualitat d’aquests programes acostuma a ser molt inferior a la dels programes impartits en la universitat del Nord, tot i que se suposa que són equivalents (Kelk and Worth, 2002). Un altre nombre important dels casos de frau detectats s’associen a les operacions de les universitats virtuals (mode comercial 1). En aquests casos, els estudiants estan encara més desprotegits arran de les dificultats associades a la regulació i el control de l’ensenyament virtual (Brown, 2005). El problema ha evolucionat de tal manera que, a les ja conegudes “fàbriques de diplomes”, s’hi han sumat “fàbriques d’acreditacions” que acrediten —o venen— acreditacions a proveïdors d’educació superior deshonestos (Knight, 2006). L’AGCS està relacionat amb aquesta darrera pràctica des del moment que les empreses d’avaluació i acreditació també són incloses en l’Acord (concretament, en la categoria d’altres serveis educatius) (Saner and Fasel, 2003).

Des del repertori crític, se sosté que els perills de l’AGCS en aquest àmbit s’agreugen arran de l’absència d’un marc internacional vinculant sobre estàndards de qualitat educativa. Però és més, l’AGCS no es desentén de la qüestió dels estàndards, sinó que la tracta d’una manera que ha generat moltes suspicàcies

entre la comunitat educativa. Això es deu al fet que des del Grup de Treball de Reglamentació Domèstica es pretenen fixar disciplines sobre aquells estàndards de qualitat nacionals que es poden considerar “més onerosos del que és necessari” pel comerç internacional.²¹⁹ Per tant, determinats sistemes d'acreditació i avaluació de la qualitat es podrien interpretar com a barreres al comerç lliure i esdevenir així objecte de denúncia en el marc del sistema de solució de diferències de l'OMC. L'article de reglamentació nacional també dificulta als membres d'introduir qualsevol canvi en la regulació estatal, encara que sigui per assolir fites tan legítimes com la de la qualitat educativa (van Ginkel and Rodrigues Dias, 2006, Knight, 2006, Saner and Fasel, 2003).²²⁰ Per tant, els sectors crítics afirmen que l'AGCS, contra tota lògica, en lloc de fixar mínims de qualitat podria estar fixant “màxims”. Es pressionaria així per una harmonització internacional de la qualitat educativa a la baixa.

6.4.2. L'acord afavoreix la qualitat educativa

Els defensors de les normes de l'AGCS en el camp educatiu es basen en la teoria liberal del comerç per a sostenir que l'augment de la competitivitat, derivat de la liberalització, afavoreix el consumidor ja que fa que disposi de més opcions per escollir i, per tant, els serveis més cars i de menys qualitat seran desplaçats o, fins i tot, expulsats del mercat. A més, l'obertura de mercats promou la competitivitat i, consegüentment, millora la qualitat i la innovació, comporta la modernització del sector i atreu inversió, capacitat tècnica, coneixement expert, etc. (Poblano, 2004).

“Those committed to the market concept argue that it promotes freedom of educational choice that results in greater diversity of schools and enhanced quality, both outcomes that result from the rigours of competition. For them, public education systems controlled by lumbering bureaucracies are inefficient and foster mediocrity. Education markets foster competition, and this raises the quality of teaching (see, for example, Caldwell & Roskam, 2002; Chubb & Moe, 1990; Gannicott, 1998; Moe, 2001; Tooley, 1996, 1997)” (Reid, 2005: 2).

“According to the competitive rationale, trade in educational services and the liberalisation of the education sector will presumably lead to an improvement in the quality of educational provision. Since service quality is certainly a comparative advantage for educational institutions, they will have to provide quality services if they are to remain profitable. Again, the financial resources generated by international trade will give universities the means (and motivation) for enhancing the quality of their facilities, libraries, recruitment, and student management - and

²¹⁹ L'OMC, així com ha institucionalitzat les Mesures sanitàries i fitosanitàries, no ha previst la creació de mesures semblants en relació amb la qualitat educativa.

²²⁰ Des d'aquest repertori crític es considera una contradicció el fet que aquest l'article parli del “dret dels membres a regular”, quan en realitat el seu contingut remet precisament a la negació d'aquest dret (Kelsey, 2003).

subsequently the means and motivation for enhancing the quality of their educational services.” (Larsen and Lancrin, 2002: 24).

6.5. Funcions i concepció de l'educació superior

Un altre vessant del debat té un caràcter més filosòfic i normatiu. Se centra en la discussió sobre les funcions de l'educació i sobre si aquestes són compatibles amb la concepció de l'educació com un bé comercialitzable.

6.5.1. L'AGCS altera i qüestiona les funcions tradicionals de l'educació

Des d'aquest repertori es percep que l'AGCS altera les funcions i la concepció tradicional de l'educació en tractar-la com una simple mercaderia.²²¹ L'AGCS trenca amb el “sentit comú” establert després de molts anys d'història de l'educació, i ha generat reaccions d'indignació entre molts representants del món de l'educació:

“El solo hecho de que el sector de la educación forme parte actualmente de las discusiones sobre la liberalización de los intercambios, es, en sí, alarmante.” (IE and ISP, 1999: 13)

L'AGCS planteja, en primer lloc, una discussió de principis ja que defineix l'educació com un servei que es compra i es ven, en lloc de com un dret. (van Ginkel and Rodrigues Dias, 2006). Es percep com particularment problemàtic el fet que la tensió entre la concepció de l'educació com a mercaderia o com a bé públic es resolgui de tal manera que l'educació deixi de complir amb les seves funcions tradicionals. Però, quines funcions de l'educació resultarien soscavades per l'AGCS? En primer lloc, es podrien alterar les funcions relacionades amb el foment de la democràcia i la formació de ciutadans actius.

“A revolution is taking place in education. Education is becoming an internationally traded commodity. No longer is it seen primarily as a set of skills, attitudes, and values required for citizenship and effective participation in modern society—a key contribution to the common good of any society. Rather, it is increasingly seen as a commodity to be purchased by a consumer in order to build a “skill set” to be used in the marketplace or a product to be bought and sold by multinational corporations, academic institutions that have transmogrified themselves into businesses, and other providers” (Altbach 2002: 1).

“There are underlying tensions between the widely recognized aims of public education and the principles of the GATS. Instead of seeing universal access to quality public education as a crucial investment in the social and economic health of

²²¹ Es considera que l'educació té particularitats respecte a la majoria de serveis i seria del tot contraproductiu que esdevingués, com qualsevol altra mercaderia, un fi en si mateix:

“The most fundamental difference between educational services and other services is that whereas most other services are geared towards production of goods or services, educational services are geared towards production of more producers of commodities and providers of services endowed with knowledge and skills rather than production of goods and services per se.” (Khadria, 2004: 127)

any democracy, the GATS treats education as just another service sector potentially available for commercial exploitation” (Grieshaber-Otto and Sanger, 2002: 76-77).

En segon lloc, es podrien alterar aquelles funcions de l'educació lligades al desenvolupament econòmic, tant dels països com de les persones:

“Respaldada por la teoría del capital humano, la educación ha jugado un papel central en el proceso de acumulación del capital y en el desarrollo económico. Esto es, los Estados han entendido a la educación como una inversión clave para mejorar la productividad laboral y el crecimiento económico (...). Sin embargo, si el leitmotiv básico de los procesos de ajuste de escala y territorialización para el capital global es el acceso a los mercados, la consecuencia es que las normas del AGCS, al poner en marcha la conversión de la educación en un producto, socavan las funciones estratégicas y económicas, además de las sociales, de la educación en los sistemas nacionales. A través del AGCS, la educación se convierte en un objetivo, más que en un medio en el marco del proceso de acumulación del capital. Aunque los objetivos y los medios de la función económica de la educación no son necesariamente excluyentes, esos aspectos que pueden guiar la expansión de la educación hacia la caza de consumidores pueden también contradecir esos otros aspectos que guían a la educación como un área de inversión estratégica para el desarrollo económico.” (Robertson et al., 2002: 493)

La tercera funció educativa que l'AGCS podria socavar seria la de construcció nacional:

“Estas funciones (nacionales y culturales de la educación) incluyen la construcción de una identidad nacional, el uso y desarrollo de un lenguaje nacional, una política nacional determinada de conocimiento productivo y la producción y reproducción de formas culturales específicas que la emergente nueva clase media se ha apropiado. Sean cuales sean las consecuencias, lo más importante es indicar que por culpa de las restricciones del AGCS, los Estados-nación van a perder la capacidad considerable de dirigir estos resultados del mismo modo que lo han hecho hasta ahora. El idioma y la identidad nacional son funciones sociales vulnerables en un mercado global dominado por las corporaciones educativas multinacionales.” (Robertson et al., 2002: 494).

Altres pilars de l'educació, concretament de l'educació superior, que es podrien veure sacsejats són els de la recerca i la creació de coneixement, així com la independència de les institucions educatives en la difusió i la construcció del coneixement. Això es deu al fet que els criteris i les lògiques del mercat, un cop penetren en els sistemes universitaris, poden comportar que aquestes funcions romanguin relegades a la maximització de guanys o al valor de canvi del coneixement:

“If universities have traditionally been not-for-profit organisations, even when operating privately, it is precisely so that they can defend values and intellectual positions that are independent of market demand. This ideal, embodied in olden days by historic universities like Humboldt or the Sorbonne, is a fundamental feature of the academic culture. Under pressure from the market, private for-profit institutions specialising in higher education might have to teach or give credit to false theories merely on the grounds that such instruction is in demand (because it is more in line with certain religious beliefs, for example). The quality assurance issue would then become even more critical. An economy drive might also lead to course

standardisation, undermining academic freedom (and to the recruitment of less qualified teaching staff)” (Larsen and Lancrin, 2002: 26).

“Market pressure may also affect research. Some institutions might purely and simply drop research on the grounds of profitability, or restrict it to non innovative work with less risk of failure. In fact, private for-profit universities are focusing more on teaching than research” (Ruch, 2001: 14).²²²

“In a market-regulated post-secondary environment, public universities could offset market failure by specialising in disciplines neglected by the market system. These universities would then lose the benefit of economies of scale and scope, since the more popular disciplines would no longer bring down the cost of the less popular ones, thereby making the latter even more costly” (Larsen and Lancrin, 2002: 27).

Finalment, des d'aquest repertori crític es considera que l'AGCS promou la competència entre proveïdors d'educació a escala internacional, la qual cosa es contradiu amb les funcions de cooperació internacional i intercanvi cultural que tradicionalment han assumit les universitats públiques i les seves polítiques d'internacionalització (AUCC et al., 2001).

6.5.2. L'AGCS reforça les funcions tradicionals de l'educació

Des d'aquest repertori es fan una sèrie d'afirmacions sobre els efectes positius de l'AGCS pel que fa al reforç d'una sèrie de funcions socials i econòmiques de l'educació. Es considera que el sector educatiu comercial és compatible i es complementa amb les funcions del sistema públic. Particularment, es considera que l'educació transnacional podria ser més efectiva que la tradicional a l'hora d'assolir fites com la transnacionalització de l'economia o l'assoliment d'una economia del coneixement.

Les fonts més significatives que ressalten els efectes positius de l'AGCS i la comercialització de l'educació en aquest àmbit les trobem en els diferents comunicats sobre educació emesos per delegacions de diferents països en l'OMC. És important assenyalar que es tracta de països que han identificat interessos ofensius en el camp dels serveis educatius:

“La reducción de los obstáculos al comercio de servicios de enseñanza no es sinónimo de erosión de los sistemas y normas básicos de educación pública. El comercio internacional de servicios de enseñanza puede aportar un medio de complementar y apoyar los objetivos de la política de educación nacional (Comunicat de Nova Zelanda; font: (WTO, 2001b)).

“[Los servicios educativos] constituyen una actividad empresarial internacional cada vez más importante, que complementa el sistema de enseñanza pública y contribuye a la difusión en todo el mundo de la moderna “economía del conocimiento”. La disponibilidad de esos servicios de enseñanza y capacitación puede ayudar a que se

²²² Citat a Larsen i Lancrin (2002: 26).

disponga de una fuerza de trabajo más eficiente, permitiendo a los países mejorar su posición competitiva en la economía mundial (Comunicat dels EUA; font: (WTO, 2000a)).

“En los últimos tiempos la mejora de la calidad de la enseñanza y la investigación para responder con flexibilidad a las necesidades rápidamente cambiantes de la sociedad ha cobrado suma importancia para todos los países. El Japón reconoce como forma eficaz de alcanzar esos objetivos de política la promoción de un cierto nivel de liberalización acompañada de la adopción de diversas medidas públicas de política general” (Comunicat de Japó; font: (WTO, 2002a)).

“Australia considera que la liberalización del comercio de servicios de enseñanza es principalmente un medio de ofrecer a las personas de todos los países un acceso a una amplia gama de opciones educativas. Entre las ventajas a largo plazo derivadas de internacionalizar la enseñanza figuran las siguientes: a) el fomento del conocimiento y la apreciación de otros idiomas, culturas y sociedades. Las capacidades y conocimientos adquiridos beneficiarán a los estudiantes tanto en el plano profesional como en el cultural; b) la facilitación del intercambio de personas, ideas y experiencias, que aumentará la diversidad a nivel nacional e internacional, además de contribuir al enriquecimiento mutuo internacional de los conocimientos académicos; c) el establecimiento de relaciones de cooperación entre individuos, grupos e instituciones que pueden facilitar futuras alianzas económicas, políticas y socioculturales” (Comunicat d’Austràlia; (WTO, 2001a)).

“Ambos tipos de servicios de enseñanza [públicos y privados] desempeñan una función importante para el ulterior desarrollo de Suiza como centro importante de enseñanza y aprendizaje. Además de estos beneficios directos, un sector de enseñanza dinámico presta apoyo a la economía en general mediante actividades de investigación más intensivas. La presencia de instituciones de enseñanza internacionales y extranjeras realza aún más el atractivo del país como ubicación privilegiada para las empresas multinacionales y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales internacionales” (Comunicat de Suïssa; font: (WTO, 2005a)).

6.6. Les condicions laborals del personal docent

Un darrer tema identificat, tot i que la seva presència és menys central en el debat que els anteriors, és el relacionat amb els efectes de les normes de l’AGCS en les condicions de treball del personal docent i universitari. En el marc d’aquest debat, continuem identificant dos repertoris interpretatius: un de crític, des del qual es considera que l’Acord afecta negativament les condicions del personal docent, i un altre que considera que l’acord pot afavorir els treballadors de l’educació.

6.6.1. L’AGCS perjudica les condicions laborals en els centres educatius

La principal font d’inquietuds en aquest terreny la trobem en el fet que l’AGCS no preveu l’aplicació d’estàndards laborals. Així, mentre que l’Acord pressiona perquè es defineixin estàndards internacionals en temes que afavoreixin l’activitat

econòmica dels propietaris dels serveis, ignora els estàndards sobre les condicions laborals dels treballadors dels serveis.

A banda de l'absència d'estàndards laborals en l'AGCS, s'assenyalen com a problemàtics per als treballadors els mateixos processos de liberalització i transnacionalització educativa promoguts per l'Acord. D'una banda, es critica la liberalització en si, ja que tot procés de liberalització afavoreix la descentralització de les relacions laborals, l'afebliment del poder dels sindicats i la flexibilització de les condicions laborals com a mesura de competitivitat (Nunn, 2001). D'altra banda, es considera que els centres transnacionals, sobretot aquells que imparteixen programes d'educació a distància (mode comercial 1), exploten més intensivament el personal docent:

“La evolución del empleo en la educación - particularmente al nivel superior - corre el riesgo de ser afectado sensiblemente por la mayor penetración (¿inevitable?) de la enseñanza transfronteriza. Con la multiplicación de los empleos contractuales que implica esta tendencia, habrá que vigilar ciertamente la dimensión de la tendencia a la precariedad. (...) La Universidad de Phoenix en Estados Unidos es una empresa privada con fines lucrativos que suministra cursos de forma virtual. Una hora de ciber educación cuesta 237 \$ al estudiante mientras que una hora de educación de forma convencional cuesta 486\$ en la universidad Arizona State, en el mismo Estado. Es más del doble. ¿De dónde viene la diferencia? Principalmente de los costos salariales que se elevan a 247 \$ por hora en Arizona frente a 46 \$ en Phoenix. Lo que da alas a todos estos gestores de la enseñanza superior lanzados en una loca carrera de reducción de los costos...” (IE and ISP, 1999: 10).

Arran de les desigualtats Nord-Sud paleses en la provisió d'educació transnacional, es podrien perdre llocs de treball en els països del Sud ja que, molt probablement, els inversors estrangers voldran importar els seus educadors en lloc de contractar-ne de locals (Robertson et al., 2002).

Finalment, les particularitats de l'educació respecte d'altres sectors de serveis fan que, en un context de liberalització comercial, hi hagi temes que poden afectar el personal docent i que transcendeixen les qüestions estrictament laborals. Entre d'altres, destaquen el de la llibertat acadèmica i el de la propietat intel·lectual (Knight, 2002). Per exemple, es tem que els professors de cursos i programes a distància puguin ser víctimes de la sostracció de coneixement per part del mateix centre proveïdor que els contracta:

“There are some worries related particularly to online providers where academics (and indeed teachers at secondary and primary level) provide content as part of a one-off fixed-term contract. Material then replicated by that academic in another capacity may well, be subject to copyright restrictions from the online supplier” (Nunn, 2001: 17).

6.6.2. L'AGCS pot introduir millores laborals en els serveis educatius

Les fonts que sostenen que l'AGCS pot ser beneficiós en l'àmbit laboral són escasses. Contra el que diuen els crítics, Larsen i Vincent-Lancrin (2002) consideren que la liberalització educativa pot permetre a les institucions educatives atreure més recursos financers, la qual cosa permetria, entre altres coses, retribuir millor el personal laboral:

“While making educational institutions financially more independent (and thus more independent vis-à-vis their public supervisory bodies), this commercial income may enable national universities to provide their students and staff with better library and technological facilities, and in many cases to pay their staff more” (pp. 23).

Altres fonts matisen que l'AGCS podria comportar la substitució de mà d'obra local en cas que el sector de serveis no fos competitiu prèviament a la liberalització. Però, en cas contrari, es podria crear treball (Mattoo and Rathindran, 2001).

6.7. Pronòstic

Els processos d'emmarcament de nous problemes acostumen a tenir una dimensió de diagnosi-explicació i una altra de pronòstic (Benford and Snow, 2000). Els sis primers temes identificats entrarien en la categoria de diagnosi, ja que fan referència als costos i beneficis, inconvenients i oportunitats d'establir compromisos de liberalització educativa en el marc de l'AGCS. El darrer tema identificat s'emmarca en la dimensió de pronòstic, ja que gira al voltant de les alternatives i les propostes que es plantegen davant la problemàtica diagnosticada. Distingim entre tres repertoris interpretatius de pronòstic: un que planteja solucions al marge de l'AGCS i, en ocasions, una ruptura amb l'Acord; un altre de reformista, que proposa solucions i millores en el marc de l'Acord, i un darrer que proposa la continuïtat del procés tal com s'està desenvolupant actualment o sense introduir canvis substantius.

6.7.1. Propostes de ruptura

La posició més rupturista és aquella que planteja que l'educació hauria de ser exclosa de l'àmbit competencial de l'AGCS i, en general, del sistema OMC. La internacionalització educativa no hauria de ser tractada en un fòrum comercial com és l'OMC sinó en fòrums amb més sensibilitat i legitimitat per a tractar temes educatius, com ara la UNESCO o la UNICEF. Específicament, temes com el reconeixement internacional de titulacions i l'acreditació i l'avaluació de la qualitat dels serveis educatius transnacionals no haurien de ser alterats pels acords comercials de l'OMC, mentre que s'hauria de potenciar la tasca que en aquest

terreny està fent la UNESCO (Knight, 2006, Saner and Fasel, 2003, Barblan, 2002) (Oosterlinck, 2002: 4); (AUCC et al., 2001, Dias, 2002c).

Education International és, probablement, l'entitat que ha treballat més en el terreny de la conceptualització i el disseny les alternatives a l'AGCS. Des d'aquesta confederació sindical es planteja el següent:

“La constante internacionalización de la ES, debería basarse en la cooperación y los intercambios, y no en la competencia y ni el comercio. Debería promover la diversidad y el entendimiento cultural y lingüístico, ampliar las oportunidades educativas y el acceso a la enseñanza, enriquecer la experiencia educativa de los estudiantes y del personal docente, facilitar el desarrollo internacional y reforzar la libre circulación e intercambio de ideas y conocimientos. (...) proponemos a cambio una alternativa, un instrumento jurídico internacional vinculante para la ES (...) los objetivos subyacentes de este nuevo instrumento internacional deberían ser los siguientes: 1. Reconocer que la ES es un derecho humano y un bien público; 2. Respetar la diversidad cultural y lingüística; 3. Encontrar un equilibrio entre la voluntad de proteger los sistemas de enseñanza superior nacionales y autóctonos y el deseo de fomentar los intercambios internacionales; 4. Promover y defender el empleo y los derechos académicos de los docentes, del personal y los estudiantes de la enseñanza superior; 5. Defender y promover la libertad de expresión y de pensamiento, y en particular la libertad académica y los derechos profesionales; 6. Garantizar la integridad y la calidad de la enseñanza superior; 7. Promover la igualdad dentro y entre los países; asegurar la plena igualdad de aquellos grupos que luchan por sus derechos; y proteger los derechos de los pueblos autóctonos; 8. Establecer instituciones globales que sean abiertas y transparentes, y que reconozcan la prioridad de los derechos humanos, profesionales y medioambientales sobre los derechos comerciales; y 9. Preservar la capacidad de los gobiernos nacionales de regular la ES en favor del interés público y de mantener y desarrollar una enseñanza superior pública e independiente de presiones del mercado y de las disciplinas de libre intercambio” (IE, 2003: 12).

Els defensors de l'AGCS sostenen que l'Acord és necessari per atreure inversió educativa per als països més pobres. Davant d'això, la proposta alternativa que es fa des de diversos fronts crítics amb l'OMC és que la cooperació internacional sigui la font exterior de recursos prioritària per a contribuir a la construcció de sistemes d'ES en el Sud. La cooperació hauria de substituir el comerç i la inversió estrangera directa com a font d'inversió educativa, ja que aquestes darreres operacions estan motivades per l'obtenció de beneficis i no per estendre l'accés a l'educació o afavorir el desenvolupament:

“And we need to challenge the idea that the private sector can do much better in the provision of essential services than the public sector or NGOs. There is a strong push to argue – and I have heard it from the head of the IFC and others – that the only way to get adequate resourcing and quality for education into developing countries is to let the private sector do it – or in some kind of partnership with government. This is a very self-serving argument. On the question of resourcing it is clear that even with a fairly small increase in ODA it would be possible to get everyone into school – the problem has been firstly getting commitments to lift the percentage of ODA for basic education and secondly in lifting the overall level of ODA (...). We argue that ODA should be increased to meet these global social spending goals and that it is the best possible use of ODA. We do not accept that the

only way to get kids into school is to let the private sector invest in education.” (Jobbs, 2002: 3)

6.7.2. Propostes reformistes

Un segon conjunt de propostes prové de fonts que, tot i que també són crítiques amb l'AGCS, no plantegen treure l'educació de l'Acord. Generalment, consideren que l'Acord pot conviure amb regulacions a favor d'una educació pública i de qualitat, però perquè això sigui possible s'hauria de supeditar a una sèrie de principis, regles i convencions pròpies del món educatiu i no ingerir en el sistema educatiu públic (Bergan, 2002, Nyborg, 2002).²²³ En una declaració signada per diferents associacions universitàries es plantegen reformes que van en aquesta línia, com ara: a) la comercialització educativa no hauria de socavar els esforços dels països en vies de desenvolupament per desenvolupar els seus propis sistemes d'ES; b) la potestat per a regular l'ES hauria de romandre en mans de les autoritats competents designades per cada país i els convenis comercials internacionals no haurien de limitar aquesta potestat (AUCC et al., 2001).

Un altre conjunt de propostes reformistes són de caràcter procedimental.²²⁴ Una d'aquestes planteja una moratòria en el marc de les negociacions fins que no s'hagin avaluat els efectes de la liberalització en el camp educatiu. També trobem propostes orientades a incorporar més activament la comunitat educativa en el procés de negociació. Així, des d'algunes fonts es planteja que els negociadors comercials haurien de consultar de manera més regular la comunitat educativa (Barblan, 2002, Oosterlinck, 2002, COL/UNESCO, 2006), o que, en el marc de l'OMC, s'hauria de crear una estructura consultiva formal en què participin els treballadors de l'educació (similar a la Comissió Sindical Consultiva davant l'OCDE) (Sánchez, 2005). Finalment, trobem una proposta que pretén corregir les desigualtats Nord-Sud en el procés de negociació. Per això, es planteja la necessitat

²²³ Segons Nyborg, president del *Committee for Higher Education and Research* del Consell d'Europa: "Trade in educational services has been going on for a long time (...) Given the fact that several countries, including my own home country Norway, have already inscribed 'no limitations' on market access to tertiary education under GATS, my argument is that GATS must respect the international conventions in [the] educational sector, such as the Lisbon Recognition Convention." (Nyborg, 2002: s.p.).

²²⁴ Vegeu "Statement to the Delegations to the 6th WTO Ministerial Concerning GATS and Education" [Education International, Melbourne, December 2005, manuscript]; "Parar el ataque del AGCS ya!" (www.gatswatch.org/StopGATS.html), "Saquemos la educación del AGCS" (www.gatswatch.org/educationoutofgats), "Paremos el Juego de poder del AGCS" (www.tradeobservatory.org/library.cfm?refID=73165), "Call to participate in the Estates General of local governments against the GATS" (http://www.eg-contre-agcs.org/article.php3?id_article=33).

d'equilibrar els recursos entre les delegacions perquè les dels països més pobres puguin participar en les negociacions amb igualtat de condicions (Dias, 2002c).

En la mateixa línia, en el marc del Fòrum de l'OCDE sobre Comerç de Serveis Educatius, en el qual participaren representants de la comunitat educativa i del món comercial, el relator conclouïa que s'hauria d'obrir la possibilitat de conciliar els interessos del comerç lliure amb els temors i les preferències de la comunitat educativa, així com obrir ponts de diàleg entre ambdós sectors:

“As with many new trends, discussion about international trade in educational services has tended initially to be about whether it is important and whether it is desirable, before moving on to a more constructive dialogue about how it can be made to work more effectively. At this forum, while there was considerable debate about potential risks associated with such trade, there was also a general acceptance that it is bound to be a growing feature of the educational scene, and a desire to explore ways in which it can be developed as a positive force. This will be a complex task involving many actors – including not just governments and academic institutions but also private and professional bodies of many kinds. Yet there is also much work to be done in different sectors in terms of defining standards internationally and translating these into criteria for accrediting institutions, recognising quality and awarding qualifications” (Hirsch 2002: 12).

6.7.3. Continuïtat

El darrer repertori interpretatiu és continuista en el sentit que proposa que els països avancin la liberalització de l'educació en el marc de l'AGCS sense posar en qüestió les competències o l'autoritat de l'OMC en aquesta matèria.

“Japón insta a los Miembros a que en el curso de las próximas negociaciones basadas en peticiones y ofertas promuevan la liberalización del sector de los servicios de enseñanza mediante un mejor acceso a los mercados, una renovada garantía del trato nacional y la desreglamentación de las correspondientes reglamentaciones nacionales” (Comunicat de Japó. Font: (WTO, 2002a)).

Ara bé, en el marc d'aquest repertori s'hi emmarquen un conjunt de recomanacions dirigides als responsables governamentals en l'OMC, que plantegen que s'ha d'introduir “reflexivitat educativa” en la negociació. És a dir, l'avanç de la liberalització educativa no es pot sustentar en un interès purament comercial o en una estratègia comercial ampla en què l'educació pugui esdevenir una simple “moneda de canvi”. Per tant, identifiquem un conjunt de propostes favorables a la continuïtat de la liberalització, però que plantegen que els compromisos en l'AGCS s'haurien d'adquirir tenint en compte els interessos i les necessitats del sistema educatiu domèstic:

“It is important to stress that the decision on whether to allow foreign providers to operate within the higher education area is a domestic one. It is only when countries have decided to allow foreign private providers to participate in their education sector that the GATS has a role. The main effect of GATS commitments in educational

services would mainly be to secure foreign suppliers with some predictability and certainty. The commitments can serve to attract foreign investment. However, governments also wish to maintain policy flexibility and might therefore not want to commit themselves through trade agreements. Countries must take into account the full range of national policy interests and goals in education policy before deciding whether or not to make GATS commitments”. (Larsen et al., 2004: 14)

“Successful strategic assessments of threats and opportunities of education services and possible opening of trade in education services to foreign providers require (1) the formulation of adequate strategies focusing on the future development of the respective national education sector, (2) the identification of possible export opportunities of national education services providers and their chances for market access in other countries, (3) the corresponding assessment of how to prepare their domestic market for foreign competition, (4) the clarification of how a country wants to define the role of government – as a provider or regulator of education services?, and (5) concomitantly an agreement of the national stakeholders on how to negotiate at WTO the boundaries of national sovereignty in regard to trade in education services” (Saner and Fasel, 2003: 295).

6.8. Resum i discussió dels resultats

En el quadre següent sintetitzem els temes que han centrat el debat públic sobre la relació entre l'AGCS i l'educació, així com els principals repertoris interpretatius que s'hi associen.

Taula 6.1. El debat sobre AGCS i educació
Font: Elaboració pròpia

TEMES	REPERTORIS INTERPRETATIUS	
	Crític	ProAGCS
1. Dret a regular	1.1. L'AGCS restringeix el <i>policy space</i> dels membres	1.2. Respecta la capacitat de regular dels estats
2. Desenvolupament	2.1. L'intercanvi desigual en educació	2.2. Afavoreix el desenvolupament dels països del Sud
3. Accés i dret a l'educació	3.1. Privatitza l'accés i el finançament de l'educació	3.2. Més oferta i inversió en educació
4. Qualitat educativa	4.1. Perjudica la qualitat de l'educació	4.2. Afavoreix la qualitat de l'educació
5. Funcions tradicionals de l'educació	5.1. Les altera i posa en qüestió	5.2. Reforça i complementa les funcions tradicionals de l'educació
6. Condicions laborals	6.1. Perjudica les condicions laborals	6.2. Millora les condicions laborals
7. Pronòstic	7.1. Ruptura	7.2. Reforma
		7.3. Continuïtat

L'anàlisi feta ens permet observar que es pot distingir clarament entre dues línies argumentals en el marc del debat sobre l'AGCS i educació, una que és crítica amb l'Acord i una altra que el defensa (proAGCS). És més, els repertoris identificats posen de manifest que el debat sobre la relació entre l'AGCS i l'educació està clarament polaritzat. En la majoria d'ocasions, defensors i crítics de l'AGCS sostenen arguments totalment oposats sobre els efectes de l'acord en els sistemes educatius. En alguns casos, els defensors de l'Acord es limiten a rebatre i a desmentir els arguments dels crítics. De fet, si s'observa l'ordre cronològic i argumental de la literatura sobre el tema, comprovem que els arguments favorables a l'AGCS emergeixen normalment com una reacció a les crítiques fetes a l'Acord. És més, molt probablement, sense l'existència de les crítiques, els arguments proAGCS no haurien cristal·litzat en textos públics, ja que molts no tindrien raó de ser. Com es recollia en les actes del Fòrum sobre Comerç Educatiu organitzat per l'OCDE, "advocates of GATS spent much of this forum talking about what it would not do in the education field" (Hirsch 2002: 9). No obstant això, en moltes ocasions els defensors de l'AGCS no es limiten a rebatre les crítiques i també teoritzen sobre els possibles efectes positius de l'acord.

Els discursos identificats, tant dels sectors crítics com dels defensors, hipotetitzen sobre els efectes de l'AGCS en l'educació, mentre que són poc habituals els textos en què es contrasten empíricament les afirmacions que es fan. En ocasions, com a recurs d'argumentació, es fan analogies amb l'experiència de liberalització en altres sectors. La majoria de temes que formen part del debat són tractats a partir de teories i creences causals, tot i que una part del debat se sustenta en principis morals, els quals són molt més difícils de replicar i de contraargumentar. Així, molts textos problematitzen el fet que l'educació sigui considerada i negociada en un fòrum comercial com si es tractés d'"una mercaderia més". Consideren que aquest no és el lloc que hauria d'ocupar l'educació, i que l'AGCS la redueix a un simple objecte de transaccions de compravenda. Per tant, molts dels textos analitzats, més que teoritzar, pretenen *denunciar* el fet que l'educació estigui inserida en l'àmbit material dels acords comercials i contenen lemes amb un component fortament normatiu i mobilitzador, com ara "l'educació no és una mercaderia" o "traiem l'educació de l'AGCS!".²²⁵ En general, crida l'atenció la

²²⁵ Vegeu manifestos divulgats pels moviments socials com "Stop the GATS attack" (www.gatswatch.org/StopGATS.html), "Take GATS out of education" (www.gatswatch.org/educationoutofgats), "Stop the GATS power game" (www.tradeobservatory.org/library.cfm?refID=73165), o *Stop the GATS power play against citizens of the world!* (www.ourworldisnotforsale.org). Font: Verger i Bonal (2006).

polització de la discussió i el compromís dels emissors en relació amb el tema de què estan parlant. Com observa Vlk (2006), una part del debat és molt “emocional”. Aquest autor atribueix aquest grau d’emocionalitat al fet que la comunitat acadèmica rebutja el llenguatge comercial aplicat a l’educació superior. També considera que el debat és encès perquè gran part dels emissors no entenen el tema del qual parlen i “allò que no és totalment entès és percebut com a potencialment perillós” (Vlk 206: 145). L’argument de la “manca de comprensió de l’AGCS entre els representants del món educatiu” és molt recurrent en els documents que provenen del món comercial, com “GATS: Facts and Fiction” de l’OMC, o en Sauvé (2002) de l’OCDE:

“The Agreement’s critics allege that the GATS is nothing less than a tool of privatization, globalization, “commodification,” and other assorted ills. Such statements belie significant misunderstandings about the GATS and its modus operandi. Whether by deliberate commission or innocent omission, GATS detractors often present false, inflammatory and misleading characterisations of the purpose, rules and policy consequences of the GATS. A more reasoned assessment of the Agreement shows that it is nowhere nearly as powerful as its critics suggest (Sauvé, 2002b: 12).

No obstant això, els arguments fal·laços són esgrimits pels dos bàndols, no només pels crítics. D’una banda, els crítics no acostumen a tenir tant domini tècnic sobre l’AGCS com els defensors de l’Acord. A més, a vegades, exageren quan parlen sobre els efectes de l’AGCS o quan atribueixen efectes a l’Acord que probablement estan originats per altres fonts. Aquest “catastrofisme” —que és un recurs al qual recorren sovint els moviments socials per fer reaccionar als seus interlocutors o a l’opinió pública— es posa clarament de relleu en la citació següent:

“[Amb l’AGCS] ni la política educacional, ni los contenidos de los programas, ni la validez de los diplomas, serían fijados por los gobiernos; sino por entidades supranacionales influenciadas por las grandes multinacionales. (...) bajo el AGCS los Estados no podrían delinear qué y cómo se enseña, ya que cualquier intervención se vería como una barrera, incluyendo el financiamiento para las universidades públicas” (Sánchez, 2005: 35).

D’altra banda, els defensors de l’AGCS també sostenen algunes de les seves afirmacions amb arguments falsos. Un dels més habituals consisteix a dir que no és cert que l’AGCS tingui determinats efectes perquè és “flexible”. Tanmateix, el fet que els membres puguin adquirir compromisos en matèria d’accés a mercats i tracte nacional de manera autònoma i voluntària no implica que no hi hagi altres obligacions inherents a la ratificació de l’Acord (per exemple, Normes, Reglamentació domèstica, Nació més afavorida, etc.). A més, la flexibilitat de l’AGCS en determinats àmbits de la negociació és una qüestió diferent de la dels possibles efectes dels compromisos de liberalització en educació, un cop aquests

han estat adquirits. Mike Moore, exdirector general de l'OMC, va manipular la informació quan, per a silenciar les crítiques, va dir que el tema dels serveis educatius no formava part de la discussió; i Alejandro Jara, quan era president del Consell de Serveis, afirmava que els serveis públics no es troben a l'abast material de l'acord (vegeu citacions més amunt).

En general, observem que els efectes directes atribuïbles a l'AGCS i els efectes derivats de la liberalització comercial del sector educatiu es confonen en el debat. És a dir, es confonen sovint els efectes que són "patrimoni" de l'Acord i aquells que l'Acord contribueix a accentuar. Això es deu al fet que les fronteres entre ambdues dimensions d'impacte són borroses. Però, precisament, per aquesta mateixa qüestió, els defensors de l'AGCS consideren que molts dels arguments dels crítics són fal·laços. És a dir, els sectors proliberalització, molt habitualment, només discuteixen sobre els efectes directes de l'AGCS i no consideren els efectes tangencials de l'acord (o de la liberalització comercial que promou l'acord) en l'àmbit educatiu. Per aquest motiu, arriben a la conclusió que els sectors crítics exageren en fer l'anàlisi sobre l'impacte de l'AGCS.

Els ordres semiòtics del món comercial i el món educatiu

Aquest capítol no tenia per objectiu identificar *qui diu què* en el debat, sinó identificar *què es diu i a partir de quins arguments*. La relació dels actors amb els diferents repertoris interpretatius serà tractada amb més detalls en els pròxims capítols, tot i que en aquest moment de l'anàlisi voldríem fer unes primeres observacions sobre la procedència dels emissors. En primer lloc, trobem que la majoria de fonts crítiques amb l'AGCS provenen del món de l'educació (científics de l'educació, associacions universitàries, sindicats de professorat, personal i col·laboradors de la UNESCO, etc.). En canvi, els defensors de l'AGCS acostumen a provenir del món comercial (personal de l'OMC, negociadors i exnegociadors comercials, representants dels països membres a l'OMC, etc.). Això ens fa pensar que hi ha dos ordres semiòtics (Fairclough, 2003a), lligats a dos ordres socials i institucionals ben diferents. Per tant, aquests dos ordres semiòtics es troben, habitualment, desimbricats. El primer ordre semiòtic està estretament lligat al món educatiu; des d'aquest ordre s'emmarquen i difonen tots els repertoris crítics amb l'AGCS i els seus efectes en els sistemes educatius. El segon ordre està vinculat al món comercial i emmarca els arguments sobre els efectes positius de l'Acord. Ara bé, amb això no volem dir que el "món comercial" i el "món educatiu" siguin categories delimitades, internament homogènies i que adopten posicions monolítiques sobre tots els temes. Més aviat

apuntem a regularitats que es contrasten amb l'anàlisi dels textos produïts en el marc del debat generat sobre l'AGCS i l'educació.

Malgrat la polarització que caracteritza aquest debat, el mateix acte de debatre ha comportat que aquests dos mons, normalment desconnectats, es trobin i interaccionin, tot i que això no implica que, necessàriament, s'entenguin. Els dos ordres existents organitzen de manera coherent els diferents repertoris interpretatius. Per tant, actuen com estructures i sistemes de lògica interna que condicionen l'activitat de producció semiòtica (interpretació, explicació, propostes, etc.) dels agents. Així, observem que la majoria dels repertoris crítics amb l'AGCS es construeixen sobre la base d'un compromís polític i personal dels emissors amb les funcions tradicionals de l'educació i amb la concepció de l'educació com a servei públic. Els arguments esgrimits des d'aquestes fonts estan condicionats pel compromís amb principis morals i un ideari proeducació pública, la qual cosa contribueix que es magnifiquin o s'enfoquin amb més intensitat els efectes negatius de l'AGCS. Per tant, s'observa clarament com els principis i els valors actuen com a filtres en els processos d'emmarcament de la problemàtica dels actors del món educatiu.

Per la seva banda, el discurs comercial no està impregnat pels mateixos principis, "prejudicis" i nocions propis del món de l'educació. Ben al contrari, s'acostuma a interpretar la problemàtica aplicant els conceptes i les premisses de la teoria comercial liberal. D'aquesta manera, s'analitza la relació de l'AGCS amb el sector educatiu de la mateixa manera com s'analitzaria l'impacte de l'Acord en qualsevol altre sector industrial. Tanquem aquest capítol amb una darrera citació que il·lustra a la perfecció la idiosincràsia d'aquesta operació semiòtica per la qual, des del món comercial, s'atribueixen a l'AGCS un conjunt d'efectes positius sobre l'educació superior.

"The application of GATS rules to international ventures of higher education proposes an environment covered and protected by international rules and reduces the risk for investors. In consequence, there can be more investment, which leads to more competition, which gives a boost to productivity. In addition, rate of return expectations can be lowered, which makes it far easier to build international education capacity" (Czinkota, 2006: 150).

7. Escala global: l'anatomia de la influència a l'OMC

En aquest capítol analitzem la política de les negociacions de l'AGCS i l'educació en l'escala supraestatal. En concret, volem assolir els següents objectius:

1. Identificar els elements contextuais que emmarquen les negociacions i esbrinar en quina mesura condicionen el resultat de les negociacions.
 - 1.1. Desgranar els mecanismes d'influència de l'OMC en les decisions dels països.
2. Fer un mapa dels actors, estatals i no estatals, que interactuen en l'escala global en relació amb les negociacions de l'AGCS i el sector educatiu.
 - 2.1. Identificar la seva posició sobre la temàtica en funció de diferents repertoris interpretatius.
 - 2.2. Identificar els repertoris d'acció i d'influència dels actors.
3. Aprofundir en la comprensió de la interacció i les jerarquies entre el subsistema de l'OMC i els subsistemes estatals.
 - 3.1. Copsar el nivell de delegació dels països a l'OMC i esbrinar quin tipus de decisions romanen en l'àmbit estatal.
 - 3.2. Copsar el nivell de coordinació entre l'escala estatal i la global en la matèria.

L'assoliment d'aquests objectius requereix la realització d'una anàlisi exhaustiva dels successos palesos a escala global amb relació a l'àmbit de la negociació que ens ocupa.

Les fonts de dades empíriques són entrevistes als actors que participen, directament i indirectament, formalment i informalment, en el procés de negociació a escala supraestatal. Com es fa palès en la mostra (vegeu l'annex 5) hem prioritzat interpel·lar els negociadors comercials que representen els països membres de l'OMC a Ginebra, pel fet que són els agents que es troben ubicats en el nucli de la negociació. El fet d'interpel·lar-los directament ens ha permès, entre altres coses, copsar la presència i el pes d'altres actors en el procés de negociació (associacions privades, personal de l'OMC, representants d'altres organismes internacionals, etc.). Molts d'aquests actors també han estat entrevistats. Una altra font important de

dades la constitueixen documents oficials produïts i publicats pels mateixos actors.²²⁶

El capítol s'estructura en dues parts centrals, les quals es corresponen amb els nivells d'anàlisi proposats per Cox i Jacobson (1972) per a l'estudi de les decisions en organismes internacionals. Aquests són el nivell de l'entorn (o entorns) de les negociacions i el nivell dels actors. Pel que fa al primer nivell, distingim entre tres capes d'entorn o contextuals que poden influir en la conducta i la interacció dels actors: l'entorn específic o temàtic (de l'educació superior), l'entorn general (sistema mundial) i el context institucional (sistema polític de l'OMC). En el nivell dels actors, en primer lloc, ens fixarem en els actors que es troben en el nucli del subsistema de la negociació (principalment, representants governamentals i personal) i, en segon terme, en els que pretenen influir en el resultat de la negociació des de la perifèria del subsistema (associacions d'universitats, sindicats de professorat, altres organismes internacionals, etc.). En concret, explorarem les interaccions que es produeixen entre ells, les idees i posicions que mantenen amb relació a la temàtica i la capacitat d'influència, formal i informal, en els resultats de les negociacions.

7.1. Anàlisi de l'entorn

7.1.1 Entorn específic: educació superior i globalització

Les transformacions de l'educació superior en la globalització s'han tractat àmpliament en el capítol primer d'aquest volum. Hi hem exposat el contingut d'un ampli conjunt de canvis i reformes que es fan paleses actualment en el camp de l'educació superior en molts punts del planeta. Ens referim, concretament, a l'emergència de proveïdors privats i a l'augment de la despesa privada en educació superior (fet que s'associa a un augment de la demanda d'educació universitària en gairebé totes les regions del planeta), a la introducció de lògiques i eines del mercat en el sistema universitari i a la creixent comercialització exterior de serveis d'educació superior. Aquestes tendències estan directament associades a l'emergència de processos i dinàmiques de transnacionalització de l'educació superior. Aquestes dinàmiques es posen de manifest en acords d'integració de

²²⁶ En aquest capítol identifiquem els repertoris interpretatius amb el seus enunciadors. No obstant això, ho fem des de la perspectiva de la supraindividualitat, ja que no ens fixem tant en la identitat específica de l'enunciant, com en la posició o ell lloc des del qual enuncia. Realitzem aquesta atribució malgrat que molts dels entrevistats insistiren a afirmar que una part de les respostes eren opinions de tall personal.

programes formatius entre universitats de diferents nacionalitats, en processos d'ensenyament i aprenentatge virtual, en operacions d'inversió estrangera directa en educació o en l'establiment d'universitats sucursal a l'estranger.

Aquestes noves dinàmiques de transnacionalització i comercialització orientades per una lògica de mercat es desenvolupen en paral·lel a les dinàmiques d'internacionalització de caràcter cooperatiu o motivades per l'intercanvi cultural que es porten a terme des de fa molt de temps —segles, com sostenen autors com Brock (2006)— en el món universitari.

Els canvis explorats marquen profundament l'àrea temàtica de la negociació que ens ocupa i en condicionen el desenvolupament. En primer lloc, la tendència a la privatització i la mercantilització de l'ES fa que sigui possible —o que tingui sentit, des d'un punt de vista econòmic— la introducció dels “serveis d'educació superior” en acords de lliure comerç. També comporta que l'adquisició de compromisos en matèria de liberalització educativa en el marc d'aquests acords pugui tenir impactes tangibles en el camp educatiu (canvis en els patrons de provisió i consum de serveis educatius, en el finançament de l'educació, agreujament de la competència en el sistema educatiu, etc.). I, finalment, els governs dels països, com a actors estratègics, analitzen (o podrien analitzar) les oportunitats i els riscos que es deriven d'aquest context a l'hora de negociar els serveis i establir compromisos en educació en el marc de l'OMC. Així, en alguns països l'AGCS i les polítiques de liberalització comercial en general podrien esdevenir instruments per a l'assoliment de fites tan diverses com la generació de guanys econòmics, la millora de l'oferta en el territori de programes de formació que es consideren claus per al desenvolupament del país, evitar la fuga de cervells o esdevenir pols d'atracció d'estudiants en la seva regió.

7.1.2. Entorn general: el comerç de serveis en el sistema mundial

El sistema mundial en el qual opera l'OMC i en què interactuen els seus membres es caracteritza per estar marcadament estratificat, ja que els països presenten nivells de desenvolupament econòmic molt desiguals. De fet, el principal criteri de classificació dels països membres de l'OMC és el grau de desenvolupament econòmic. Així, en la majoria dels òrgans d'aquest organisme els països es

distribueixen entre les categories següents: països desenvolupats, països en vies de desenvolupament (PVD) i països menys avançats (PMA).²²⁷

El nivell i tipus de desenvolupament econòmic també condiona el procés de negociació i el resultat de la negociació. Així es fa palès en treballs sobre diferents àrees de la negociació o sobre el funcionament de diferents òrgans de l'OMC (Smith, 2004, Narlikar, 2001, Hoekman and Martin, 2001). Nosaltres mateixos, en la primera fase de la recerca, hem demostrat que hi ha una relació significativa entre la variable desenvolupament econòmic i l'establiment de compromisos de liberalització en el camp educatiu de l'AGCS (vegeu el capítol 4). A continuació, destaquem dues dimensions de la negociació en les quals aquesta variable és important: la definició de preferències i el funcionament de l'organisme.

a) Definició d'interessos i preferències: En primer lloc, el nivell de desenvolupament delimita les opcions dels països pel que fa a la identificació dels seus interessos en la negociació. Aquests interessos estan associats a l'estructura productiva, com també al dinamisme i al potencial exportador dels diferents sectors econòmics del seu territori. En conseqüència, els PMA acostumen a tenir interessos ofensius en l'exportació de productes primaris i, rarament, identificaran interessos en serveis educatius, i serveis en general, ja que són molt poc competitius en aquesta àrea. Els PVD, per la seva banda, poden tenir interessos en sectors de serveis molt concrets, com turisme o serveis associats a l'agricultura, o en àmbits transversals com el mode 4, però no en educació. Aquests països poden ser competitius en matèria educativa en l'àmbit regional, però acostumen a tenir poc a guanyar en l'àmbit multilateral. En canvi, als països més desenvolupats els interessa que avanci la liberalització comercial en la majoria de sectors de serveis, l'educació entre ells, ja que l'avantatge comparatiu en serveis respecte a la resta de països és molt clar. En definitiva, el nivell de desenvolupament econòmic, si bé no determina necessàriament el comportament dels països i —ni molt menys— els resultats de la negociació de l'AGCS, està directament relacionat amb alguns *inputs* del procés de negociació (interessos, preferències, expectatives, etc.) i, per tant, dóna forma a les demandes de les parts.

b) Funcionament intern: En l'OMC gairebé totes les decisions es prenen per consens. Això comporta que, almenys aparentment, el sistema de funcionament

²²⁷ En alguns informes, s'introdueix també la categoria "països en transició". Cal dir que, oficialment, l'OMC només reconeix la categoria PMA, la qual adopta del sistema de classificació de les Nacions Unides. La mateixa organització considera que la categoria PVD és controvertida i ambigua, per tant, permet que s'hi adscriuin els països de manera voluntària, tot i que no és acceptada en molts dels òrgans de l'organisme. Vegeu: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org7_e.htm [consultat: 12/05/07].

sigui molt més igualitari que el d'organismes internacionals com el BM i l'FMI, on les decisions es prenen per votació i el nombre de vots es distribueix en funció de les quotes que paguen els membres. El fet que tots els països, rics o pobres, tinguin formalment el mateix pes en la presa de decisions porta Koenig-Archibugi (2002) a concloure que l'OMC és una organització amb nivells alts d'inclusivitat. Això no obstant, la presa de decisions per consens no és, *per se*, un indicatiu d'equitat o de democràcia interna, sobretot quan no totes les parts tenen la mateixa capacitat de participar en la construcció del consens. Aquest cas és, clarament, el de l'OMC, on els desequilibris econòmics entre els membres afecten negativament la capacitat de negociació i de participació en processos de presa de decisions dels països menys desenvolupats. La mateixa OMC és plenament conscient d'aquesta realitat (WTO, 2000b, WTO, 2001c), motiu pel qual ha impulsat mesures correctores de les desigualtats internes que afavoreixin una participació més capacitada dels països del sud (WTO, 2003, Kessie, 1999).²²⁸ No obstant aquestes mesures, les desigualtats entre els països membres són tan profundes que continuen influint en el funcionament intern de l'organisme. Una primera implicació la trobem en l'àmbit dels recursos humans. Només una tercera part dels PMA tenen oficines permanents a Ginebra i la resta tenen delegacions poc nodrides que han de compaginar les negociacions de l'OMC amb la representació del seus països en altres organismes i programes de les Nacions Unides (Robertson and Dale, 2003, Nunn, 2001). Mentrestant, la mitjana de les delegacions permanents del Quad és de 16,75 membres.²²⁹ Arran d'això, les delegacions del sud tenen dificultats per seguir l'intens ritme de negociació de l'actual ronda que inclou 17 àrees de discussió de complexitat tècnica considerable. Només l'any 2002 es varen portar a terme 5.224 reunions (IATP, 2003). Per tant, malgrat que totes les comissions, consells i grups de treball siguin oberts, molts països no tenen prou recursos humans per participar-hi.²³⁰

²²⁸ Algunes de les principals mesures impulsades per l'OMC o alguns dels seus membres són: a) assistència tècnica; b) programa de formació en política comercial (seminaris, tallers i cursos); c) procediment d'adhesió més ràpid per als PMA; d) subvencions per al lloguer d'oficines a Ginebra; e) quotes de membre més baixes per als països menys desenvolupats; f) tracte especial i diferenciat (conjunt especial de disposicions integrades en els diferents acords, les quals confereixen drets especials als països en vies de desenvolupament, com terminis més llargs per implementar els compromisos o mesures destinades a augmentar les oportunitats comercials dels PVD mitjançant un accés a mercats més gran), etc. Molts d'aquests mecanismes estan orientats a assessorar els PVD en l'adopció i la gestió de polítiques macroeconòmiques d'ajust al sistema multilateral de comerç, ja que l'OMC considera que "els PMA es troben en pitjor situació per efectuar aquests ajusts, per mancances de capital humà i físic, i tenir infraestructures poc desenvolupades, institucions que no funcionen gaire bé i, en alguns casos, inestabilitat política" (WTO, 2001c: 99).

²²⁹ La informació sobre la composició de les delegacions prové de Jawara i Kwa (2004)

²³⁰ Les desigualtats mundials es manifesten també en diferents òrgans i àmbits de l'OMC, entre els quals destaca l'Òrgan de Solució de Diferències (OSD). Així, molts països del sud no enguagen

Finalment, voldríem apuntar que la desigualtat mundial obre la possibilitat a la cristallització de relacions de “poder directe” entre els membres de l’OMC. Algunes de les pràctiques que s’han documentat són:

a) Coerció i compra de consens: Durant les negociacions, els països del nord tenen la capacitat de “comprar el consens”, per exemple, oferint crèdits, condonacions de deute o acords comercials preferencials als països del sud a canvi que es posicionin d’una determinada manera en les negociacions. També són habituals les amenaces i els xantatges en moments tensos de la negociació (Jawara and Kwa, 2004, Kapoor, 2004, Bello, 2002).²³¹

b) L’exclusió sistemàtica dels països menys poderosos de determinats processos de presa de decisions. Si bé tots els òrgans de l’OMC estan oberts a la totalitat dels membres, és cada cop més habitual que s’obrin espais de participació restringida amb l’objectiu d’agilitzar la presa de decisions en determinades matèries, entre els quals destaquen les *Green Room Meetings* i les conferències miniministerials (IATP, 2003, Wilkinson, 2002). Els països més pobres no acostumen a ser convidats a participar en aquests espais, mentre que gairebé sempre hi estan sobrerrepresentats els països més rics.²³²

Per motius com els esmentats, (Kapoor, 2004) conclou que l’OMC no presenta les condicions d’una “situació ideal de parla” o que permetin una verdadera deliberació entre les parts (equitat, inclusivitat, no-coerció, obertura i simetria).

processos en l’OSD perquè els resulta excessivament costós, o no disposen de la capacitat jurídica requerida (Kapoor, 2004). Per raons semblants, els PVD tampoc acostumen a participar com a terceres parts en el procés de resolució de diferències. A més, durant la solució de diferències els països rics poden oferir compensacions econòmiques a la part denunciada —“comprar les seves obligacions” (WTO, 2004)—, mentre que els països pobres, en cas de perdre el litigi, no tenen cap altra opció que liberalitzar els seus mercats.

²³¹ Per exemple, abans i durant la CM de Cancun, els membres del G20 foren objecte de múltiples pressions i amenaces, fet que va denunciar Brasil mitjançant una declaració pública. Però molts països es negaren a signar-la, precisament, per por a les represàlies. En aquesta ministerial, els delegats dels EUA oferiren a països de Centramèrica quotes d’exportació més favorables si abandonaven el G20; amenaçaren als delegats de Tanzània i Nigèria amb enviar un informe negatiu als seus respectius governs; amenaçaren diferents delegacions de països amb què tenen acords bilaterals amb la suspensió dels acords si no abandonaven el G20 i varen prometre un crèdit de 150 milions de dòlars a Kenya en cas que aquest país se sumés a les seves propostes (Jawara and Kwa, 2004).

²³² Per exemple, en el procés de preparació de la CM de Doha es van dur a terme dues miniministerials (a Mèxic i a Singapur) que foren claus per definir l’agenda de la ronda de Doha. A les dues hi participaren el 100% dels membres del Quad, mentre que només el 3% dels països menys avançats (PMA), el 6% dels països de baixos ingressos i el 3% dels països d’ingressos mig-baixos (Jawara and Kwa, 2004).

7.1.3. El sistema de normes de l'OMC

L'OMC és quelcom més que un fòrum de negociacions, en el qual els governs dels estats membres prenen decisions de manera autònoma.²³³ És una institució i, com qualsevol altra institució, és un sistema de normes que condiona i delimita la conducta i les decisions de les parts que la conformen. Per tant, l'OMC és una font d'influència independent de les parts que la conformen. Ara bé, l'OMC acostuma a considerar-se una font d'influència externa menys intensa que altres organismes internacionals (com la UE o el BM). Dit en altres paraules, es considera que el grau de delegació dels països en l'OMC és baix. Aquesta afirmació es basa en que, d'una banda, el personal de l'OMC té competències molt restringides i els estats són els únics que poden establir acords i compromisos de liberalització, o modificar l'articulat que conforma els diferents acords.²³⁴ De l'altra, gairebé totes les decisions a l'OMC es prenen per consens,²³⁵ la qual cosa també indica baixa delegació, ja que la delegació és més gran quan es prenen acords votant i per majoria (Koenig-Archibugi, 2002).²³⁶

A l'OMC, com succeeix en la resta d'organismes internacionals, els processos de presa de decisions estan mediat per regles, procediments, jerarquies i per una estructura institucional determinada. A continuació, explorem amb més profunditat les normes que conformen l'OMC i la seva capacitat d'influència en el comportament dels membres. Les desglossem en cinc conjunts: acords de lliure comerç (concretament, l'AGCS), modalitats per a la negociació, normes d'accés, sistema de solució de diferències i disciplines sobre la interacció amb agents no estatals.

233 Des de fonts de l'OMC no estarien d'acord amb aquesta afirmació. En un dels textos divulgatius elaborats per la Divisió d'Informació i de Relació amb els Mitjans de l'OMC, es pretenen contrarestar les crítiques esgrimides per grups antiglobalització sobre l'OMC afirmant el següent: "[The WTO] is not Superman, just in case anyone thought it could solve — or cause — all the world's problems!. Above all, it's a negotiating forum... Essentially, the WTO is a place where member governments go, to try to sort out the trade problems they face with each other." (WTO, 2005d: 11). I s'afegeix: "Participants in a recent radio discussion on the WTO were full of ideas. The WTO should do this, the WTO should do that, they said. One of them finally interjected: "Wait a minute. The WTO is a table. People sit round the table and negotiate. What do you expect the table to do?" (WTO, 2005d: 11).

²³⁴ En documents de la mateixa OMC s'apunta com un fet positiu el fet que els membres "no *deleguen* l'autoritat en una junta de directors ni en el cap executiu de l'organització (...) la qual cosa és completament diferent del que ocorre en altres organismes on els buròcrates poden, per exemple, interferir en la política d'un país mitjançant l'amenaça de retirar-li el crèdit" (WTO, 2001c: 101).

²³⁵ A l'article IX de l'Acord de Marràqueix s'estableix que les decisions es prenen per consens, tot i haver-hi algunes excepcions en les quals es permet votar. Són les següents: decisió d'adoptar una interpretació de qualsevol dels acords (necessita majoria de tres quartes parts); decidir eximir d'una obligació imposada per un acord multilateral a un determinat membre (necessita majoria de tres quartes parts); esmenes a les disposicions dels acords (necessita majoria de tres quartes parts, tot i que només s'apliquen als membres que hi votin a favor); decisió d'admetre nous membres (necessita majoria de tres quartes parts). Quan es vota, la norma establerta és la d'un país, un vot.

²³⁶ Tot i que el mateix Koenig-Archibugi (2002) relativitza aquesta afirmació perquè l'OSD resol determinats conflictes mitjançant la sanció.

a) L'AGCS: Els acords de lliure comerç conformen un dels pilars del sistema OMC. Entre els acords de lliure comerç previstos per l'OMC, l'AGCS és un dels més rellevants. Aquest acord recull un conjunt de principis i normes de compliment obligat per als països que l'han ratificat. Les normes de l'AGCS, si bé no determinen el resultat de les negociacions d'accés a mercats i tracte nacional, condicionen clarament el sentit i la forma que adopten. Entre els principis que afecten més clarament el sentit de la negociació destaca el de "liberalització progressiva" (art. XIX de l'acord):

"En cumplimiento de los objetivos del presente Acuerdo, los Miembros entablarán sucesivas rondas de negociaciones, la primera de ellas a más tardar cinco años después de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC, y periódicamente después, con miras a lograr un nivel de liberalización progresivamente más elevado. Esas negociaciones irán encaminadas a la reducción o eliminación de los efectos desfavorables de las medidas en el comercio de servicios, como medio de facilitar un acceso efectivo a los mercados."

Aquest principi és complementat per un conjunt de normes que dificulten als països poder desdir-se dels compromisos de liberalització que han establert (vegeu l'art. XXI). Aquestes normes es poden considerar esbiaixades en el sentit que estableixen la liberalització comercial com a sentit únic del resultat de les negociacions. Per aquest motiu, l'AGCS delimita les eleccions de les delegacions, emmarca els resultats possibles i descarta els que no ho son. A més, el cost dels actors que opten per no respectar aquestes normes pot ser molt alt.

A l'OMC, com ja succeïa en el GATT, les ideologies constituents es troben explicitades en els documents fundacionals de manera que se suposa que els membres hi estan d'acord (Curzon and Curzon, 1972). Així, l'AGCS i la resta d'acords de l'OMC presenten el lliure comerç com quelcom desitjable i com un tipus de "capitalisme natural" cap al qual s'ha de tendir (Wade, 2005). Però no només això, s'erigeixen com un marc normatiu que delimita el camí que han de seguir els membres, un camí pel qual es pot avançar, però difícilment es pot retrocedir. Per tant, una part dels resultats de les negociacions que s'estan desenvolupant actualment es va resoldre ja en la ronda d'Uruguai, quan es va dissenyar i definir el contingut de l'AGCS.²³⁷ Un cop l'acord es va aprovar i posar en funcionament, el marge de maniobra dels països en matèria de liberalització dels serveis va ser reduït. Des d'aquell moment, els membres poden decidir si liberalitzen a un ritme

²³⁷ En aquell moment, hi havia pocs països interessats a introduir la qüestió dels serveis en el sistema de comerç internacional, mentre que foren molts els que se situaren al marge del debat —sigui per desconeixement o per desinterès en la temàtica. Així, la majoria de països, sobretot els del sud, van a remolc d'una agenda que no han impulsat ni han definit activament.

més intens o menys, però ja no sembla concebible negociar un model d'integració internacional dels serveis estructurat a partir d'altres principis.

b) Regles i modalitats per a la negociació: Les modalitats de negociació per a l'adquisició de compromisos de liberalització específics són negociades i adoptades a l'inici de cada ronda de negociacions. Les modalitats de negociació actuals es concreten en el mètode de demanda i oferta segons el qual els països intercanvien, principalment de manera bilateral, demandes i ofertes de liberalització. La ronda finalitza quan tots els països presenten la llista de compromisos de liberalització definitiva. Aquesta llista podria no contenir nous compromisos de liberalització respecte de la ronda de negociacions anterior. Aquesta flexibilitat en l'adopció de compromisos, que ha portat alguns autors a qualificar l'AGCS com el més *development friendly* de tots els acords de l'OMC (Sauvé, 2002b), fou una de les condicions que països com l'Índia o Brasil posaren durant la ronda d'Uruguai a canvi d'acceptar la inserció dels serveis en l'àmbit material de l'OMC. Com hem explicat en el capítol 2 amb més detall, actualment els països més competitius en comerç de serveis, liderats per la UE, estan pressionant per trencar la flexibilitat prevista per l'AGCS. Aquesta qüestió protagonitzà les discussions en l'àrea de serveis durant la Conferència Ministerial de Hong Kong i en els mesos previs a la Conferència. Això no obstant, almenys de moment, el principi de flexibilitat estructura el procés de negociació i les modalitats de negociació actuals. Conseqüentment, encara es té en compte el no-avanç de la liberalització com un resultat possible.

D'altra banda, la liberalització de serveis, com reconeixen gairebé tots els negociadors entrevistats, es negocia en relació amb la resta de sectors previstos en altres acords de l'OMC (GATT, TRIPS, acords d'inversions, etc.). A aquesta forma de negociació se la coneix com a *tot únic*.²³⁸ Aquest mètode de negociació no es troba explicat en les modalitats de negociació, però impregna la lògica de la negociació de forma tan o més efectiva que les regles formals. Així, l'àmbit dels serveis no és un sistema tancat i els països no defineixen l'estratègia negociadora en serveis fent un balanç d'interessos ofensius i defensius que pertoca únicament al sector. Des del punt de vista dels països del sud, el mètode del tot únic, juntament amb la introducció, durant la ronda d'Uruguai, d'acords que tracten temes en què no tenen interessos ofensius (com serveis, propietat intel·lectual o mesures sobre inversió estrangera) en debilita la posició en la negociació. Això es deu a que, per una banda, s'obren nous fronts en els quals els països més pobres han de negociar i reubicar els seus recursos escassos. Però, encara més important, el ventall de la

²³⁸ Entrevista amb els negociadors de serveis 02 i 07.

negociació s'amplia de tal manera que es desequilibra l'agenda. És a dir, es posen sobre la taula més temes sobre els quals els països més pobres hauran de fer sacrificis si volen aconseguir concessions del Quad en els pocs àmbits en què han identificat interessos ofensius.

c) Normes d'accés a l'OMC (art. XII de l'acord de Marràqueix): Com hem contrastat empíricament en la primera fase de la nostra recerca (vegeu el capítol 4, punt 2.c), els nous membres de l'OMC liberalitzen el sector educatiu amb una freqüència molt superior a la dels membres fundadors. Això, de nou, és una conseqüència lògica de les normes d'accés a l'OMC, les quals condicionen clarament el comportament dels països aspirants en matèria de liberalització de serveis.²³⁹ Tanmateix, l'efecte d'aquestes normes es delimita als països aspirants i als no fundadors (entre els quals no es troba cap país desenvolupat). Aquests països, a l'haver hagut d'aplicar paquets de liberalització tan profunds a canvi de poder esdevenir membres de l'OMC, s'han vist despallats de la capacitat negociadora, ja que els queden pocs sectors per intercanviar amb relació als països fundadors.

d) Solució de diferències: El sistema de solució de diferències és un altre dels pilars del sistema OMC. És un dels instruments clau de l'OMC per alinear el comportament dels estats amb les prerrogatives del lliure comerç. El procés de solució de diferències s'activa quan un membre (o un grup de membres) considera que un altre membre incompleix algun dels acords, sobretot perquè això perjudica la seva economia. Si el problema no es resol bilateralment es pot sol·licitar la celebració de consultes en el marc del Consell del Comerç de Serveis o de l'OSD. Si amb això tampoc s'arriba a una solució, es pot recórrer a l'*enteniment sobre solució de diferències*. A partir d'aquest moment s'establirà un grup especial el qual estarà integrat per entre tres i cinc experts en temes comercials que són designats per les parts que protagonitzen el conflicte.²⁴⁰ El grup especial traslladarà a l'OSD un informe en el qual s'interpreta el conflicte i s'estableixen recomanacions. Aquest informe sempre és adoptat per l'OSD ja que es requereix el consens de tots els membres perquè això no sigui així. No obstant això, ambdues parts poden apel·lar

²³⁹ En aquestes normes s'estableix que quan un país aspira a ser membre de l'OMC, es constitueix un grup de treball en el qual poden participar tots els països membres que ho desitgin. Molt probablement, en el Grup de Treball hi participaran aquells països que tenen més interès a penetrar en els mercats de l'aspirant, motiu pel qual voldran fixar obligacions de liberalització al més elevades possible. Els membres del Grup hauran de consensuar aquest paquet de liberalització, tenint en compte que el desacord d'un únic membre (perquè, per exemple, no veu recollides prou clarament les seves demandes de liberalització) podria vetar l'accés a l'aspirant. En conseqüència, el paquet de liberalització que han d'aplicar els nous membres, en serveis i en altres àrees, acostuma a ser molt ambiciós.

²⁴⁰ Si no s'arriba a un acord pel que fa a la composició, el director general pren la decisió.

contra l'informe del grup especial. L'apel·lació és examinada pel conegut com a *òrgan d'apel·lació* (OA) el qual és establert per l'OSD i està conformat per experts en dret i comerç internacional. L'informe de l'OA també és traslladat a l'OSD que té un termini de 30 dies per a adoptar-lo o rebutjar-lo encara que, de nou, únicament podria rebutjar-lo per consens.²⁴¹

El Sistema de Solució de Controvèrsies de l'OMC, tot i no ser prou àgil (Davey, 2005), és molt efectiu, sobretot si el comparem amb el sistema de solució de diferències del GATT o de molts organismes de les Nacions Unides (WTO, 2004). L'efectivitat recau, en gran mesura, en dos aspectes. En primer lloc, en què, pels motius esmentats en el paràgraf anterior, hi ha un cent per cent de possibilitats que l'informe sobre la diferència, tant del grup especial com de l'OA, l'adopti l'OSD. En segon lloc, perquè tot i que l'OSD no sanciona directament els membres, autoritza sancions bilaterals en cas que la part denunciada no apliqui les recomanacions establertes per l'OSD, la qual cosa contribueix que la capacitat d'influència sobre les conductes dels membres sigui elevada. Per tant, com a resultat dels litigis, molts membres es veuen forçats a derogar o modificar lleis i normatives d'àmbit estatal o local. Arran d'aquesta capacitat sancionadora, els acords de l'OMC esdevenen acords efectius de governança global i soscaven la capacitat dels estats d'interferir en el funcionament de l'ordre econòmic global (Cox and Schechter, 2002).²⁴² No obstant això, cal esmentar que, de nou, les desigualtats nord-sud relativitzen els efectes del càstig. Una gran potència que perd un litigi contra una petita economia no es veurà gaire perjudicada si el país guanyador incrementa els aranzels a les seves exportacions. En canvi, en el cas invers, és a dir, si la gran potència guanya el litigi i eleva els aranzels a la petita economia, l'activitat exportadora d'aquesta darrera es podria ensorrar.

Ara bé, fins a quin punt l'OSD ha intervingut en l'àmbit educatiu? Els primers deu anys de vida de l'OMC (1995-2005) s'han realitzat 16 demandes en què s'han invocat articles de l'AGCS,²⁴³ i cap de les demandes ha tingut relació amb el sector de serveis educatius (vegeu l'annex 8). Tanmateix, malgrat que no s'han recollit denúncies relacionades amb els serveis educatius, en diverses entrevistes es fa

²⁴¹ És interessant esmentar que, fins al moment, només un terç dels casos han arribat fins al final del procés, ja que els conflictes s'acostumen a resoldre per la via "extrajudicial" (WTO, 2003). Això es deu al fet que el sistema de solució de controvèrsies té un caràcter eminentment diplomàtic. Per tant, en el procés per resoldre la disputa prima més la negociació que el contingut i recomanacions dels informes del grup especial o de l'òrgan permanent d'apel·lació.

²⁴² Martin Wolf, del *Financial Times* sostenia que "l'OMC és l'única institució que els EUA i la UE estan disposats a obeir" (Rikowski, 2003).

²⁴³ Es tracta d'una cifra baixa si la comparem amb les 251 demandes en les quals s'ha invocat el GATT (Leitner and Lester, 2005).

palès que el poderós sistema de solució de diferències de l'OMC planeja sobre la ment dels negociadors quan es plantegen la possibilitat d'adoptar compromisos en un tema tan sensible com l'educació (Negociadors Serveis 07, Ambaixador a l'OMC 01).

e) Examen de polítiques comercials: Tots els membres de l'OMC se sotmeten periòdicament a aquests exàmens, els quals cobreixen la totalitat dels aspectes de les polítiques comercials del país: lleis i regulacions domèstiques, marc institucional, acords regionals i preferencials, entorn socioeconòmic extern i necessitats econòmiques. El president de l'OEPC i el secretariat tanquen l'informe de cada examen apuntant una sèrie d'observacions. Els exàmens es discuteixen per la totalitat dels membres de l'OMC, com també per membres observadors com el BM, l'FMI, l'OCDE i la UNCTAD (Peet, 2003). A més, els resultats d'aquests exàmens es publiquen i difonen entre la premsa i la societat civil. Acostumen a tenir certa influència en els països (Henderson, 1998), ja que molts s'esforcen a sortir ben parats en les proves. En els exàmens de polítiques comercials es naturalitza de nou la desitjabilitat d'avançar cap a un sistema de lliure comerç, i es tracten els temes comercials com assumptes tècnics i despolitzats.

f) Interacció amb agents no estatals: En els inicis, l'OMC pretenia romandre en un cert anonim per evitar destinar recursos a la informació pública i, així, poder ser més eficaç (Jiménez, 2004). Tanmateix, a mesura que s'ha intensificat la protesta contra aquest organisme, l'OMC s'ha vist obligada a adoptar un major nombre de disposicions sobre les relacions amb les ONG i contrarestar així les crítiques de falta de transparència rebudes (Scholte, 2000). La batalla de Seattle, com es coneix les intenses protestes que es varen dur a terme durant la Conferència Ministerial de Seattle, desencadenà una estratègia per a incrementar el perfil general de l'organització (Marceau and Pedersen, 1999, Wilkinson, 2002b). Des d'ençà, va engegar un conjunt d'iniciatives per mostrar-se com una organització transparent davant l'opinió pública i, sobretot davant les organitzacions de la societat civil.²⁴⁴

Tanmateix, la relació de l'OMC amb les ONG i altres actors no estatals es remunta a temps anteriors. Ja en els acords de Marràqueix s'expressa la necessitat

²⁴⁴ Entre d'altres, va penjar molts dels documents públics al seu portal web, va publicar documents en llenguatge assequible sobre els beneficis del lliure comerç i el funcionament de l'OMC, començà a publicar un *newsletter* periòdic (*WTO Focus*), engegà fòrums virtuals amb la societat civil i xats públics amb membres destacats de l'OMC (en què s'han tractat temes com "antiglobalització" i "OMC, vés-te'n a l'infern"), *Lunchtime dialogues* entre membres d'ONG, delegacions i membres del Secretariat; les ONG poden penjar documents de posicionament a la web; anualment es realitza un simposi públic al qual poden participar les organitzacions de la societat civil, sigui organitzant tallers o, simplement, en qualitat d'assistents.

de mantenir una relació regular amb la societat civil²⁴⁵. Aquesta inquietud es va regular amb detall per primer cop el juliol de 1996 mitjançant l'adopció, per part del Consell General, d'unes directrius sobre els acords en relacions amb ONG (WTO, 1996). En aquestes directrius, es reconeix que les ONG poden tenir una funció de "consultora", cooperar amb el Consell General i contribuir a enriquir el debat públic sobre els temes tractats a l'OMC. Es considera a més que "el rol de les ONG pot incrementar la consciència del públic respecte de les activitats de l'OMC", tot i que s'afegeix que "no és possible per a les ONG estar directament involucrades en el treball de l'OMC o de les seves reunions" (WTO, 1996). Aquestes disposicions són algunes de les principals per a la participació i transparència externa vigents en el sistema OMC:

- Permetre a les ONG accedir a les conferències ministerials.
- Facilitar recursos formatius a les ONG (seminaris de formació sobre aspectes tècnics de l'OMC o tallers d'especial interès per a les ONG, a demanda d'aquestes últimes.
- Permetre a les diferents delegacions dels països membres, si així ho consideren, reunir-se amb les ONG. Aquesta relació s'ha de portar a terme, "constructivament i a través de processos apropiats" (WTO, 1996).

En la taula següent sintetitzem els dispositius habilitats per l'OMC per a la participació de les ONG, i altres actors no estatals, en la dinàmica de l'organisme. Les relacionem amb les diferents categories de participació de la societat civil en els organismes internacionals sistematitzades per les Nacions Unides.

Taula 7.1. Canals de participació del sector privat en l'OMC.
Elaboració pròpia segons classificació de (UN, 2003)

Forma de participació	Dispositius habilitats per l'OMC
Diàleg	Les ONG poden estar presents en les CM, en el simposi públic anual de l'OMC i en altres trobades puntuals (físiques — <i>lunch dialogues</i> — o virtuals —fòrums electrònics, xats—). També es poden reunir bilateralment o plurilateralment amb representants governamentals.
Intercessió - advocacia	De manera informal, algunes ONG monitoritzen el procés i els resultats de les negociacions. També les poden assessorar i aconsellar.

²⁴⁵ "El Consell General hauria d'establir acords apropiats per consulta i cooperació amb ONG amb inquietuds amb temes relacionats als de l'OMC", art. V.2 de l'Acord de Marràqueix.

Mobilització de fons privats	Les conferències ministerials acostumen a ser patrocinades per grans empreses transnacionals. ²⁴⁶
Informació i aprenentatge	Les ONG presenten documents de posicionament i d'anàlisi o estudis a les delegacions. També els poden penjar a la web de l'OMC. L'OMC organitza seminaris, tallers i edita un butlletí per a la societat civil.
Gestió	-----

Arran de les possibilitats obertes a la societat civil, Koenig-Archibugi (2002) considera que el grau de *publicness* de l'OMC és alt. Per tant, hi ha les condicions formals perquè els actors no-estatsals influeixen en el resultat de les negociacions o, almenys, tinguin accés a determinats espais des dels quals poder influir. Ara bé, també hi ha obstacles a la participació de la societat civil. En primer lloc, l'OMC considera que les negociacions comercials requereixen una certa confidencialitat perquè siguin eficaces i que, per tant, la transparència externa "té els seus límits" (WTO, 2004). Així, per exemple, en l'àmbit de la negociació per a la liberalització de serveis, les demandes realitzades pels països membres acostumen a ser secretes, com també moltes de les ofertes. Quelcom semblant succeeix amb les reunions miniministerials i les *greenroom meetings*, cada vegada més habituals, les quals no deixen constància per escrit dels temes tractats ni dels acords presos. Tot això dificulta el seguiment i el monitoratge de les negociacions.

En segon lloc, el fet que moltes de les iniciatives de participació previstes per l'OMC es canalitzin a través de les NTIC, limita la participació d'organitzacions de les zones més pobres del planeta pel fet que no tenen accés a aquestes tecnologies (Wilkinson, 2002).²⁴⁷ Tanmateix, encara resulta més costós per a la societat civil del sud participar en les activitats "presencials", ja que la majoria es porten a terme a Ginebra.

Finalment, a l'hora d'analitzar la participació de la societat civil en el marc de l'OMC, és important tenir en compte que aquest organisme considera que tot actor polític no estatal forma part de l'esfera de la societat civil. Així, l'accepció liberal d'ONG de l'OMC engloba per igual entitats que persegueixen l'interès general (organitzacions de desenvolupament, sindicats, grups ecologistes i pels drets humans, etc.) que entitats que busquen interessos de caràcter més particularista

²⁴⁶ La CM de Seattle fou patrocinada al 100% per empreses transnacionals com Microsoft o Boeing (Barlow and Clarke, 2003).

²⁴⁷ Per exemple, a Amèrica Llatina només un 3,2 % de la població té accés a Internet, tot i que aquesta qüestió encara és més rellevant a l'Àfrica Subsahariana on aquest percentatge és del 0,4 (Wilkinson, 2002).

(grups d'interès, patronal, lobbies empresarials, etc.).²⁴⁸ Per tant, els actors no estatals poden tenir idees i interessos confrontats, i no necessàriament pressionaran els governs en un mateix sentit. A més, els actors d'origen empresarial acostumen a tenir més recursos per aprofitar els dispositius de participació activats per l'OMC que els primers,²⁴⁹ i els tenen més en compte els governs (de fet, en l'àmbit domèstic acostumen a ser un interlocutor clau a l'hora de definir l'estratègia negociadora del país).

7.2. Anàlisi dels actors internacionals

7.2.1. Representants governamentals a l'OMC

L'OMC és una organització conduïda pels països membres, representats per les missions destinades a Ginebra pels respectius governs. Els representants governamentals dels països membres protagonitzen les negociacions que es porten a terme en l'àmbit de l'OMC. Les principals decisions que prenen són la creació de regles (modificacions del contingut dels acords) o l'establiment d'acords i compromisos de liberalització.²⁵⁰ El fet d'estar en el centre de la negociació comporta que siguin els actors els que interaccionen i intercanvien amb un major nombre de subjectes (personal de l'organisme, actors no estatals, representants d'altres OOIls, etc.). La seva relació amb la societat civil interessada en temes educatius no és pas homogènia. Identifiquem dues actituds oposades sobre aquesta qüestió. En un extrem, els negociadors que critiquen i parlen amb condescendència de les ONG i, sobretot, dels sindicats de professorat, dels quals afirmen, per exemple, que són grups que tenen por als canvis o que no entenen prou bé l'AGCS (Negociadors de serveis 07 i 10, Ambaixadors a l'OMC 02 i 04). En l'altre, hi trobem els delegats que simpatitzen amb algunes demandes dels sindicats i estan interessats, sovint per raons tàctiques, que la societat civil crítica es mobilitzi al voltant de l'àrea de serveis (Negociadors Serveis 01, 11). En general, gairebé tots els representants coincideixen a afirmar que la societat civil és molt influent en el

²⁴⁸ En aquest sentit, l'OMC s'adscriu a les teories liberals o conservadores de l'Estat segons les quals el capital no és contemplat com quelcom qualitativament diferent d'altres elements de la societat civil (Dale, 1987).

²⁴⁹ Per exemple, la Conferència de Cancun fou atesa per 700 lobbies d'origen empresarial i només un centenar d'ONG humanitàries (*El País*, 15/9/03).

²⁵⁰ A diferència d'altres organismes internacionals, a l'OMC no es prenen decisions simbòliques i les decisions operatives són menys rellevants.

resultat de les negociacions, sobretot a l'hora de definir la posició dels països menys avançats.²⁵¹

Els negociadors comercials no fan una diagnosi profunda dels pros i contres de la liberalització educativa. Normalment, tenen un discurs més elaborat amb relació a sectors més rellevants en els fluxos comercials (com telecomunicacions, finances, turisme). També desconeixen els detalls del debat sobre AGCS i educació que s'ha generat en el món educatiu, no fan cap referència a fonts que provenen del món educatiu a l'hora d'interpretar la problemàtica, ni estan al corrent de l'existència de declaracions, fòrums i altres espais en els quals s'ha tractat el tema. Finalment, és important tenir present que cap dels negociadors té cap mena de bagatge en ciències de l'educació.²⁵²

El locus de poder i de presa de decisions

Els representants governamentals no decideixen de manera autònoma aspectes substantius com la posició del seu país en les negociacions de serveis. Disposen d'un determinat marge per negociar la majoria dels temes, però en funció d'un mandat determinat o de prerrogatives que provenen des de la capital.²⁵³ A més, algunes decisions, com les que comporten la modificació dels acords, s'han de ratificar en els parlaments nacionals. Ara bé, el marge d'autonomia dels representants governamentals varia en funció del país al qual representen. Normalment, els representants dels països rics tenen menys marge d'autonomia i la posició del país, adoptada pel govern, és la principal variable explicativa de la seva conducta. Els delegats d'aquests països actuen com a llobistes i defensors dels interessos del seu govern, estan molt capacitats i disposen de molts recursos per influir en el resultat final. També actuen com a assessors de la capital quan des d'allà s'ha d'adoptar la posició del país. En canvi, els representants dels governs més pobres a l'OMC tenen molt més marge de maniobra i no es troben tan delimitats per la posició que es defineix a la capital. Les negociacions depenen molt més dels atributs individuals i de la capacitat que tenen de mobilitzar els recursos escassos de què disposen. A més, els països més desenvolupats envien *policy makers* i alts funcionaris de la capital als diferents òrgans de l'OMC quan s'han de

²⁵¹ "La sociedad civil es parte del problema, hacen que los países en desarrollo tomen decisiones equivocadas" (Ambaixador a l'OMC 02).

²⁵² La seva formació se sosté en tres pilars: dret internacional, comerç internacional i diplomàcia.

²⁵³ En la jerga dels negociadors, "la Capital" representa el Ministeri de Comerç, ja que acostuma a estar situat en la capital del país a què representen.

prendre decisions importants, mentre que els negociadors dels països més pobres no sempre tenen el suport de personal de la capital.²⁵⁴

La desigualtat de recursos entre les delegacions ha obligat els membres més empobrits de l'OMC a agrupar-se en aliances, conjunturals o amb un caràcter més permanent. D'aquesta manera disposen de la "força del número" per a fer prevaldre els seus interessos i són menys vulnerables a les tàctiques de divisió i "compra de consens" utilitzades pels països més rics (Narlikar, 2005).²⁵⁵ Aquestes aliances s'acostumen a centrar en àmbits de la negociació concrets tot i que, fins al moment, cap ha girat explícitament al voltant del sector serveis i, molt menys, dels serveis educatius.²⁵⁶ Això es deu a que els països, encara que tinguin un nivell de desenvolupament similar, difícilment tindran interessos comuns en un tema tan ampli com el de serveis (Negociador Serveis 07; Ambaixadors a l'OMC 01 i 03)(Narlikar and Woods, 2003). En conseqüència, les posicions dels països en matèria d'establiment de compromisos de liberalització educativa no s'ha definit de manera col·lectiva en el marc de l'OMC, com tampoc en cap altre fòrum multilateral —com podria ser la UNCTAD. En canvi, sí que es coordinen les posicions en serveis en espais d'àmbit regional com la UE o, en menor grau, el MERCOSUR.

Per la seva banda, els actors amb interessos ofensius sí que s'han organitzat. Sota la coordinació de Nova Zelanda, han constituït el Grup d'Amics de l'Educació (*Friends Group of Education*). Entre les principals iniciatives impulsades per aquest grup destaca la coordinació d'una demanda plurilateral de serveis d'educació (centrada en els subsectors d'ES i *altres*) que es va posar sobre la taula a principi de 2006, poc després que la Conferència Ministerial de Hong Kong donés el vistiplau a la formalització d'aquest tipus de demandes.²⁵⁷

Cap a una tipologia de les posicions sobre la liberalització educativa

A l'hora d'analitzar les posicions dels països sobre liberalització educativa (o consolidació de la liberalització educativa), observem algunes regularitats que fan que puguem parlar de tendències en la matèria. Per exemple, com hem comprovat

²⁵⁴ Entrevistes Tècnic South Centre 01, Tècnic UNCTAD 02, Tècnic ICTSD 01. Aquestes conclusions també s'obtingueren per Curzon & Curzon (1972).

²⁵⁵ Entre les quals destaquen el Like Minded Group, el G90 (que compren als PMA), l'ACP (Àfrica, Carib i Pacífic), el grup Cairns (en el qual participen els principals exportadors agrícoles del sud), el grup Àfrica, el G33 o el G20.

²⁵⁶ L'única aliança de països en vies de desenvolupament que considerava aquest tema en el centre dels seus plantejaments fou el G10 (el qual no s'ha de confondre amb el G10 actual). El G10 a què ens referim es va crear a la ronda d'Uruguai per evitar la inserció dels serveis (i altres temes com inversions i propietat intel·lectual) en l'agenda del sistema multilateral de comerç (Narlikar, 2005).

²⁵⁷ Els *friend groups* són grups d'afinitat de països amb interessos ofensius en sectors de serveis determinats. S'agrupen per coordinar esforços i assolir més eficaçment el seu objectiu d'accés a mercats a nous països en el sector que els aglutina.

en la primera fase de l'estudi, els països del sud liberalitzen amb menys freqüència l'educació que els països rics. Tanmateix, això no implica que la variable "desenvolupament econòmic" determini la conducta dels països, ja que també hi ha països del sud que han liberalitzat l'educació o que tenen previst fer-ho en l'actual ronda de negociacions. A més, malgrat que la majoria de països del sud no han liberalitzat l'educació ni pensen fer-ho en la ronda actual, poden haver adoptat aquesta posició per motius molt diferents.

Amb l'objectiu d'aprofundir qualitativament en aquesta qüestió, a continuació, sistematitzem una tipologia de les diferents posicions oficials que poden sustentar els països a partir de les seves creences i percepcions sobre la problemàtica. Realitzem aquesta tipologia de manera inductiva i, concretament, a partir del treball empíric realitzat amb les delegacions governamentals a l'OMC. Ara bé, és interessant assenyalar que els negociadors comercials no sempre comparteixen la posició oficial adoptada pel seu país en la matèria. Així es fa palès, sobretot, en relació amb els països que, oficialment, subscriuen posicions més crítiques amb l'AGCS (Negociadors de serveis 01 i 03). Per norma general, els negociadors resten importància als possibles efectes de l'AGCS en educació i, fins i tot, consideren que determinades postures defensives adoptades pel seu govern en aquest àmbit es deuen abans a raons polítiques (i al fet que l'educació és un tema molt sensible)²⁵⁸ que a la defensa d'interessos o temors "reals".

a) **Model 1** ["L'educació no és una mercaderia"]: Aquest primer model està conformat pels països que rebutgen establir compromisos en el sector educatiu per motius ètics o morals. Es tracta d'una posició que és independent de càlculs de costos i beneficis sobre la liberalització. Els motius eticomorals s'associen a la categoria d'idees que Goldstein i Keohane (1993) anomenen principled believes, és a dir, idees normatives que permeten distingir el correcte de l'incorrecte, el just de l'injust. Així, alguns països condicionen les decisions preses en la negociació del sector educatiu de l'AGCS a uns valors determinats o a un ideal d'educació explícit i compartit entre diferents sectors socials. La línia argumental en la qual se sustenta aquesta posició és que l'educació és un dret social i un bé públic que ha de subministrar l'estat. Des d'aquest repertori discursiu es tem que l'AGCS pugui soscavar la funció i concepció pública de l'educació. En ocasions, simplement, hi ha

²⁵⁸ De fet, tots els representants governamentals entrevistats coincideixen a l'hora de considerar l'educació com un sector molt sensible.

una actitud de rebuig al fet que l'educació sigui negociada i comercialitzada com una "vulgar mercaderia".

b) **Model 2** [Cautela davant l'adopció de compromisos]: Les delegacions que s'adscriuen a aquest model també rebutgen establir compromisos en educació, però per altres motius als enunciats en el model anterior. En aquest cas, en lloc d'adoptar-se una posició crítica per motius identitaris o per l'adscripció a uns valors, es fonamenta el rebuig a l'AGCS per les ambigüitats del text i per les incerteses que genera. Recordem que l'AGCS és un acord incomplet i que encara avui s'estan tancant alguns dels seus capítols. Les principals ambigüitats de l'AGCS es troben en la definició dels serveis abastats per l'acord, en les normes i les disciplines de reglamentació nacional, i en la classificació dels serveis. Respecte de la primera qüestió, el fet que en l'AGCS no s'exclouï clarament els serveis públics de l'abast de l'Acord, comporta que aquells països que no volen que la liberalització afecti el sector públic, opten de manera cautelar per no adoptar compromisos. Quelcom semblant succeeix amb el tema de la reglamentació nacional (art. 6), ja que encara no se n'han consensuat les disciplines ni està clar quin tipus de polítiques nacionals es poden considerar "més oneroses del necessari". Segons alguns negociadors, en el cas del sector educatiu podríem estar parlant de regles com la definició de currículum per part de l'estat, l'avaluació de la qualitat dels centres educatius o de la convalidació de títols obtinguts en altres països. Així, són molts els països que estan condicionant les ofertes en accés a mercats a conèixer com es resoldrà aquest capítol.

Els temes de classificació també desperten certa incertesa, ja que romanen els dubtes sobre el contingut precís de les categories de serveis emprades en les negociacions. S'han donat casos en què l'OSD ha resolt que un país ha liberalitzat un sector de serveis quan el país en qüestió sostenia que no havia introduït aquest sector en la seva llista de compromisos. El cas dels EUA i els jocs d'atzar és el que està més present en l'imaginari dels negociadors quan avaluen quines poden ser les conseqüències de les accions. En les "normes" de l'AGCS també es troben punts grisos. Com hem desenvolupat en el capítol 2 d'aquest volum, les normes abasten tres grans temes: subvencions, contractació pública i mesures de salvaguarda. Finalment, tampoc s'ha aplicat el mandat d'avaluació plantejat en l'article XIX de l'AGCS, segons el qual s'haurien de destinar recursos a avaluar els resultats de la liberalització del comerç de serveis per a contrastar, entre altres coses, en quina mesura beneficia o perjudica els països en desenvolupament. Al no haver-se portat

a terme aquestes avaluacions, la incertesa amb les possibles conseqüències de la liberalització és encara més gran.

Tots aquests temors es fonamenten en *causal believes*, és a dir, en teories i creences sobre relacions causa-efecte que guien les accions i decisions dels actors (Goldstein i Keohane, 2003). En el marc d'aquest model, el coneixement tècnic dels negociadors sobre el contingut de l'Acord esdevé una variable medidora clau a l'hora d'entendre els posicionaments dels països en la negociació de serveis. Es tracta d'un coneixement, sovint hipotètic, que, en aquest cas, no està directament relacionat amb l'àmbit de l'educació. El resultat de la preeminència d'aquestes idees és que les delegacions opten per no moure peça en la negociació i evitar així fer experiments de conseqüències encara desconegudes i que, pel blindatge dels compromisos que comporta de l'acord, serien difícilment reversibles.

c) **Model 3** [Els interessos defensius]: El tercer model, igual que l'anterior, està integrat per aquelles delegacions que rebutgen establir compromisos de liberalització en el sector educatiu fonamentant la posició en teories causa-efecte. No obstant això, en aquest cas, les teories que enarboren les delegacions no se centren en el text de l'AGCS sinó en els efectes de la liberalització comercial en el sector educatiu. Les delegacions que s'emmarquen en aquest model gestionen informació i coneixement relatiu a les oportunitats i perills de liberalitzar el sector educatiu, o sobre les potencialitats i debilitats de la seva indústria nacional de serveis educatius. Com en el primer model, l'educació és concebuda com un sector sensible, però no tant per una qüestió de principis sinó perquè el seu sistema educatiu nacional es pot veure perjudicat arran de l'adopció de compromisos de liberalització comercial.²⁵⁹

d) **Model 4** [La lògica més instrumental]: Els països que s'adscriuen a aquest quart model no subordinen la decisió de liberalitzar l'educació a qüestions eticoideològiques, ni a les incerteses associades als punts grisos de l'AGCS, ni al balanceig entre oportunitats i perills de la liberalització educativa. Subordinen aquesta decisió a factors extrínsecs al sector educatiu. Entre aquests factors destaca, sobretot, el resultat de les negociacions en altres àrees de la ronda de Doha. En el marc d'aquest model trobem alguns països en vies de desenvolupament que tenen nuls interessos ofensius en serveis educatius (i en serveis en general) i que podrien liberalitzar el sector educatiu a canvi que altres

²⁵⁹ Un cas que va tenir un cert ressò fou el de l'adquisició de la Universitat del Valle (la segona universitat privada més gran de Mèxic) per part de *Sylvan Learning Systems* (consorci educatiu nord-americà). Aquesta operació es va poder portar a terme arran de la ratificació del North America Free Trade Agreement (NAFTA) per part de Mèxic.

països aprofundeixin la liberalització en, per exemple, el comerç de productes agrícoles o tèxtils. Per tant, l'educació en el marc d'aquest model és tractada com una "moneda de canvi". Les idees sobre l'educació no tenen cap mena de pes explicatiu en el resultat de la negociació. En cas que aquestes idees s'hagin desenvolupat, es veuen totalment desplaçades per interessos relacionats amb altres sectors de l'economia.

e) **Model 5** [La liberalització educativa com a panacea]: Normalment, els països que s'adscriuen a aquest últim model ja han liberalitzat l'educació en el marc de l'AGCS. Es tracta de països que consideren que els temors a la liberalització de l'educació són infundats i, més aviat al contrari, sostenen que la liberalització comporta una sèrie de beneficis per als sistemes educatius. Entre els avantatges de la liberalització més reiterats es troben la introducció de dosis més grans de competència en el sector, l'atracció d'inversió estrangera, de recursos humans i de know how en el sistema educatiu o l'augment de l'oferta formativa. El balanç global del procés de liberalització és un augment de la qualitat educativa en el mateix territori. També acostumen a considerar infundats els temors respecte a les zones grises de l'AGCS.

Aquesta posició s'adscriu clarament a la ideologia neoliberal.²⁶⁰ En conseqüència, els que la sustenten es declaren obertament favorables a l'avanç del lliure comerç i a l'aprofundiment de la liberalització comercial en la majoria de sectors possible. Segons es desprèn del seu discurs, l'educació és un sector econòmic que, com molts d'altres, hauria de liberalitzar-se perquè el sistema sigui més eficient i generi més benestar i riquesa.

7.2.2. Personal de l'OMC

El personal (*staff*) de l'OMC té un mandat relativament limitat. Té molt poc marge de decisió política i, formalment, es limita a prendre decisions de caire operatiu, com també a administrar les decisions i els acords dels països membres. Aquesta realitat és ben diferent a la d'altres organismes internacionals, en els quals la burocràcia pren decisions polítiques amb un marge d'autonomia àmplia, com en el cas de l'FMI (Payne, 2005) o del Banc Mundial (Heyneman, 2003).

²⁶⁰ Paradoxalment, les delegacions que s'aproximen a aquest model critiquen els països que sostenen posicions adverses a la liberalització educativa en el GATS perquè ho fan per raons "ideològiques" o "electoralistes".

El buròcrata de l'OMC amb més responsabilitats i capacitat d'influència és el director general. El seu rol principal, pel que fa a les negociacions, és el de mediador. No pren decisions relatives als acords ni pot imposar conductes als membres. A més, formalment és imparcial.²⁶¹ Els membres del Secretariat, entre els quals trobem els buròcrates de la Divisió de Serveis, tampoc tenen capacitat de prendre decisions sobre els acords i també han de ser imparcials. Fins i tot, quan han difós documents percebuts com a esbiaixats sobre temes relatius a les negociacions (de manera que es podia interpretar que el text influïa en les negociacions en un sentit determinat), alguns membres n'han reprovat públicament la conducta i els han impedit publicar textos de característiques semblants. És interessant assenyalar que un d'aquests casos es va produir respecte d'un text centrat en el sector educatiu.²⁶²

Ara bé, tot això que diem no implica que la burocràcia no influeix en el decurs de la negociació. De fet, alguns delegats qualifiquen el Secretariat com una "tercera part en les negociacions" (Jawara and Kwa, 2004). Això es deu, en gran mesura, a que disposen de recursos cognitius (informació i coneixement) en un nivell al qual no arriben molts negociadors. Aquest coneixement es posa en joc a través de dispositius com l'assistència tècnica²⁶³ i els cursos de formació (als que normalment assisteixen els delegats dels països del sud) o la publicació i la difusió de documents de tall més científic (informes, estudis) o divulgatiu (notes de premsa, butlletins, llibrets explicatius de l'OMC, etc.). A més, aquesta influència es pot exercir en espais més informals i a través de moltes de les tasques quotidianes que realitzen en les quals la subjectivitat i la interpretació dels esdeveniments pot tenir un rol important. Ens referim, per exemple, a la preparació de les respostes i arguments dels presidents dels diferents comitès i consells davant els dubtes dels països membres, a la preparació de molts dels documents signats pels presidents, a

²⁶¹ No obstant això, si el seu paper fos merament administratiu, no es produirien les rivalitats que es produeixen entre els països per introduir al "seu" candidat en la direcció general de l'organisme. Aquesta rivalitat es va manifestar de forma molt acusada en l'elecció en la qual es disputaven la plaça Supachai (Tailàndia) i Moore (Nova Zelanda). La decisió estava bloquejada atès que s'organitzaren blocs de suport per a cada un dels candidats —grosso modo, els països del sud donaven suport a Supachai i els del nord a Moore. Finalment es va optar perquè, de forma inèdita, s'alternessin en la direcció tres anys cada un (fins al moment el director assumia el càrrec durant quatre anys).

²⁶² Més endavant farem referència a aquest text i a les raons per les quals fou tan criticat.

²⁶³ L'assistència tècnica de la Secretaria es canalitza a través de l'Institut de Formació i Cooperació Tècnica de l'OMC. Tot i que també es proveeix des d'altres espais. Per una banda, 32 governs de països membres establiren un centre d'assessoria legal en assumptes de l'OMC, on tots els PMA tenen dret automàtic als seus serveis. Per l'altra, l'any 1994 l'OMC, amb el CCI i la UNCTAD engegà el "programa integrat", destinat a l'assistència tècnica dels PVD. Posteriorment, l'any 1997, l'OMC, juntament al BM, l'FMI, el CCI, la UNCTAD i el PNUD, engegà el programa "Marc integrat" focalitzat a oferir assistència tècnica als PMA (WTO, 2001c, Kessie, 1999).

les recomanacions recollides en els informes de l'OEPC, a la redacció de discursos del director general, etc.

La influència del *staff* pot ser més gran quan els interessos dels membres no estan clars o quan els representants governamentals tenen un perfil de capacitat baixa. En general, es pot considerar que el personal de l'OMC actua com una facció de la comunitat epistèmica proliberalització que es troba incrustada en la pròpia institució, la qual cosa l'atorga més capacitat i legitimitat per ensenyar normes i disseminar idees.

Posició de l'staff sobre la liberalització educativa

En general, la burocràcia de l'OMC és clarament favorable a la proposta del lliure comerç i creu en els beneficis d'aquesta proposta, sovint més fermament que els mateixos països membres (Negociadors de serveis 01, 02, 09; Tècnic UNCTAD 02).²⁶⁴ Així, per exemple, l'assistència tècnica proveïda per la Secretaria se sustenta en l'axioma que el lliure comerç beneficia totes les parts, tot i que és necessari introduir ajustaments tècnics i administratius en el sistema governamental perquè floreixin els beneficis (*Staff OMC 03*).²⁶⁵ Aquest biaix també es posa de manifest en els documents elaborats per la Divisió d'Informació i Relació amb els Mitjans de Comunicació. En aquests documents, dirigits a l'opinió pública i als membres més escèptics, s'afirma, amb un estil marcadament persuasiu, que la liberalització comercial és una qüestió d'interès general ja que beneficia per igual tots els sectors de la societat: patrons i treballadors, ciutadans i consumidors, població del nord i del sud.²⁶⁶ En els textos es reflecteix clarament com la llei de l'avantatge comparatiu i la superioritat de les solucions basades en el mercat són "articles de fe" a l'OMC (Bøås and McNeill, 2003).

²⁶⁴ "El staff de la OMC tiene otro mandato, diferente al nuestro (...) no pueden emitir opiniones que interfieran (...) eso no quiere decir que ellos no intenten influir! Para ellos la liberalización es la panacea, basta liberalizar para desarrollarse. Eso es lo que le venden a uno" (Tècnic UNCTAD 01). "La premisa [de la que parteix l'staff de l'OMC] es que es bueno para nosotros liberalizar es una cosa que no funciona con nosotros. No nos creemos esta doctrina, incluso me irrita!" (Negociador serveis 01).

²⁶⁵ En ocasions, l'assistència proveïda està condicionada pels interessos dels països donants (normalment del nord) de manera que es fomenta que s'avanci en temes com els "temes de Singapur" o la mateixa liberalització dels serveis (Jawara and Kwa, 2004).

²⁶⁶ Entre altres qüestions, se sosté que el lliure comerç comporta els beneficis següents: mantenir la pau mundial (ja que, com argumenten, els venedors eviten barallar-se amb els seus clients); augmentar l'eficàcia econòmica i reduir el cost de vida (ja que la liberalització afavoreix que baixin els preus dels béns i els serveis); facilitar l'accés a un ventall de productes i serveis més ampli; incrementar els ingressos nacionals i individuals; millorar la situació dels treballadors; capacitar els governs per a fer front a grups d'interès amb interessos estrets; promoure una bona gestió governamental i frenar la corrupció; etc. (WTO, 2000b, WTO, 2004). D'altra banda, entén que el proteccionisme comporta: conflicte entre nacions i, en ocasions, guerres; ineficiència econòmica; augment dels preus; precarietat laboral, corrupció, etc. (WTO, 2000b).

La Divisió del Comerç de Serveis també ha divulgat textos marcadament proliberalització amb l'objectiu de disseminar els beneficis de l'obertura comercial dels serveis i la innocuïtat de l'AGCS (WTO, 2001d, Adlung, 2005). Pel que fa als textos de la Secretaria que explícitament versen sobre educació i liberalització de l'educació, el corpus d'anàlisi és molt limitat, ja que només consta de dos documents. El primer dels textos fou distribuït entre els membres del Consell de Comerç de Serveis l'any 1998 per tal d'aportar eines i dades als membres amb què ajudar-los a afrontar la negociació. S'hi posa de relleu el potencial econòmic i comercial del sector educatiu. També es reconeix que el gir de la concepció de l'educació com un bé social, cultural i públic a una mercaderia comercialitzable pot tenir riscos en aspectes associats a la identitat cultural i el benestar, però emfatitzen que aquest gir és inevitable i, en certa mesura, desitjable. Entre altres avantatges, la liberalització del sector educatiu és una de les vies més eficients per satisfer la demanda creixent d'educació sense que se'n ressentin les arques públiques (WTO, 1998). Sense dubte, es tracta d'un document pretensions i molt esbiaixat cap a una posició molt determinada (proliberalització). Això darrer es reflecteix —a banda dels arguments que sustenta— en les fonts d'informació que recomana als negociadors dels països membres. Totes les fonts són entitats educatives que tenen la seu en països del nord i que, a excepció de la UNESCO, tenen un interès declarat en l'avanç de la liberalització educativa.²⁶⁷ Aquest *paper* fou publicat en un llibre amb autoria de la Secretaria dirigit als *policy makers* que estaven preparant l'inici de la ronda GATS2000 titulat *Guide to the GATS. An Overview of Issues for Further Liberalization of Trade in Services*.

El document esmentat fou molt criticat per alguns membres perquè consideraven que era molt parcial i podia reforçar les posicions dels països amb interessos ofensius en la negociació. Es va demanar a la Secretaria que s'abstingués d'escriure documents de característiques semblants. Arran d'això, el document següent de la Secretaria sobre educació no va aparèixer fins l'any 2005. Aquest document, a més, tenia un caràcter més imparcial (està escrit en 3a persona) i es limita a recollir el debat que s'ha produït entre els països membres sobre la temàtica. Tot i això, la manera com presenta les dades no és gens parcial ja que

²⁶⁷ Aquests fonts són: USITC – United States International Trade; NAFSA – Association of International Educators; IIE – Institute of International Education (Publication: Open Doors); IDP, Education Australia AAHE – American Association for Higher Education; Global Alliance for Transnational Education (GATE); CADE - Canadian Association for Distance Education, i l'OCDE.

emfatitza els arguments de les posicions proliberalització i minimitza el pes de les postures crítiques —vegeu (WTO, 2005b).²⁶⁸

Relació amb la societat civil

Un darrer indici de la imparcialitat del personal de l'OMC el trobem en la percepció de la societat civil. En ocasions repetides, diverses fonts de l'OMC han manifestat el rebuig al sector de les ONG més crítiques amb la liberalització. Per exemple, a l'informe del desè aniversari de l'OMC es diferencia entre ONG “responsables” — aquelles que “han intentat adquirir la competència tècnica necessària en qüestions comercials per a fer una contribució productiva”— de les que “es limiten a protestar contra l'ordre existent”. (WTO, 2004: 49). Els autors d'aquest informe, coordinat per l'exdirector general de l'OMC, Peter Sutherland, consideren que “la Secretaria no ha d'estar obligada de cap manera a comprometre's seriosament amb grups amb l'objectiu exprés de socavar o destruir l'OMC en la forma actual” (pp. 57).²⁶⁹

²⁶⁸ Per una banda, en el document es posa èmfasi en les veus que parlen dels avantatges de la liberalització educativa i que consideren que no té efectes negatius: “Domestic institutions may be given a competitive stimulus with flow-on benefits to students. One delegation noted that increased trade might support national policy objectives especially in countries that had limited resources for expanding certain aspects of their own education sectors. Also, some countries encouraged their students, including through subsidization and other support, to study abroad in order to gain the skills and experiences needed in their own home country (...) some delegations underlined that their countries' commitments on education services had not raised any problems over the last ten years, showing that a strong public sector could live in perfect coexistence with private providers”. Per l'altra, menysté les crítiques sobre l'AGCS, en una línia similar a la sostinguda en el document *GATS: Facts and Fiction*: “A number of delegations acknowledged the political sensitivity of the sector due to its public good element and the high degree of government involvement. Some explained they could not envisage undertaking commitments or more commitments in the sector, while others indicated that sensitivities varied from sub-sector to sub-sector (adult and other education services being less sensitive). They were rooted mostly in misunderstandings of the GATS and should not prevent Members from undertaking commitments in view of the benefits involved”. A més, quan fa esment a crítiques realitzades pels propis membres, deixa clar que es tracta d'una posició que només és sostinguda per una única delegació: “One delegation said that it was the duty of the government to guarantee effective access of all segments of the population to education. It should not be used for commercial purposes in order to avoid the risk that parts of the population without financial means would be deprived. In many cases, privatization had led to dismissals of teachers and reduced access to education. All other Members that commented on education services agreed that the existence of private providers did not amount to the displacement of, but would complement public education services. One negotiating proposal explicitly stated that commitments would be sought only from countries that permit private education” (WTO, 2005b).

²⁶⁹ Mike Moore, l'exdirector general de l'OMC, és possiblement qui ha fet declaracions públiques més contundents en aquest sentit, en part perquè la batalla de Seattle es va produir quan ell estava al front de l'OMC i va deixar una empremta molt negativa en la seva trajectòria professional. Moore ha qualificat les ONG d'antidemocràtiques i poc transparents perquè “mai són votades” (Kapoor, 2004) i als activistes de “comunistes rondinaires de geriàtric” i “primitius” que “em fan venir ganes de vomitar” (Jawara and Kwa, 2004).

7.2.3. Associacions d'universitats

Les associacions universitàries han participat molt activament en el debat global sobre AGCS i educació. Entre aquests ens, destaca l'Associació Internacional d'Universitats (IAU), tot i que també s'han inserit en el debat nombroses associacions universitàries d'àmbit regional. El principal repertori d'acció d'aquestes organitzacions en l'àmbit supraestatal ha consistit en la difusió de manifestos i declaracions públiques. El contingut d'aquests textos acostuma a ser crític amb la liberalització educativa i té com a objectiu denunciar la intromissió dels acords de lliure comerç en afers educatius, com també conscienciar la comunitat universitària sobre aquesta problemàtica. A continuació, exposem les declaracions i manifestos més rellevants.

a) Joint Declaration about HE and the GATS (2001): Aquesta fou la primera declaració pública del món universitari en la qual es tracta específicament la temàtica de l'AGCS i l'educació superior. Està signat per associacions universitàries que provenen principalment de països del nord (AUCC, ACE, EUA, CHEA). El text ha estat molt referenciat en els debats sobre la problemàtica. Entre altres coses, s'hi esmenta que:

L'educació superior existeix per a servir a l'interès públic i no és una mercaderia (...) Les nostres institucions membres es comprometen a reduir els obstacles al comerç internacional de l'ES mitjançant la realització de convenis i acords que estiguin per fora d'un règim de política de comerç. Aquest compromís inclou, tot i que no es limita a, millorar les comunicacions, ampliar l'intercanvi d'informació, celebrar acords referents a institucions, programes, títols o qualificacions en ES, i desenvolupar pràctiques de revisió de la qualitat (AUCC et al., 2001: 1).

b) Carta de Porto Alegre: Llamamiento contra la transformación de la educación en mercancía (2002): Aquest document es va elaborar i signar durant la III^a Cumbre Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas (Porto Alegre, abril de 2002). El contingut de la Carta fou emmarcat per la conferència sobre les amenaces de l'AGCS feta per Marco Antonio Rodrigues Dias, exdirector de la divisió d'ES de la UNESCO, durant la mateixa cimera. Aquesta conferència, a més, va permetre a molts dels assistents familiaritzar-se amb la problemàtica. En la Carta de Porto Alegre, els rectors manifesten la "profunda preocupación frente a las políticas impulsadas por la Organización Mundial del Comercio (OMC), que apuntan a favorecer la comercialización internacional de los servicios de educación, asemejándolos a comunes mercancías". Els rectors afegeixen que "considerando la ES como un bien público, alertan a la comunidad universitaria y a la sociedad en general sobre las consecuencias nefastas de dichos acuerdos" i insten els seus governs "que no suscriban ningún compromiso en esta materia lo marco del GATS

de la OMC".²⁷⁰ La Carta ha tingut un gran impacte entre la comunitat universitària d'Amèrica Llatina, i ha generat molt de debat entre associacions nacionals i regionals universitàries, com l'Asociación de Universidades Grupo Montevideo²⁷¹ i la Unión de Universidades de América Latina. Aquesta darrera, el mes de maig de 2004, va emetre la Declaración de Bocaya (Tunja, Colòmbia) en la qual també s'alerta sobre les conseqüències negatives de l'AGCS per a les universitats llatinoamericanes (Didou, 2006).

c) Accra Declaration on GATS and the Internationalization of Higher Education in Africa (2004) i altres declaracions regionals: La Declaració d'Accra fou subscripta per l'Association of African Universities (AAU) en el marc del seminari "The Implications of WTO/GATS for Higher Education in Africa" (Abril de 2004, Accra, Ghana), organitzat en col·laboració amb la UNESCO i el Council on Higher Education de Sud-àfrica. En la Declaració s'exposen diferents crítiques l'AGCS des de la perspectiva de les universitats públiques dels països menys desenvolupats. Entre altres qüestions, s'expressa una profunda inquietud per "the ambiguities, silences and lack of clarity in GATS provisions, the lack of transparency in GATS deliberations, and insufficient knowledge and understanding of the full implications of GATS for higher education, especially in developing country contexts" (AAU, 2004: 3). La Declaració d'Accra és la primera i més coneguda de les declaracions regionals que sorgiren de seminaris patrocinats per la UNESCO i en què va participar el món universitari.²⁷²

d) Compartiendo la calidad de la educación superior más allá de las fronteras (2005): Aquest manifest s'adoptà en la Conferència Internacional de la IAU que va tenir lloc a Alexandria el mes de novembre de 2005. S'hi van adherir diverses universitats i associacions regionals universitàries.²⁷³ En aquest cas, l'AGCS no ocupa el lloc central del manifest, tot i que se sostenen crítiques directes al règim d'internacionalització educativa promogut per l'acord:

²⁷⁰ Vegeu la Carta de Porto Alegre a: http://www.iigov.org/cg/?p=18_03 [consultat: 12/01/06].

²⁷¹ Vegeu: <http://www.grupomontevideo.edu.uy/> [consultat: 12/01/06].

²⁷² Altres declaracions són la Seoul Recommendations on Future Action, en la qual s'assenyala la preocupació, a banda de per l'AGCS, pels acords regionals de comerç que s'estan multiplicant a la regió,²⁷² i un manifest sobre les implicacions de l'AGCS/OMC sobre l'educació superior a Amèrica Llatina i el Carib, que fou el resultat del seminari "Academic Mobility in Trade Environment: Issues, Risks and Opportunities" (Mèxic DF, 7-8 de juny de 2005) que va tenir el suport del Centro de Estudios Sobre la Universidad, la UNAM i CLACSO. Estigué molt centrat en les repercussions de la liberalització del mode 4 en l'AGCS. En totes aquestes declaracions s'assenyala la importància de supeditar l'educació com a negoci a l'educació com a dret, i a prioritzar la cooperació per sobre els intercanvis comercials.

²⁷³ Concretament: ACE, ACCU, CHEA, AAU, la VSNU, Conférence des Grandes Ecoles, Consejo Nacional de Educación Superior d'Ecuador, Asociación Colombiana de Universidades, Committee of Vice-Chancellors and Directors de Sri Lanka, Heads of Universities Committee de Hong Kong i EUA.

“Algunos de los gobiernos buscan administrar la educación superior transfronteriza por medio de regímenes de comercio multilateral y regional, que tienen como propósito facilitar el flujo de bienes privados y servicios. Pero este enfoque tiene tres limitaciones principales: en primer lugar, los marcos comerciales no están diseñados para lidiar con los asuntos académicos, la investigación o los propósitos sociales y culturales más amplios de la educación superior transfronteriza. Segundo, las políticas comerciales y las que están relacionadas con la educación nacional pueden entrar en conflicto, poniendo en riesgo la capacidad de la educación superior para llevar a cabo su propia misión social y cultural. Tercero, la aplicación de reglas mercantiles para el manejo de complejos sistemas de educación superior nacional diseñados para servir al interés público podría tener consecuencias indeseadas, las cuales, a su vez, podrían ser dañinas para dicha misión” (IAU, 2005: 153).

El tema de la qualitat transfronterera també protagonitza la Conferència de la GUNI de l'any 2006. En aquesta conferència, en què participaren representants de les universitats públiques de tot el món, es van dur a terme també nombroses referències crítiques a l'AGCS (GUNI, 2006).

En gairebé tots els manifestos analitzats, els sotasignants demanen als governs dels països membres de l'OMC que no estableixin compromisos de liberalització en educació i que imperi la cautela en les negociacions, com també que difonguin més informació i obrin un debat públic sobre la temàtica. En termes proactius, les universitats s'oposen públicament a l'AGCS i proposen un altre model d'internacionalització educativa, basat en la cooperació i en l'intercanvi de coneixements. En determinats àmbits, les propostes són comunes a les previstes per l'AGCS (per exemple, quan afirmen que s'ha de facilitar el moviment internacional d'estudiants, professors i investigadors), tot i que consideren que aquesta qüestió s'hauria de regular i promoure des de marcs normatius en els quals predomini el debat educatiu i que, per tant, se situïn al marge d'acords comercials. Una altra preocupació comuna entre les associacions universitàries és la retallada del *policy space* que comporta l'acord a escala estatal. És interessant assenyalar que les universitats no es declaren contra el lliure comerç en general, sinó que únicament qüestionen el fet que les regles del lliure comerç s'immiscueixin en el sector educatiu (AUCC et al., 2001, Caplan, 2003, Oosterlinck, 2002).

En termes d'influència política, les declaracions públiques emeses per les associacions universitàries tenen la capacitat d'empoderar i legitimar als països crítics amb la liberalització educativa, o de desencadenar interaccions en l'àmbit estatal que obstaculitzin els projectes de liberalització educativa d'alguns governs. No obstant això, cap de les associacions universitàries ha interaccionat directament, almenys de manera regular o sistemàtica, amb els delegats o el personal a l'OMC. Normalment, la seva estratègia consisteix a capacitar i conscienciar els seus membres perquè facin pressió a escala nacional. Per exemple, des de la IAU se

sosté que ells no pretenen actuar com un lobby en afers de l'OMC (ja que les decisions més importants es prenen a escala estatal), sinó que la seva funció és conscienciar i capacitar els seus membres sobre el tema i encoratjar-los perquè pressionin els seus governs (Entrevista Tècnica IAU 01). L'European University Association (EUA), en el seu moment, també va adoptar aquesta estratègia.²⁷⁴

Davant les iniciatives empreses per les universitats contra l'AGCS i les alternatives de tall cooperatiu que proposen, Boaventura de Sousa Santos arriba a la conclusió que les universitats públiques són subjectes de globalització contrahegemònica:

“Las universidades cuentan con una larga tradición de asociacionismo internacional basada en intereses científicos o intelectuales comunes. Este tipo de globalización sigue funcionando hoy en día, y como rehúsa basarse en beneficios y en las reglas del comercio internacional, se está convirtiendo en globalización contrahegemónica.” (Dale and Robertson, 2007b: 52)

No obstant això, moltes universitats tenen una doble actitud davant d'aquesta qüestió: per una banda, signen manifestos contra l'AGCS i la mercantilització educativa i, per l'altra, són un dels principals agents de comercialització educativa.

Van der Wende fou un dels primers a detectar aquesta contradicció:

“It is therefore encouraging to see that certain actors, notably the higher education institutions by their representative bodies, are choosing to be slightly more open and to engage in the discussions on GATS (the risk of being left completely aside has been realised). Obviously, they are hindered by the schizophrenic nature of their sector. Although in these discussions, they like to emphasize their public role and function, most of their member institutions are at the same time very active in the marketplace. Especially across the borders, public institutions tend to behave like private entities accompanied very often with (quasi) corporate strategies. In relation to my previous point, I think it is necessary to be more open about this, not only to do justice to the complex nature of the higher education sector and market but also to create a more honest and constructive dialogue.” (Wende, 2003: 202)

De fet, les universitats es varen mostrar molt activistes en aquesta qüestió durant els primers anys del nou mil·lenni, coincidint amb l'inici de la segona ronda de serveis a l'OMC. Però passats uns anys, el tema es va anar desdibuixant de la seva agenda política i ja no té la mateixa centralitat que anys enrere. Segons Vlk (2006), això es deu a que algunes associacions universitàries dels països del nord, com l'EAU,

²⁷⁴ En un dels comunicats interns dirigits a les universitats membre, amb l'objectiu de generar consciència i debat sobre la temàtica, els va adjuntar el qüestionari següent:

"1. Are you familiar with the position your country has taken regarding the possible extension of the GATS agenda to higher education? Have you participated in discussions? At the governmental level, has this issue been covered exclusively by trade officials or have education officials been involved?; 2. Do universities in Europe view potential liberalisation of trade in higher education services as undermining the fundamentals of institutional autonomy and academic freedom? Or do they feel that it offers an opportunity for an enlarged presence in the world?; 3. Should trade services in higher education be exchanged along lines similar to those applied to other sectors i.e., banking and insurance services?" (EUA, 2001: 5).

s'han adonat que poden veure's afavorides per la internacionalització comercial de l'educació. Per tant, en lloc de criticar l'AGCS, han optat per participar d'una manera més "constructiva" en les negociacions.

Davant d'aquesta contradicció, i amb una intenció explícita d'introduir reflexivitat en el món universitari, la IAU (juntament a l'AUCC, l'ACE i el CHEA) va difondre entre els seus membres el document *Sharing Quality HE Across Borders: A Checklist for Good Practice*. La intenció d'aquest text és que les universitats assumeixin les seves responsabilitats en matèria de mercantilització educativa (i que no es limitin a culpar l'AGCS de tots els mals), que reflexionin sobre les pròpies pràctiques de transnacionalització i que examinin si consideren que són prou congruents amb els manifestos que han signat anteriorment.²⁷⁵

7.2.4. Sindicats de professorat: Education International

Education International (EI) és la federació internacional de sindicats de personal docent més activa a l'hora de promoure el debat i l'acció política davant la inserció de l'educació en acords comercials. Aquesta organització està formada per 384 sindicats afiliats que provenen de 169 països diferents. El fou el primer agent social en cridar públicament l'atenció sobre el tema (Entrevista Tècnic EI01), la qual cosa es contrasta revisant les publicacions existents sobre AGCS i educació. Probablement, la primera anàlisi crítica sobre el tema fou "The WTO and the Millennium Round: What Is at Stake for Public Education?" (1999), que EI elaborà juntament a PSI els mesos previs a la Ministerial de Seattle.

És interessant assenyalar que des d'EI s'ha emmarcat la problemàtica per dues vies: a través de l'*staff* de la Confederació i a partir de la tasca desenvolupada per alguns membres, en concret, els sindicats d'educació canadencs. Des de l'*staff* es va començar a treballar el tema de l'OMC en el marc de confederacions sindicals més àmplies que a les que pertanyen (Public Services International, Union Network International and the International Confederation of Free Trade Unions), per una inquietud compartida davant l'absència d'estàndards laborals en els acords d'aquest organisme. Arran d'aquesta primera presa de contacte amb temes comercials, varen adonar-se que l'educació es trobava també en el punt de mira d'aquest organisme internacional, motiu pel qual començaren a interessar-se encara més pel tema (Tècnic EI 01). Per la seva banda, els sindicats d'educació canadencs, concretament

²⁷⁵ "The 2006 Checklist is designed as a tool to help institutions ensure that the principles promoted by the Statement [Sharing Quality Higher Education Across Borders, 2004] were being respected" Font: www.unesco.org/iau/internationalization/i_checklist.html [consultat: 12/05/07].

la Canadian Association of University Teachers (CAUT) i la Fédération Québécoise des Professeures et Professeurs d'Université (FQPPU), estaven tractant afers comercials des de finals de la dècada dels vuitanta. En el seu país, el moviment sindical i altres sectors socials es va oposar frontalment als acords comercials negociats pel seu país amb els EUA (CUSFTA – 1989 - i NAFTA - 1994). Quan es va crear l'AGCS, els sindicats canadencs ja estaven familiaritzats amb temes comercials. L'any 1999, amb la ronda GATS2000 en l'horitzó, foren consultats pel Ministeri de Comerç del seu país. Per aprofundir en la seva diagnosi i posició sobre el tema encarregaren un estudi a una consultora comercial que els va confirmar alguns dels seus temors.²⁷⁶ El mateix any, durant la Conferència d'Educació Superior de la IE celebrada a Budapest, poc abans de la Conferència Ministerial de Seattle, la CAUT i la FQPPU introduïren en l'ordre del dia una resolució crítica amb l'AGCS, la qual aprovaren els assistents. D'aquesta manera el tema s'establí formalment en l'agenda política de la Confederació.

La diagnosi d'EI sobre els efectes de l'AGCS en l'educació és molt crítica i se centra en múltiples dimensions. Les principals preocupacions sobre els efectes possibles de l'AGCS són que pugui: “reducir los costes en educación; disminuir la calidad; poner en peligro la diversidad; empeorar las condiciones de trabajo; reducir la libertad académica; pérdida de reputación internacional; agravar el problema de la fuga de cerebros” (Fouilhoux, 2005: 6). En congruència amb aquesta diagnosi, la proposta és rupturista i s'hi apunta que l'educació sigui tret de l'àmbit material de l'OMC.²⁷⁷

A diferència de les associacions universitàries, EI participa directament en activitats de pressió política a Ginebra i en les conferències ministerials. La seva tasca en aquest àmbit és molt regular i persistent (des de Doha han participat a totes les conferències ministerials i han estat presents a Ginebra en nombrosos clústers de serveis). De fet, la majoria de consellers de serveis entrevistats a Ginebra coneixen EI i s'han reunit en alguna ocasió amb algun dels seus membres.

Tanmateix, des d'EI han realitzat un aprenentatge estratègic sobre l'efectivitat de la seva tasca de pressió política i han pres consciència que el locus central de presa de decisions sobre l'AGCS està ubicat en l'escala estatal. Així,

²⁷⁶ Descarregueu l'informe de <http://www.caut.ca/en/issues/trade/gats-opinion.asp> [consultat: 06/06/07]. També els va ajudar a aprofundir en l'anàlisi de la temàtica la participació en el Trade and Investment Research Project, un fòrum de debat sobre afers comercials que reuneix acadèmics progressistes, sindicats i ONG i que està coordinat pel Canadian Centre for Policy Alternatives.

²⁷⁷ En la resolució aprovada al Congrés de Porto Alegre de la IE es deia que “La IE y sus afiliadas deben continuar oponiéndose a la integración de la educación en los acuerdos comerciales (...) y promover la cooperación internacional por encima de la competencia”.

manifesten que les activitats de pressió política a Ginebra, més que impactar o políticament o influir directament en el decurs de les negociacions, tenen com a objectiu obtenir informació valuosa per divulgar-la, i així monitorejar les negociacions. Paral·lelament, engresquen els seus membres a emprendre tasques de pressió a escala estatal.²⁷⁸ Entre les iniciatives per a la conscienciació i la capacitació dels sindicats membres destaquen les següents:

— Introducció de la temàtica en els congressos d'EI. A les darreres edicions (2004 i 2007) el tema ha tingut molta presència. En el Congrés de 2004 es va adoptar una resolució molt crítica amb l'AGCS. El tema també ha estat molt present en diferents tallers regionals i en les darreres conferències d'educació superior d'EI.

— Grups de treball. Es tracta de grups de recerca i debat en els quals participen representants de les organitzacions membres. Dos s'han centrat en l'AGCS, un enfocat a educació superior i l'altre a educació professional.

— Seminari internacional. El va organitzar un seminari obert dirigit als seus membres a la seu de la UNESCO. Hi varen participar representants de l'OMC i de la UNESCO.

— Des de l'any 2004, publiquen un butlletí centrat en l'AGCS i l'educació, anomenat *Tradeducation News*, del qual ja han sortit a la llum 12 números. Hi informen els membres de l'evolució de les negociacions de l'AGCS i de les accions de pressió que porten a terme amb regularitat a Ginebra. També han publicat diversos informes i documents d'anàlisi i divulgatius sobre la matèria.²⁷⁹

— Finalment, per tal de facilitar la tasca de pressió política dels membres, a banda de capacitar-los, elaboren cartes i manifestos tipus que poden fer arribar directament als ministeris d'educació i de comerç dels seus països o a altres sectors socials.

Durant els anys 2005 i 2006, el treball de pressió, de disseminació i de monitoratge emprès per la IE s'ha centrat a advocar perquè no s'adquireixin més compromisos de liberalització educativa, en combatre la proposta de canvi de modalitats (*benchmarks*) feta per la UE, i a advocar perquè les disciplines de reglamentació domèstica siguin al més toves possible. Finalment, si bé han emprès moltes de les

278 "Until education and healthcare are exempt from the provisions of GATS, the only way to ensure protection for publicly funded education and other public services is to stop your government from depositing negotiations proposals with the WTO Council on Trade in Services. EI member organisations must mobilise public opinion at the national level to do this important job."

279 Vegeu: <http://data.ei-ie.org/>

accions de manera corporativa, també han obert línies de treball amb altres organitzacions: la UNESCO, el moviment estudiantil, altres confederacions de sindicats, ONG, etc.(IE, 2003b, IE, 2001)

7.2.5. UNESCO

L'Organització de les Nacions Unides per l'Educació, la Ciència i la Cultura (UNESCO) és l'organisme internacional del sistema de les Nacions Unides que té un major nivell d'especialització en afers educatius. Es va crear l'any 1945 i actualment inclou 192 estats membres. Els representants governamentals en la UNESCO estan vinculats al ministeri d'educació del seu país (Heyneman, 2003).

Per entendre la posició de la UNESCO sobre el tema de l'AGCS s'ha de considerar, en primer lloc, que la UNESCO té una visió de l'educació com un dret social que hauria de ser accessible a tothom i que, a més, és un component essencial dels drets humans. En general, la concepció de l'educació de la UNESCO és més humanista i menys instrumental que la que predomina en altres organismes com, per exemple, el BM o l'OCDE. Concretament, pel que fa a la concepció de l'educació superior, s'emmarcà en gran mesura en la Conferència Mundial sobre l'Educació Superior (París, 1998). El resultat principal d'aquesta conferència fou la *World Declaration on Higher Education for the Twenty-First Century: Vision and Action*. En aquesta declaració s'estableix que:

“The mission of higher education is to contribute to the sustainable development and improvement of society as a whole by: educating highly qualified graduates able to meet the needs of all sectors of human activity; advancing, creating and disseminating knowledge through research; interpreting, preserving, and promoting cultures in the context of cultural pluralism and diversity; providing opportunities for higher learning throughout life; contributing to the development and improvement of education at all levels; and protecting and enhancing civil society by training young people in the values which form the basis of democratic citizenship and by providing critical and detached perspectives in the discussion of strategic choices facing societies”.²⁸⁰

En la Declaració de 1998 es considera a més que la cooperació internacional i la solidaritat haurien de regir les relacions internacionals entre les institucions d'ES (Maldonado-Maldonado, 2005). Molt sovint, la UNESCO contraposa el contingut de la Declaració de París a la lògica de l'AGCS. En diversos debats públics, la UNESCO ha marcat les diferències entre el seu model d'internacionalització educativa i el que promou l'OMC. Per exemple, en el Fòrum sobre Comerç de Serveis impulsat per l'OCDE, una representant de la UNESCO sentencià que l'OMC

²⁸⁰ Síntesi de la Declaració de París extreta de (AUCC et al., 2001: 1).

promou la “liberalització comercial de l’ES perseguint objectius lucratiu, mentre que des de la UNESCO es persegueix una internacionalització no lucrativa i preocupada per la diversitat cultural i garantint el dret d’educació per tothom”.²⁸¹ En resum, els temes que més preocupen la UNESCO de l’AGCS són que afecti l’accés a l’educació, la qualitat educativa i la diversitat lingüística i cultural (Tècnica UNESCO 01).

La capacitat d’influència de la UNESCO

Les principals decisions polítiques que es prenen en el marc de la UNESCO giren al voltant de l’aprovació de tres tipus d’instruments: convencions, declaracions i recomanacions. Només les convencions tenen un caràcter vinculant i, en conseqüència, tenen valor de llei per als països que les ratifiquen en els seus parlaments. Això no obstant, en l’àmbit de l’ES, les úniques convencions que s’han adoptat fins ara són d’àmbit regional i estan centrades en el reconeixement de títols. No sembla gaire probable que la UNESCO impulsi un tractat vinculant amb el qual es contradigui obertament el model d’internacionalització de l’educació superior promoguda per l’AGCS. Això es deu, en gran mesura, a que molts dels membres de la UNESCO, sobretot els països més rics, són promotors actius de l’AGCS en el camp educatiu i mai aprovarien una convenció d’aquestes característiques. Aquella convenció de la UNESCO amb què s’han qüestionat més clarament els principis i les lògiques de l’OMC, i en un sector proper a l’educatiu, és la recentment aprovada convenció sobre la protecció i la promoció de la diversitat de les expressions culturals (UNESCO, 2005a, Chan-Tibergien, 2006).²⁸²

La UNESCO no és membre observador en cap dels òrgans que conformen l’OMC. Això podria ser conseqüència que la UNESCO és un organisme d’àmbit sectorial (centrat en educació, cultura i ciència). Tanmateix, a altres organismes i associacions internacionals que també operen en àmbits delimitats se’ls ha concedit

²⁸¹ Declaracions d’Stamenka Uvalic-Trumbic, funcionària de la divisió d’Educació Superior de la UNESCO, al Taller III del Fòrum OECD sobre Comerç de Serveis Educatius (“Promoting Access to Post-Secondary Education: Meeting the Global Demand”).

²⁸² S’hi estableix que la cultura no és una simple mercaderia i que l’intercanvi internacional de béns culturals no es pot deixar en mans del mercat, per l’homogeneïtzació i pèrdua de riquesa cultural i lingüística que això podria comportar. En conseqüència, s’estableix que els membres podran impulsar polítiques per a la protecció de la diversitat cultural, malgrat que això pugui esdevenir una barrera al lliure comerç (vegeu l’article 2.2. de la Convenció). La convenció fou promoguda per França, un dels països que més recursos públics destina a la seva indústria cultural, i tingué l’oposició dels EUA, que titllà la Convenció de proteccionista. El seu representant recalçà, un cop aquesta fou aprovada, que el tractat no s’hauria d’interpretar de manera que vulneri les obligacions establertes en altres acords, com els de l’OMC. Vegeu: “La Unesco consagra legalmente el derecho a la diversidad cultural” a <http://firgoa.usc.es/drupal/node/21838> [consultat: 12/03/07] i “La UNESCO protege la diversidad cultural del libre mercado. Respalda el proteccionismo de los Estados”, a *El Mundo*, 21/10/05

la condició d'observadors en el Consell de Comerç de Serveis.²⁸³ L'“exclusió” de la UNESCO dels òrgans de l'OMC es pot interpretar a partir de dos elements, que no són mútuament excloents: per una banda, es podria deure al fet que l'educació no és un sector primordial en el marc de l'Acord de serveis de l'OMC i, per l'altra, que la UNESCO —igual que la resta de la comunitat educativa— no es va implicar en el debat sobre el comerç de serveis que es va generar durant la ronda d'Uruguai (quan es va definir el funcionament i els membres de l'OMC), a diferència del que sí que varen fer altres sectors.²⁸⁴ Al no ser membre de l'OMC, la UNESCO pretén incidir en les negociacions des dels marges del subsistema de la negociació. En ocasions, des de la UNESCO s'han intentat obrir espais de trobada amb responsables de l'OMC, però aquests darrers han rebutjat la invitació.²⁸⁵

Les principals iniciatives de la UNESCO davant del tema de l'educació i l'AGCS s'emmarquen en l'àmbit de la promoció del debat públic i de la difusió d'idees entre els seus membres. Això és congruent amb la funció principal de la UNESCO que, com es defineix a la pròpia pàgina web, és actuar com a “laboratori d'idees” i “centre d'intercanvi d'informació i coneixement”.²⁸⁶ En general, en les iniciatives de disseminació d'idees impulsades sobre l'AGCS, es fa palesa una clara desaprovació per part de la UNESCO davant la intromissió dels tractats de lliure comerç en el camp educatiu. Entre d'altres iniciatives, destaquem les següents:

— *Global Forum on International Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualifications in HE*. Es tracta d'una plataforma permanent per promoure el diàleg sobre temes com la garantia de la qualitat, l'acreditació i el reconeixement de títols. En el portal del Fòrum es justifica, precisament, la seva constitució arran de l'emergència en el sistema universitari internacional d'elements com l'AGCS.²⁸⁷ En el marc del Fòrum, s'han realitzat tres grans trobades. En la

²⁸³ Ens referim a la Unió Internacional de Telecomunicacions, a l'Organització d'Aviació Civil Internacional, a l'Organització Mundial de la Salut o a l'Organització Mundial del Turisme. Font: (WTO, 2005d).

²⁸⁴ Com, per exemple, els lobbies del sector aeronàutic que, fins i tot, durant la ronda d'Uruguai aconseguiren que el seu sector fos exclòs de l'AGCS. Així ho afirmà Alejandro Jara, exdirector del Consell de Comerç de Serveis de l'OMC, en el Seminari sobre Educació i AGCS organitzat per la IE. En canvi, en general, el món de l'educació ha reaccionat relativament tard davant l'Acord, ja que les primeres senyals que tenen una certa repercussió pública es produeixen un cop l'Acord estava ratificat i els membres s'estaven a punt d'inserir en la segona ronda de negociacions per a la liberalització dels serveis.

²⁸⁵ Un d'aquests espais fou el Fòrum sobre Garantia de la Qualitat (2001): “One serious, and somewhat ironic, shortcoming of the Forum, which was clearly not the fault of the UNESCO organizers, was the failure of the WTO to participate in it apparently due to lack of funds. Since the essential issue at stake was that of trading standards this was particularly unfortunate.” (Brock, 2002: 9)

²⁸⁶ “Sobre la UNESCO. Qué es y qué hace”, a http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=3328&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

²⁸⁷ “The Global Forum responds to the growing demands of the international community to have UNESCO proactive in the debates concerning borderless higher education and trade in higher

primera, celebrada l'any 2002, la majoria de ponències criticaven la penetració de l'AGCS en àmbits en els quals intervenia tradicionalment la UNESCO, i que els podia alterar un organisme, com l'OMC, que està únicament interessat en temes comercials (Bergan, 2002, Uvalic-Trumbic, 2002).

— Publicacions. En el *Correo de la Unesco* s'han publicat nombrosos articles crítics amb l'AGCS i la comercialització educativa (vegeu, per exemple, els números de febrer i novembre de 2000).²⁸⁸ En altres publicacions, i en la pròpia pàgina web, dóna veu a actors que mantenen postures crítiques amb l'AGCS (associacions universitàries, moviment estudiantil, EI, etc.), tot i que sense assumir directament les crítiques (UNESCO, 2004). Recentment, la UNESCO ha editat un llibret sobre AGCS i educació escrit per Jane Knight i dirigit als membres dels països en vies de desenvolupament per conscienciar-los de la importància de l'AGCS i capacitar-los per participar en les discussions sobre el tema en els àmbits nacional i internacional. En aquest document, es recomana als països del sud que elaborin marcs legislatius adequats per afrontar els reptes associats a l'AGCS (COL/UNESCO, 2006: 12).

— Seminaris i conferències amb parts interessades: La UNESCO ha impulsat diverses activitats divulgatives per promoure la reflexió crítica sobre els efectes de l'AGCS en l'educació juntament amb diverses entitats que hi estan interessades. Per exemple, va albergar el Seminari sobre AGCS d'Education International (París, abril de 2005), i ha organitzat seminaris regionals sobre el tema amb l'AAU i el CHEA (Accra, abril de 2004), amb el Korean Educational Development Institute i el Korean Council for University Education (Seoul, abril de 2005), amb el Centro de Estudios sobre la Universidad, la UNAM i CLACSO (Mèxico DF, juny de 2005).

— Finalment, és interessant assenyalar que Marco Antonio Dias, qui era el director de la Divisió d'Educació Superior de la UNESCO quan es va realitzar la Conferència d'ES de 1998, s'ha erigit com una de les veus autoritzades més crítiques amb l'AGCS del món educatiu. Dias ha realitzat ponències arreu del món i ha escrit nombrosos articles sobre el tema amb un clar contingut crític. Vegeu (Dias, 2002d, Dias, 2002a, Dias, 2003, Dias, 2002b, Dias, 2002c). De totes les seves ponències, destaca la realitzada en el marc de la III Cumbre Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas (Porto Alegre, abril de 2002) titulada "Educación Superior: bien público o servicio comercial reglamentado por la OMC?",

education in frameworks such as the GATS as well and the related key issues of quality and recognition." Font: http://portal.unesco.org/education/es/ev.php-URL_ID=41247&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html [Consultat: 04/05/07].

²⁸⁸ Font : http://unesdoc.unesco.org/ulis/courier/index_sp.shtml [Consultat: 04/05/07].

amb la qual va engrescar els participants a signar la Carta de Porto Alegre. En la conferència, entre altres coses, s'afirmava que:

Si la Educación Superior es regulada por la Organización Mundial del Comercio (OMC) como un servicio comercial más, se puede legítimamente preguntar para qué servirán los gobiernos nacionales. Si se acepta la propuesta, cualquier Estado que no cumpla con los compromisos firmados con la OMC podrá ser condenado a pagar indemnizaciones a los empresarios o industriales de la educación que se consideren perjudicados y estará sujeto a represalias de los países proveedores de enseñanza, en especial de la enseñanza por Internet.²⁸⁹

Moltes de les iniciatives esmentades han estat impulsades per l'*staff* de la UNESCO i tenen com a objectiu influir en els països membres de l'organisme, fent-los reaccionar davant la contradicció que els mateixos països estiguin sostenint i defensant una sèrie de principis en la UNESCO, mentre firmen acords que contradiuen aquests principis en el marc de l'OMC. Un indici que la "batalla contra l'AGCS" en el marc de la UNESCO és una bandera de l'*staff* que encara no ha estat prou assimilada pels membres és que el document sobre AGCS recentment editat per la UNESCO era desconegut pels representants governamentals entrevistats en aquest organisme.²⁹⁰

A banda de la difusió d'idees en abstracte, una altra via d'influència de la UNESCO en els seus membres la trobem en l'assistència tècnica. Actualment, una part important dels esforços en assistència tècnica de la UNESCO es destina a enfortir els mecanismes de garantia de qualitat educativa, ja que aquest és un dels principals eixos de treball de l'organisme davant la liberalització creixent d'ES en acords comercials (UNESCO, 2005b, Didou, 2004). Per la mateixa raó, la UNESCO ha impulsat un instrument amb el qual intentar controlar la qualitat de l'educació proveïda transnacionalment. Ens referim a les directrius en matèria de qualitat de l'educació superior a través de les fronteres. El procés d'elaboració de les directrius, si bé fou impulsat per la UNESCO, ha estat coorganitzat amb l'OCDE i hi han participat diverses parts interessades (universitats, sindicats de professorat, agències d'avaluació de la qualitat, etc.). L'objectiu és el de proposar mesures i sintetitzar bones pràctiques que ajudin els països a avaluar la qualitat de l'educació i a protegir als estudiants i altres sectors d'una educació superior de mala qualitat (UNESCO, 2005c). Les directrius no són un instrument normatiu sinó que, de nou, són un instrument amb el qual capacitar i conscienciar els membres davant el problema creixent de la mala qualitat de l'educació transnacional. És important

²⁸⁹ "XXXIII Plenario de Rectores de la AUGM" publicat a www.universia.com.ar el 15/08/2002 [consultat: 12/01/06].

²⁹⁰ Tot i que no podem realitzar generalitzacions, ja que la mostra es limitava als tres països sobre els que hem realitzat els estudis de cas.

assenyalar que, tot i que no s'hagi explicitat, el *leitmotiv* de les directrius és el de respondre al model comercial d'internacionalització afavorit per l'AGCS i contrarestar-ne alguns dels potencials efectes negatius (Tècnica UNESCO 01).

Breu ressenya històrica sobre el rol de la UNESCO en educació

Finalment, creiem interessant interpretar la relació de la UNESCO amb l'AGCS/OMC des d'una perspectiva històrica i considerant que la inserció de l'educació en l'AGCS és un element més que contribueix a qüestionar el rol de la UNESCO en el multilateralisme educatiu, com també en l'aprofundiment del procés d'afebliment lent d'aquest organisme en la governança educativa global.

Des de la seva creació i durant la dècada dels cinquanta, la UNESCO fou el principal agent de desenvolupament educatiu als països del sud i el principal mediador entre països del nord i del sud en matèria educativa. Però als anys setanta, en un entorn marcat per la guerra freda, la UNESCO es va posicionar clarament a favor dels països del sud que, organitzats en el Moviment de Països No Alineats, exigien la configuració d'un nou ordre econòmic mundial. En aquest marc, la UNESCO promogué una educació més polititzada i emancipadora, la qual cosa sumada a l'ascensió de la nova dreta en el context anglosaxó va comportar que els EUA, el Regne Unit i Singapur abandonessin l'organisme. Això va deteriorar la legitimitat internacional de la UNESCO, i va suposar una important retallada en el seu pressupost (Mundy, 1999). Actualment, malgrat que aquests països tornen a ser membres de l'organisme, el seu pressupost continua essent molt reduït. Paral·lelament a tot això, la UNESCO ha anat perdent protagonisme davant altres organismes internacionals que, si bé no foren creats amb un mandat que posés molt èmfasi en afers educatius, s'han anat inserint de forma exitosa en el camp educatiu. Ens referim, sobretot, al BM i a l'OCDE.²⁹¹ Per una banda, el BM s'ha fet amb el protagonisme de la cooperació educativa en els països del sud i és molt influent en les polítiques nacionals d'aquests països arran de la condicionalitat als crèdits que els concedeix. Per l'altra, l'OCDE ha esdevingut el principal interlocutor i el principal fòrum de discussió i de coordinació de política educativa entre els països rics (Jakobi and Martens, 2007).²⁹²

²⁹¹ Fins i tot, altres agències de les Nacions Unides, com la Unicef, ja no canalitzen les seves iniciatives educatives a través de la UNESCO i les implementen directament (Mundy, 1999).

²⁹² De fet, com vàrem poder comprovar, les delegacions dels països rics a la UNESCO acostumen a representar també el seu país a l'OCDE en afers educatius (ja que els dos organismes tenen la seu a París). Tanmateix, el cap de la delegació i la majoria de recursos es dediquen a participar en les activitats de l'OCDE, ja que consideren que la UNESCO serveix principalment als països en vies de desenvolupament (Membre UNESCO/OCDE 01).

La UNESCO ha mantingut un dels principals nínxols en el camp de l'educació superior. En aquest camp, la UNESCO ha impulsat moltes iniciatives sobre temes relacionats amb la internacionalització educativa: estudis a l'estranger, cooperació internacional entre universitats, aplicació de les noves tecnologies, etc. Però a mitjans de la dècada dels noranta, fou creada l'OMC i, de nou, es va posar en qüestió el protagonisme de la UNESCO en aquest altre àmbit. A més, al nou rival de la UNESCO no només li mancava un mandat sobre educació, sinó que ni tan sols tenia una agenda educativa. Tot això ha contribuït que la posició de la UNESCO envers la inserció de l'educació en els acords de l'OMC hagi estat especialment crítica.

No obstant això, en termes de pronòstic, la UNESCO no aspira que l'educació sigui extreta de l'àmbit material de l'AGCS. Ans al contrari, des d'aquest organisme s'assumeix que el procés de liberalització educativa en el marc de l'AGCS és "probablement imparable" (COL/UNESCO, 2006: 12).²⁹³ Per tant, es conforma a introduir la "perspectiva educativa" en la locomotora de la comercialització i pressionar així perquè l'emergent mercat educatiu global respecti aspectes com l'accés equitatiu i la qualitat educativa que, com tants altres temes amb contingut social, es troben absents de l'agenda de l'OMC.

7.2.6. OCDE

L'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE) és un organisme internacional que aglutina trenta països, els quals tenen en comú el fet de ser països desenvolupats²⁹⁴ i d'estar compromesos amb "la promoció de la democràcia i de l'economia de mercat".²⁹⁵ La principal funció de l'OCDE és ajudar els governs dels països membres a comparar les experiències de les seves polítiques, buscar respostes a problemes comuns, identificar bones pràctiques i coordinar polítiques.²⁹⁶

Des de la creació, l'OCDE tracta qüestions de política educativa, tot i que no és fins a la dècada dels noranta que esdevé un actor central en aquest camp (Jakobi and Martens, 2007). Un esdeveniment que va reforçar l'establiment institucional de la política educativa en aquest organisme fou la creació del Centre

²⁹³ "GATS is here to stay, WTO will simply go on (...) then, we have to find ways for education and trade can work together and not only trade issues are respected" (Tècnica UNESCO 01).

²⁹⁴ Excepte Turquia i Mèxic, que s'ubicarien en la categoria de PVD.

²⁹⁵ Font: www.oecd.org/ [consultat: 05/06/07].

²⁹⁶ "About OECD": http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_36734052_36734103_1_1_1_1_1_1,00.html [consultat: 05/06/07].

per a la investigació educativa i innovació (CERI) l'any 1986. L'aproximació principal de l'OCDE al camp educatiu està vinculada a la necessitat d'adaptar l'educació als requisits del creixement i el canvi econòmic en un context de crisi fiscal (Jakobi and Martens, 2007). La secció d'educació de l'OCDE està subdividida en diferents àmbits, un dels quals és el d'educació terciària. Les recomanacions de l'OCDE en el terreny de l'educació terciària no es troben en la línia de la privatització estricta (com sí que recomana, per exemple, el Banc Mundial als països del sud), però sí en la de la diversificació del finançament i en la promoció de l'autonomia i la competència entre les universitats (Maldonado-Maldonado, 2005). En general, l'organisme planteja que s'ha de redefinir la relació de l'estat amb l'educació terciària, advocant per la introducció de mecanismes de mercat i per una retirada de l'estat de l'àmbit de la provisió directa de serveis educatius (Kwiek, 2001).

En matèria comercial, l'OCDE ha tingut tradicionalment un rol d'impulsor de nous temes en l'agenda internacional (Metzger, 2000). Aquest organisme ja va tenir un rol destacat en el procés per a la creació d'un acord de serveis durant la dècada dels setanta i dels vuitanta (Drake and Nicolaidis, 1992). Acostuma a abordar aquests nous temes des de la perspectiva dels interessos econòmics dels seus membres (entrevista Experta AGCS01), tot i que també ofereix informació i anàlisis que poden resultar d'utilitat per a països no-membres. Des de principi de la dècada del 2000, l'OCDE està tractant amb certa profunditat el tema del comerç de serveis educatius. De fet, un dels dos únics subapartats previstos en la secció d'Educació Terciària es diu "Trade in Education Services".²⁹⁷ Aquesta iniciativa respon a una demanda que prové dels mateixos ministres d'educació. L'any 2001, en un moment en què creixia la incertesa i el debat sobre el tema de l'AGCS i l'Educació, els ministres d'Educació dels països de l'OCDE sol·licitaren al Secretariat de l'organisme que actués per tal de proporcionar més informació sobre la qüestió i per esdevenir una mena de *broker* en la matèria. Concretament, el mandat dels ministres fou que es realitzés un mapatge de l'estat de la qüestió del comerç de serveis educatius i que s'establissin ponts entre les parts interessades (Larsen et al., 2002, Johnston, 2002). Aquest mandat cristal·litzà en dos resultats principals: els fòrums sobre comerç de serveis i un ampli ventall de publicacions sobre la temàtica:

a) Fòrums sobre comerç de serveis educatius: Des de l'OCDE s'han celebrat tres fòrums centrats en el comerç de serveis educatius: Washington (2002), Oslo (2003), Sidney (2004). Els Fòrums tenen com a objectiu analitzar les

²⁹⁷ Vegeu: http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_34549_1_1_1_1_37455,00.html [consultat: 05/06/07].

tendències del comerç de serveis educatius i promoure el debat entre les quatre parts interessades: universitats, sector privat, governs i estudiants (Larsen et al., 2002). Amb això, l'OCDE pretén buscar l'enteniment mutu entre dos mons que semblen enfrontats sobre aquesta qüestió: el món de l'educació i el món comercial.

El primer Fòrum fou el més rellevant pel que fa a participació (hi assistiren unes 250 persones) i per l'expectació que aixecà. El CERI-OCDE organitzà l'esdeveniment amb la col·laboració del Banc Mundial, l'U.S. Department of Education, l'U.S. Department of Commerce, el National Committee for International Trade in Education i el Center for Quality Assurance in International Education.²⁹⁸ Aquestes dues darreres entitats són lobbies proliberalització educativa dels EUA. Mentrestant, la UNESCO no va estar present entre els organitzadors, només entre els assistents. En aquest fòrum es produïren debats encesos i s'esgrimiren molts arguments contra la inclusió de l'educació superior en l'AGCS (Vlk 2006). Malgrat que el sector crític predominava entre els assistents, els relators dels debats foren clarament parcials a favor de les postures proliberalització. Per exemple, el relator del debat central sobre AGCS i Educació, després d'haver fet esment a les posicions crítiques amb l'AGCS, apuntava que: "It should be emphasised that this was the extreme position: a number of people speaking from a higher education perspective at the forum believed that the enhancement of international trade in educational services could be of great benefit" (Hirsch, 2002: 12).²⁹⁹

b) Publicacions sobre comerç de serveis educatius: Entre el ventall de publicacions de l'OCDE sobre el tema hi trobem: informes estadístics, papers de l'*staff*, llibres, ponències, etc. A diferència de la UNESCO, no han creat una base de dades amb tot allò que s'ha publicat sobre el tema sinó que només difonen documentació pròpia.³⁰⁰ Les publicacions sobre AGCS i educació de l'OCDE acostumen a defensar el rol que pot tenir l'AGCS en el món educatiu i rebaten moltes de les crítiques esgrimides des del món de l'educació - vegeu (Sauvé,

²⁹⁸ El *Center for Quality Assurance in International Education* fou creat per una part de l'*staff* que abandonà la *Global Alliance for Transnational Education*. Es dedica a fer publicacions i estendre recomanacions sobre qualitat en el comerç de serveis educatius. Aquest centre, a més, juntament a associacions de professionals i centres d'acreditació crearen el National Committee for International Trade in Education (NCITE). Ambdues entitats tenen vincles molt forts amb l'*US Trade Representative* i en l'*US Dep. Of Commerce* i promoues que els EUA atorguin més pes a les negociacions del comerç de serveis educatius (Saner and Fasel, 2003).

²⁹⁹ El mateix relator va concloure el següent: "To critics of GATS, it showed clearly that it is a very long way from being a charter to destroy public higher education. To its supporters, the forum gave some idea about what is feared from GATS – and the need to continue the dialogue."

³⁰⁰ L'excepció la conformen les ponències de diferents actors realitzades en el marc dels diferents fòrums sobre comerç de serveis educatius.

2002b).³⁰¹ En alguns textos també es fa esment als possibles riscos de l'Acord, tot i que la balança s'acostuma a decantar cap els pros, com també cap a la relativització dels contres (vegeu (Larsen and Vincent-Lancrin, 2002)). Per tant, en lloc de posar sobre la taula "perills i amenaces de l'AGCS", com fa la UNESCO, s'enfoca la temàtica en termes d'"oportunitats i reptes" - vegeu (OECD, 2004a).

Val a dir que moltes de les publicacions en les quals es defensa l'AGCS han estat publicades paral·lelament a informes, també de l'OCDE, en què se'n demostra el clar avantatge comparatiu dels membres en la matèria i els anima, implícitament, a fer ús d'aquest avantatge en els diferents fòrums de negociació comercial (OECD, 2002). No obstant això, en les publicacions de l'OCDE també es posa de relleu que l'AGCS pot beneficiar als països en vies de desenvolupament.³⁰²

L'OCDE és membre observador del Consell General de l'OMC i de diversos òrgans sectorials, tot i que no del Consell de Comerç de Serveis. Però com hem vist, la seva via d'incidència en les negociacions d'AGCS i Educació, com succeeix en el cas de la UNESCO, es canalitza al marge del subsistema de la negociació. Els principals mecanismes d'influència són la difusió de dades (amb les quals conscienciar els membres de l'avantatge comparatiu de què gaudeixen en la matèria), la disseminació d'una opinió amigable amb l'AGCS (amb la qual relativitzar i contraargumentar els temors que provenen del camp educatiu) i l'adopció del rol de *bridger* (establint ponts entre el món comercial i les parts interessades del món educatiu). Ara bé, a diferència de la UNESCO, l'OCDE és un fòrum en el qual no només participen els ministeris d'educació, sinó que també els ministeris de comerç. Per tant, el seu radi de influència en les negociacions comercials podria ser més ampli i directe.

³⁰¹ Aquest autor, per exemple, identifica com a problemàtic el fet que: "The current negotiations take place not only against the backdrop of a weak initial harvest of liberalisation commitments in the sector. They are also proceeding with significant regulatory and political precaution, and in the midst of a growing anti-GATS campaign, of which public sector unions in the educational field are active players, especially in OECD countries, together with students sensitive to the anti-globalisation movement."

³⁰² "In the emerging economies scenario, GATS and regional trade agreements will have become more prominent instruments in regulating trade in educational services. This is clear as the major exporters of higher education services have pressed hard in the GATS negotiations to ensure greater security for their institutions' and providers' foreign investments in educational services. It would be predicted, though, that institutions from developed countries would become increasingly less competitive, and that the market for programme and institution mobility would soon be dominated by former developing countries. Most foreign higher education institutions and programmes would then operate almost exclusively with local staff" (Larsen et al., 2004: 18).

7.2.7. Altres actors

En aquest apartat fem un breu repàs al paper dels actors que participen de manera més indirecta o tangencial en les negociacions sobre AGCS i educació.

a) Banc Mundial

El Banc Mundial l'OOII més influent en política educativa en els països del sud. Té la capacitat d'influir en les polítiques nacionals a través de les condicionalitats al crèdit, tot i que combina aquest mecanisme amb una intensa tasca de disseminació (Tarabini and Verger, 2007). En matèria d'ES, les recomanacions i/o condicions del Banc Mundial als governs del sud van dirigides a la privatització i a que es concentri la despesa pública en nivells d'educació inferiors (WB, 1994, Heyneman, 2003). En matèria comercial, la ferma aposta pel lliure comerç del Banc és prou coneguda. De fet, la liberalització comercial és una de les principals mesures previstes en els programes d'ajust estructural (PAE) imposats per aquest organisme als països del sud (Llistar, 2003). A més, en repetides ocasions, el Banc ha mostrat interès especial que les rondes de negociacions de l'OMC assoleixin els resultats més ambiciosos possibles.³⁰³

El BM és membre observador dels principals òrgans de l'OMC, inclòs el Consell de Serveis. Això no obstant, com es dedueix de les entrevistes dutes a terme, no sembla que el Banc s'involucri de manera directa en les negociacions per a la liberalització educativa, almenys amb relació a la majoria de països. En alguns dels darrers informes, el BM es posiciona sobre la matèria i afirma que l'educació transfronterera pot contribuir a millorar l'accés a l'ES, atreure coneixement expert en el sector i diversificar l'oferta educativa en els països més pobres (OECD and WB, 2007). En conseqüència, els aconsella que afavoreixin la importació d'aquests tipus de serveis (WB, 2002). Els representants del Banc Mundial que participaren en el primer fòrum sobre comerç de serveis educatius de l'OCDE també varen explicitar que la posició del Banc és afavorir la liberalització educativa. Una de les representants del BM parlà sobre la necessitat dels governs i les universitats d'adaptar-se al nou mercat global educatiu (Holm-Nielsen, 2002: 37)³⁰⁴, mentre que un altre parlà sobre la importància de l'educació i el coneixement per al desenvolupament dels clients del Banc i de com els països del sud podrien treure

³⁰³ Per exemple, un cop fracassada la CM de Cancun i bloquejada la ronda de Doha, el novembre de 2003, l'FMI i el BM enviaren una carta a les delegacions en la que prometien concedir crèdits als països d'aquelles delegacions que "mostressin flexibilitat" (Jawara and Kwa, 2004).

³⁰⁴ Tancà la ponència citant Charles Darwin: "It is not the strongest species that survive, nor the most intelligent, but the ones most responsive to change" (Holm-Nielsen, 2002: 37)

profit del coneixement global a través del comerç (Patrinos, 2002). La ministra d'Infància de la comunitat francesa belga, que també va assistir al Fòrum va escriure el següent sobre un dels representants del Banc:

With similar cynicism, a representative of the World Bank, also at the Washington Conference but off the record, said that if the less advanced countries want to achieve the EFA goals, they should privatize their whole system of education and to take commitments for it in the GATS (Vanlathem, 2003: 348).

Pel que veiem, a primera vista, la disseminació d'idees i de polítiques sembla ser el principal mecanisme d'influència del Banc amb relació al tema que ens ocupa, tot i que d'una manera molt indirecta. No obstant això, caldria afegir que aquest organisme, com també l'FMI, afecta la posició negociadora dels països del sud de manera indirecta. En els PAE, tot i que també en les *Poverty Reduction Strategies*, s'imposa sovint als països del sud la liberalització comercial dels seus mercats. De fet, en ocasions s'especifica que la liberalització s'ha d'estendre al sector serveis i s'ha de consolidar en el marc de l'AGCS. Per tant, a molts dels països que s'han acollit a aquestes iniciatives, que normalment són PMA, els queda poc marge de negociació en fòrums comercials com l'OMC (Tècnic UNCTAD 01).

b) UNCTAD

La Conferència de les Nacions Unides sobre Comerç i Desenvolupament (UNCTAD) va néixer l'any 1964 per promoure la participació dels països del sud en el comerç mundial. En el marc de la UNCTAD no s'adopten acords. Aquest organisme se centra en la provisió de suport intel·lectual als països del sud en forma de dades i d'idees. L'organització es defineix com "una autoridad basada en el conocimiento, cuya labor tiene por objeto orientar los debates actuales sobre las políticas y la reflexión en materia de desarrollo".³⁰⁵ Les seves funcions són: actuar com un fòrum de deliberació intergovernamental, portar a terme recerques i anàlisi de polítiques, i oferir assistència tècnica.

La UNCTAD fou creada pel G77 com un fòrum alternatiu al GATT, arran que molts països del sud no eren membres del GATT o, si ho eren, se sentien exclosos dels processos de presa de decisions de l'Acord i consideraven que els seus interessos no es recollien en les decisions (Koenig-Archibugi, 2002, Kessie, 1999). Durant els primers anys de funcionament, des de la UNCTAD es qüestionava la liberalització del comerç i del capital com a vies adients per al desenvolupament dels

³⁰⁵ "Qué es la UNCTAD" a <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=1530&lang=3> [consultat: 16/06/07].

països del sud (Henderson, 1998). La rivalitat entre la UNCTAD i l'OMC es manté en l'actualitat, tot i que el xoc ideològic no és tan fort com en la dècada dels seixanta (Lavelle, 2005). Actualment, la UNCTAD accepta el cor de la doctrina del lliure comerç i ja no la percep com una obligació dels països rics als pobres (Henderson, 1998), tot i que considera important complementar-la amb mesures governamentals per afavorir el desenvolupament (Peet, 2003).³⁰⁶ S'aproxima així a un model d'*embedded liberalism*, el qual es desmarca, en determinats aspectes, del model de *disembedded liberalism* de l'OMC. Allò que és interessant de la relació UNCTAD-OMC és que els representants governamentals en els dos organismes acostumen a ser les mateixes persones. Aquest fet és la conseqüència lògica que ambdós tenen la seu a Ginebra i estan centrats en afers comercials. La majoria de països del sud entrevistats qualifiquen la UNCTAD com un fòrum de debat interessant, en el qual poden reflexionar i intercanviar idees de manera més lliure sobre les negociacions que es porten a terme a l'OMC que en la mateixa OMC.

Ara bé, la UNCTAD no està especialitzada en educació ni ha obert una línia de recerca centrada en la liberalització educativa. Sí que ha centrat una part important dels recursos a tractar el tema de la liberalització de serveis. En el darrer informe de la UNCTAD centrat en aquesta matèria s'arriba a conclusions bastant crítiques amb l'AGCS i la liberalització dels serveis. En aquest informe s'adverteix, entre altres coses, que: l'AGCS només ha comportat un petit augment de l'exportació de serveis, mentre que ha perjudicat molts proveïdors minoristes dels països del sud; en ocasions, la liberalització comercial ha augmentat els preus dels serveis que paguen els consumidors; l'Acord no preveu una balança global de drets i obligacions i algunes mesures que podrien beneficiar els PVD incloses en l'Acord no s'han implementat (com el tracte especial i diferenciat) (UNCTAD, 2005).

Tot i aquestes crítiques, la UNCTAD no advoca per recomanar que no s'estableixin compromisos de liberalització en serveis. Més aviat aconsella als països que elaborin un pla nacional de serveis, que la liberalització es porti a terme lentament i acompanyadament de mesures de reglamentació adequades (UNCTAD, 2005). En general, recomanen als seus membres menys desenvolupats que siguin cautelosos a l'hora d'adquirir compromisos, que no ho facin abans d'haver comprovat detingudament quins canvis pot comportar això en la seva regulació

³⁰⁶ El gir prolliure comerç de la UNCTAD es va fer més evident l'any 2005 amb l'elecció de Supachai Panitchpakdi, exdirector general de l'OMC, per al càrrec de director general d'aquest organisme. Actualment, la UNCTAD i l'OMC administren conjuntament el Centre de Comerç Internacional, una agència de cooperació tècnica que ofereix suport al sector privat. Vegeu: <http://www.intracen.org/menus/itc-s.htm> [consultat: 16/06/07].

nacional, com també en la seva capacitat de regular en el futur (Abugattas, 2006). Des de la UNCTAD s'afirma que és especialment important adoptar aquesta actitud cautelosa davant sectors associats a serveis públics.³⁰⁷

En definitiva, si bé la UNCTAD no se centra en afers estrictament educatius, fa recomanacions generals sobre la liberalització de serveis que engloben el sector educatiu. La seva posició sobre el tema no és antiliberalització, però tampoc advoca per l'acceleració de la liberalització sense que es tinguin en compte altres variables. El resultat a què podria contribuir aquest organisme es trobaria entre la liberalització i la contenció de la liberalització (almenys fins que no es donin les condicions adients). Tanmateix, en termes d'influència real tot apunta que l'impacte de la UNCTAD es restringeix als membres menys avançats, sobretot els africans (Lavelle, 2005). Els països desenvolupats o, fins i tot, la majoria de PVD tenen prou recursos per definir les seves preferències i arguments al marge d'aquest organisme.

c) Moviment estudiantil

El moviment estudiantil fa sovint referència a l'AGCS en les seves campanyes contra la transformació neoliberal de les universitats. No obstant això, no ha impulsat una campanya internacional contra la liberalització en el marc de l'AGCS amb la mateixa continuïtat que ho han fet, per exemple, els sindicats de professorat. Hem de tenir en compte que els estudiants no disposen dels recursos organitzatius ni del nivell d'articulació internacional del que sí que disposa el sindicalisme docent. L'associació internacional més activa en la matèria ha estat l'European Students International Bureau (ESIB). Des de la Comissió de Mercantilització d'aquest sindicat, s'han elaborat nombrosos documents crítics amb l'AGCS.³⁰⁸ Tanmateix, l'organització no ha tingut accés als centres de presa de decisions. Varen intentar atendre a la Conferència Ministerial de Hong Kong, que hagués estat la seva primera Conferència de l'OMC, però el Secretariat de l'OMC els va denegar l'entrada perquè consideraven que "la seva entitat no estava prou relacionada amb temes comercials" (Responsable ESIB 01).

d) Agències de qualitat

³⁰⁷ Segons aquest organisme, la liberalització d'aquests serveis ha tingut efectes positius en alguns països i negatius en d'altres. Adverteix als membres, entre altres qüestions, que la liberalització no ha d'anar en detriment de l'accés als serveis públics ni de l'assoliment dels objectius de desenvolupament del mil·lenni, i que fins i tot en els països rics el tema de la liberalització de serveis públics —com l'educació— ha generat molt rebuig. Conclou que tot aquest *pool* de temàtiques complexes s'han de considerar abans d'optar o no per la liberalització (UNCTAD 2005).

³⁰⁸ Vegeu secció "Commodification" a: <http://www.esib.org> [consultat: 16/06/07].

El principal interlocutor de les agències de qualitat educativa a escala internacional és la International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education (INQAAHE). Però aquesta xarxa no s'ha involucrat directament en el debat públic sobre l'AGCS. Tampoc fa cap referència a l'Acord en la documentació que han produït sobre els reptes de la globalització en l'acreditació.³⁰⁹ En repetides ocasions, han afirmat que és desitjable la internacionalització dels marcs reguladors sobre el tema, però no es posicionen sobre el rol que hauria de tenir l'AGCS en aquest procés d'harmonització estandardització de reglamentacions. Com sembla lògic, la INQAAHE tampoc ha emprès cap mena d'actuació política sobre el tema, la qual cosa no implica que no ho hagin fet alguns dels membres que integren la xarxa a escala nacional o regional.

e) Grups empresarials

Els principals lobbies industrials en serveis (European Services Forum, Global Services Network, Coalition of Services Industries) no han mostrat especial interès en el sector educatiu.³¹⁰ Tampoc hi ha una tradició de grups de pressió d'origen empresarial centrats en educació i que operin a escala global. Allò més semblant a un lobby educatiu global fou la Global Alliance for Transnational Education (GATE). Aquesta aliança la fundà l'any 1995 Jones International Ltd., empresa nord-americana dedicada a l'educació virtual. Entre els objectius fundacionals s'hi trobaven eliminar barreres a l'educació transfronterera, i fomentar el reconeixement de títols en l'àmbit internacional per afavorir la mobilitat dels treballadors de les empreses transnacionals (ETN) (Lenn, 1997). En la GATE hi van participar diferents ETN (com la Coca-Cola, Ericsson, Telecom, etc.), associacions d'universitats i agències acreditadores. Va organitzar diferents fòrums i debats sobre el tema del comerç de serveis educatius (Saner and Fasel, 2003). Fins i tot, va organitzar una trobada molt concorreguda a París els dies previs a la Conferència d'ES de la UNESCO (van Ginkel and Rodrigues Dias, 2006). Va realitzar una tasca important de difusió a favor de la transnacionalització educativa, però no ens consta que participés directament en les negociacions de l'AGCS (cap dels negociadors entrevistats va fer referència a aquest actor). La xarxa del GATE es va anar desarticulant lentament i perdent el seu lloc en l'escenari educatiu global. L'any

309 Vegeu: <http://www.inqaahe.org>

310 Sí que trobem declaracions aïllades. Per exemple, el president de la CSI, Robert Vastine, va declarar en el Congrés dels EUA: "we hope GATS fully embrace important new sectors in the liberalization effort (including) existing ones that have not recieved sufficient attention, like education" Font: GATS, Higher Education and Public Libraries, a <http://libr.org/isc/articles/14-dodds.html> [consulta: 28/07/07].

2003, Jones Int. Ltd. donà el GATE a la United States Distance Learning Association.³¹¹

A diferència del que succeeix a escala global, sembla que sigui més habitual que el sector de l'educació superior privada s'organitzi a escala estatal per promoure que el seu país adopti posicions ofensives (i/o defensives) en educació en el marc de les negociacions de l'AGCS. Els EUA és un dels països sobre els quals s'ha documentat millor la influència dels grups empresarials en l'estratègia política governamental en la negociació de l'educació en fòrums comercials (Saner and Fasel, 2003, Mundy and Iga, 2003).³¹²

f) Governos locals i regionals

Els governs locals o regionals tenen competències en diversos serveis entre els quals es troba sovint l'educació. Per tant, com qualsevol altre ens regulador, han de supeditar les polítiques sobre serveis a les prerrogatives derivades de l'AGCS i als compromisos adquirits pel govern dels seus estats. La seva participació en les negociacions depèn de si se'ls consulta o no des del govern estatal, ja que recordem que aquest últim és l'únic actor amb veu i vot a l'OMC. Un important nombre de governs locals, normalment progressistes, ha reaccionat davant el fet que l'AGCS soscavi la seva sobirania. Una de les iniciatives contestatàries de repercussió més gran ha estat la creació de les conegudes com a *zones lliures d'AGCS*. Es tracta de declaracions públiques i simbòliques realitzades mitjançant l'aprovació de mocions municipals o parlamentàries. Les mocions en qüestió varien pel que fa al contingut, però s'hi acostuma a recollir i denunciar els efectes socials de l'Acord (per exemple, a molts governs locals els preocupa que l'AGCS els dificulti la implementació de polítiques amb les quals promoure el benestar dels seus ciutadans), i es demana als estats una moratòria en les negociacions sobre serveis. El leitmotiv d'aquesta iniciativa acostuma a ser doncs la defensa dels serveis públics i, en general, la defensa del control públic sobre els serveis.³¹³ Les mocions les

³¹¹ "Jones Int. transfers Global Accrediting Body to the USDLA" a <http://www.jones.com/gate> [consultat: 12/04/07].

³¹² Entre d'altres, destaca el cas dels EUA. La posició dels EUA en la ronda GATS2000 pel que fa a serveis educatius fou definida en el marc de l'International Education Study Team, una comissió que va estar molt influïda pel NCITE (National Committee for International Trade in Education), el qual està afiliat a la USCSI. Això explica en part l'agressivitat de les demandes dels EUA, com també el proteccionisme patent en les ofertes (Mundy and Iga, 2003). El NCITE esponsoritzà el Global Forum on Trade in Educational Services de l'OCDE (Washington DC, maig de 2002). Està conformat per Educational Testing Services, Sylvan Learning Systems, Centre for Quality Assurance in International Education, GATE, Jones International University, University of Phoenix, Regents College, Webster University, American Society for Training and Development, Temple University, City University, The George Washington University.

³¹³ La campanya no se centra en el sector educatiu, sinó en els serveis públics en general.

poden presentar els moviments socials de l'entorn o, directament, els grups polítics que conformen el consistori o parlament local. De moment, aquesta proposta i d'altres de similars han proliferat en els països del nord (vegeu l'annex 9).

Els governs locals crítics amb l'AGCS s'han articulats a escala internacional amb l'objectiu de visualitzar-ne millor la reivindicació. Els espais de coordinació internacional més destacats són la Convention européenne des collectivités locales contre l'AGCS (la darrera se celebrà a Liege, França, l'octubre de 2005) i l'Assemblea Europea de les Regions (AER).³¹⁴ En la trobada celebrada a Liege, en la qual varen participar centenars de responsables de governs municipals i regionals al costat d'organitzacions de la societat civil, es va emfatitzar la importància d'articular la lluita contra l'AGCS a diferents escales.³¹⁵

L'impacte de les zones lliures d'AGCS es percep, en primer lloc, en el terreny simbòlic i de l'opinió pública. En aquest nivell, la iniciativa ha tingut la capacitat d'acostar la complexitat del tema de l'AGCS a la ciutadania (Sussex, 2005, Verger and Llistar, 2006). En l'àmbit polític, la campanya ha contribuït a exercir pressió sobre els governs d'alguns estats, entre els quals destaca França. En aquest país, que disposa d'un nombre molt elevat de zones lliures d'AGCS, la iniciativa no ha deixat indiferent el govern nacional, el qual va arribar a l'extrem d'engegar un procés legal amb l'objectiu de declarar inconstitucional les *zone hors* AGCS.³¹⁶

7.3. Resum i discussió dels resultats

En la primera part del capítol hem identificat un conjunt d'elements i factors contextuals que condicionen i emmarquen la posició dels països en les negociacions de l'AGCS sobre liberalització educativa. En primer lloc, hem vist que la tendència global cap a una comercialització més gran de serveis educatius fa que la temàtica adquireixi major centralitat en molts països, ja sigui perquè són importadors d'educació, exportadors, o ambdues coses a l'hora. En segon lloc, el nivell de desenvolupament econòmic dels països repercuteix en els seus interessos en la negociació. Els països rics acostumen a tenir interessos ofensius en el comerç de

³¹⁴ Segons l'AER, l'AGCS hauria de tenir més en compte "los valores establecidos y los estándares de la UE, como los derechos humanos, en particular, los derechos de los trabajadores y de los niños, y los estándares sociales y ambientales, puesto que la Asamblea de Regiones Europeas no comparte el principio de total sumisión a la lógica global de competición desregulada y libre comercio". Font: acta de l'AER de novembre de 2004 a (Sussex, 2005).

³¹⁵ Text de la resolució final de la convenció a: <http://www.v-s-p.org/article114.html>, [consultat: 12/02/06].

³¹⁶ "Lettre de N. Sarkozy aux Préfets" a www.v-s-p.org/article122.html, [consultat: 12/02/06]. La mesura correctora de l'Estat francès no va proliferar i la Justícia va considerar que les municipalitats es trobaven en el seu dret de manifestar la inconformitat amb l'Acord. Vegeu: "L'intérêt local reconnu et triomphant de l'Etat", en: www.hors-gcs.org/agcs/article.php3?id_article=149 [consultat: 23/01/06].

serveis educatius, malgrat que no sempre els manifestin o en siguin conscients, mentre que els països menys desenvolupats no tenen interessos ofensius en aquest sector i, més aviat, en manifesten de defensius. Els PVD i els PMA podrien identificar interessos defensius per la manca de competitivitat de la seva indústria educativa en afers de comerç exterior, tot i que també perquè no tenen en compte els marcs reguladors adequats per integrar els serveis educatius transnacionals en els seus sistemes educatius.

En tercer lloc, les normes que conformen l'OMC actuen com a font d'influència en l'estratègia i posició dels països membres de diferents formes: condicionen el comportament dels països en la negociació (emmarquen el que es pot discutir i decidir, i allò que es troba fora de lloc plantejar); defineixen els patrons d'interacció entre els membres, com també dels membres amb els actors no estatals (ONG, sindicats, lobbies, etc.); defineixen les obligacions associades als compromisos adquirits, com també les conseqüències a les quals s'hauran d'atendre si no les respecten, etc. Entre tots els elements analitzats (principis, regles i procediments de l'OMC), els que més destaquen pel que fa al nivell d'influència en les negociacions de serveis són els següents:

a) Liberalització progressiva: aquest principi, que és un dels pilars del sistema OMC, emmarca els resultats possibles i pressiona als membres perquè es comportin segons estableix la norma, és a dir, assolint i consolidant nivells més alts de liberalització comercial en tots els sectors de la seva economia, l'educació inclosa.

b) Flexibilitat en les modalitats de la negociació: aquesta norma, vigent en l'Acord de Serveis, permet que la no-liberalització educativa sigui un resultat possible.

c) Normes d'adhesió a l'OMC: obliguen els nous membres a liberalitzar la majoria dels sectors de serveis, entre els quals hi ha l'educació, com a condició de membresia. L'excepció la conformen els PMA, que es poden acollir a condicions d'accés més favorables.

d) Sistema de solució de diferències: si bé no s'ha produït cap litigi sobre educació, la seva coneguda eficàcia afavoreix que els membres siguin més cautelosos a l'hora de consolidar compromisos de liberalització, sobretot en sectors tan sensibles com és l'educació.

Els factors esmentats ens permeten dibuixar tendències sobre els resultats de les negociacions. Per exemple, podem predir que els nous membres liberalitzaran l'educació de manera més freqüent i profunda que els països fundadors; o que els

països rics liberalitzaran l'educació amb una freqüència més gran que els països menys desenvolupats. Algunes d'aquestes tendències ja foren contrastades mitjançant l'ús de tècniques estadístiques en la primera fase de la recerca. En la fase present, per tal de resoldre amb més precisió la problemàtica i evitar caure en la "temptació determinista", hem combinat l'estudi de variables macrosociològiques amb l'estudi de variables microsociològiques. Amb aquesta intenció hem introduït la perspectiva de l'agència i hem contrastat el rol que tenen les idees dels agents en el procés negociador.

Les posicions dels països davant l'AGCS i les idees en les quals se sustenten

Les posicions adoptades pels països davant la liberalització educativa poden ser molt diferents i estan, en gran mesura, sustentades en percepcions i idees sobre l'AGCS i la liberalització comercial.³¹⁷ En la taula següent (taula 7.1) es resumeixen les cinc posicions sistematitzades (o models), es detalla quin tipus d'idees s'associen al model en qüestió, com també el sentit en el qual influeixen en el comportament del país durant la negociació.

Taula 7.2. Resum dels models de negociació de l'educació en el GATS
Font: elaboració pròpia

	Model 1 L'educació no és una mercaderia	Model 2 Cautela davant zones grises del GATS	Model 3 Interessos defensius en educació	Model 4 Educació com a moneda de canvi	Model 5 Proliberalització
Tipus de factors	Principis morals	Teories causa-efecte (contingut del GATS)	Teories causa-efecte (perills de la liberalització)	Instrumentals, no ideacionals	Ideologia (oportunitats de la liberalització)
Concepció de l'educació	Bé públic proveït per l'estat	Concepció independent de la decisió	Prioritat al subministrament nacional	Concepció independent de la decisió. És una moneda de canvi	Bé escàs - mercaderia
Sentit en el qual influeix en el resultat [Sí/No compromisos]	No. Liberalització innegociable	No. Condició necessària: que s'aclareixin els punts grisos de l'AGCS.	No. Condició necessària: indústria domèstica competitiva.	--- Compromisos de liberalització en funció de resultats en altres àrees	Sí

³¹⁷ Cal recordar que, si bé la tipologia s'ha realitzat a partir de les entrevistes realitzades als negociadors comercials, la posició oficial dels països no sempre es correspon amb les seves preferències o percepcions personals. En general, la diagnosi de la relació entre l'AGCS i l'educació no es realitza des de marcs interpretatius profunds ni té en compte molts dels elements i arguments que s'esgrimeixen des del món educatiu. La línia argumental d'aquests actors acostuma a derivar cap un cert escepticisme davant dels possibles efectes negatius de l'Acord en els serveis educatius.

Com podem observar, les posicions oficials dels països sobre el tema de l'AGCS i l'educació poden ser molt discordants. En un extrem, hi trobem països que sostenen que no s'han d'introduir compromisos en educació perquè, per una qüestió normativa i de principis, l'educació no es pot concebre o tractar com una mercaderia més. En l'altre, hi trobem països que defensen que l'aplicació de les regles del lliure comerç en els sistemes educatius és la millor solució als problemes que afronta l'educació. Aquest dissens és, actualment, un dels principals obstacles per a la constitució d'un règim global de comerç de serveis educatius. Tinguem present que la manca d'enteniment comú en l'àmbit dels principis d'una àrea temàtica determinada —o la manca d'un pensament hegemònic sobre la matèria— obstaculitza la construcció d'un règim internacional al voltant d'aquesta àrea. Però és més, el treball empíric realitzat també posa de manifest l'absència d'una narrativa compartida entre els països membres sobre els fins i les condicions que fan necessari aquest règim.

Això darrer és congruent amb una altra observació que es desprèn de l'anàlisi del discurs dels negociadors. Ens referim al fet que un sector dels països que decideixen no liberalitzar l'educació en el marc de l'AGCS, no adopten aquesta posició per "raons educatives". En ocasions ho fan per raons tècniques com, per exemple, precaucions davant les àrees grises paleses en alguns articles de l'Acord. El mateix podem dir d'un sector de les delegacions que decidirien liberalitzar (o consolidar la liberalització) de l'educació en el marc de l'AGCS per raons extraeducatives. Ens referim sobretot als països que tracten l'educació com una moneda de canvi en el decurs de la negociació. Per tant, tot i que sembli paradoxal, per a moltes delegacions que negocien l'establiment de compromisos de liberalització educativa els objectius, la concepció i les funcions de l'educació estan en un segon pla. De fet, per norma general, els representants governamentals no deliberen sobre el tema educatiu des de marcs interpretatius i valoratius pròxims als del món educatiu.

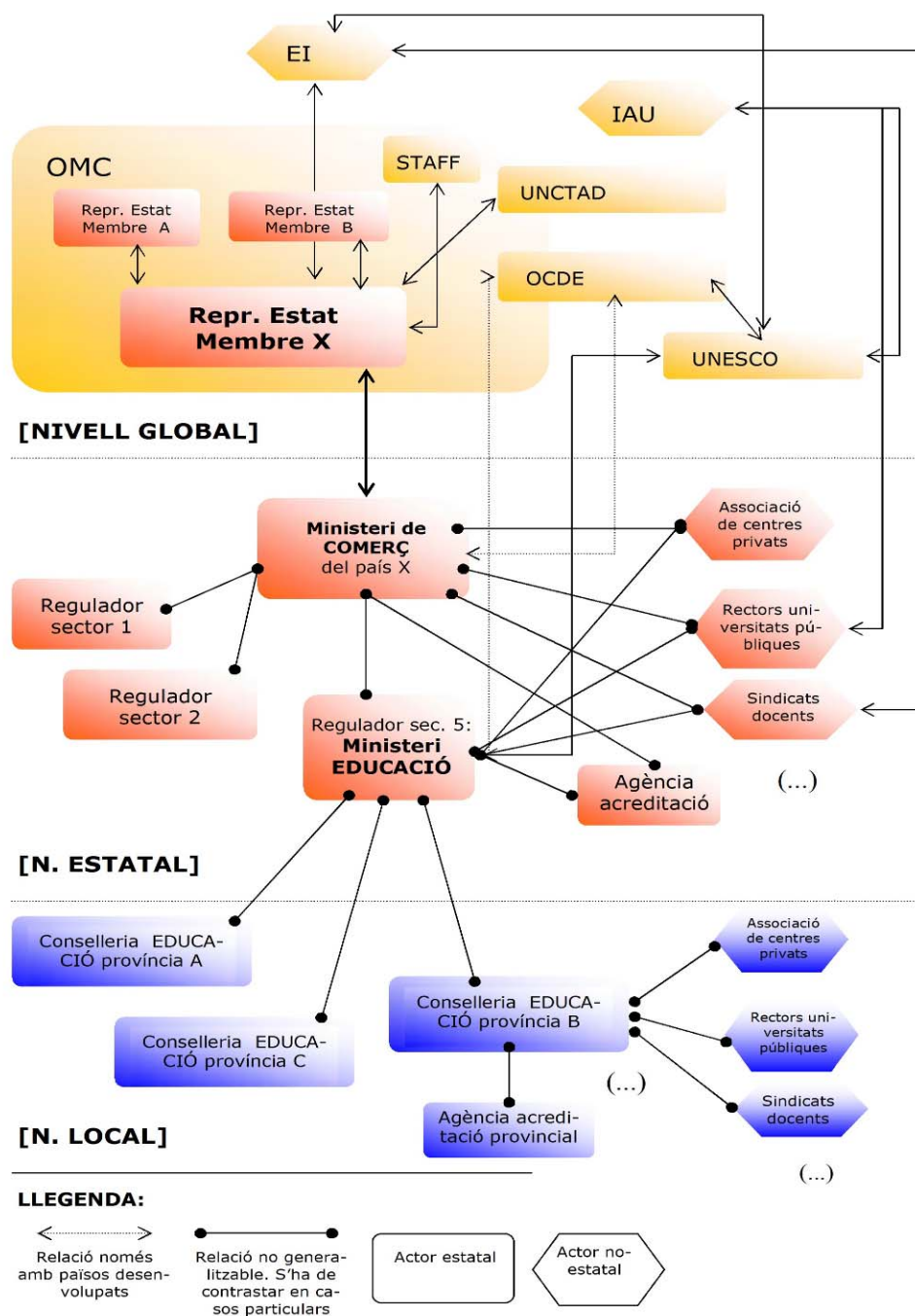
Actors que participen en les negociacions de l'AGCS i l'educació

El treball empíric realitzat ens ha permès conèixer quins actors participen, o no participen, en les negociacions de l'AGCS en l'escala global, i de quina manera ho fan. En el gràfic següent s'hi troben representats els actors que participen en les negociacions de l'AGCS, com també els patrons de relació que s'estableixen entre ells. Com podem veure, els representants governamentals són els agents principals en la negociació que es desenvolupa en l'àmbit de l'OMC. Es troben situats en el

centre de la xarxa d'interaccions que es produeix en el subsistema de la negociació (on participen actors com l'*staff* de la UNCTAD i de l'OMC) o al marge del subsistema (on trobem entitats no governamentals o organismes internacionals com la UNESCO). Així, s'observa que hi ha membres que tenen un accés més gran al sistema OMC (com la UNCTAD o l'OCDE, perquè són membres observadors), mentre d'altres han d'interactuar amb els negociadors des de situacions més perifèriques (com Education International). Un altre grup d'actors opta per no interactuar amb els negociadors i intentar influir de manera més indirecta, normalment desencadenant l'acció dels seus membres a escala estatal. Així ho fan les associacions d'universitats, la mateixa UNESCO i, de nou, EI.

Finalment, en el gràfic també s'inclouen aquells actors susceptibles de participar en la negociació des d'escala inferiors (estatal i local). El gràfic, per tant, representa la complexitat de la negociació multiescalar de l'AGCS i l'educació, i esdevé una mena d'hipòtesi del mapa d'actors que es podria involucrar en la negociació en les escales estatal i subestatal.

Gràfic 7.1. Negociació multiescalar de l'AGCS
 Font: Elaboració pròpia



D'altra banda, hem identificat els repertoris interpretatius, de pronòstic i d'acció, dels diferents actors que participaren, formal o informalment, en el procés de negociació. En la taula següent (taula 7.3) se sistematitza aquesta informació. S'hi inclouen només els actors més rellevants en el procés de negociació.

Taula 7.3. Paper i posició dels actors en la neociació de l'AGCS. Font: elaboració pròpia

ACTOR	REPERTORI D'ACCIO	REPERTORI INTERPRETATIUS (diagnosi)	REP. DE PRONOSTIC	POSICIO	NIVELL
Staff OMC	Assessoria i disseminació d'idees entre els representants dels governs	<ul style="list-style-type: none"> Respecta capacitat regular dels estats Afaveix el desenvolupament Més oferta i inversió en educació 	Continuïtat de la liberalització	MODEL 5 (pro-liberalització)	[+] Pro-liberalització educació
Banc Mundial	Disseminació d'idees i recomanacions a través d'informes Imposició a través de PAEs i PSRs als PMAs	<ul style="list-style-type: none"> Afaveix accés a l'ES en els països menys desenvolupats 	Continuïtat de la liberalització	MODEL 5 (pro-liberalització)	
OCDE	Brokers entre món educació i comercial Disseminació d'idees entre els seus membres	<ul style="list-style-type: none"> Respecta la capacitat de regular dels estats Més oferta i inversió en educació Afaveix el desenvolupament, tot i que també pot fomentar l'intercanvi desigual 	Explorar oportunitats de la comercialització educativa (sobretot dels països membres)	MODEL 5 (pro-liberalització)	
UNCTAD	Assessoria i disseminació d'idees entre els seus membres	[Interpretació de l'AGCS en general; no centrada en educació]: Pot restringir l'accés als serveis públics, atavorir intercanvi desigual i restringir el <i>policy space</i>	Propostes reformistes: <ul style="list-style-type: none"> Prudència en l'establiment de compromisos. Tenir en compta altres variables 	Entre MODEL 2 (cautela) i 3 (interessos defensius)	[-] Pro-liberalització educació
UNESCO	Assessoria i disseminació d'idees entre els seus membres	<ul style="list-style-type: none"> Pot perjudicar la qualitat i privatitzar l'accés a l'educació Intercanvi desigual (des del punt de vista de la diversitat cultural) 	Propostes reformistes: <ul style="list-style-type: none"> Prudència en l'establiment de compromisos. Tenir en compta altres variables (qualitat, accés, diversitat cultural) 	Entre MODEL 1 ("L'ed. no és una mercaderia") i 3 (interessos defensius dels països del Sud)	
Assoc. Universitàries (IAU)	Disseminació d'idees entre els seus membres Conscienciar-los per a que actuïn a escala estatal	<ul style="list-style-type: none"> Restringeix <i>policy space</i> Intercanvi desigual en educació Perjudica qualitat educació Altera funcions tradicionals educació 	Proposta entre reformista i rupturista: <ul style="list-style-type: none"> Moratória en l'establiment de compromisos en educació per part dels països. Que es tingui més en compta la veu de les universitats 	MODEL 1 ("L'ed. no és una mercaderia")	
Internacional de l'Educació (EI)	Advocacia / Pressió directa als representants dels governs a l'OMC Conscienciar als seus membres	<ul style="list-style-type: none"> Restringeix <i>policy space</i> Intercanvi desigual en educació Privatitza accés i finançament educació Altera funcions tradicionals educació Perjudica condicions laborals 	Ruptura: <ul style="list-style-type: none"> Excloure l'educació de l'AGCS. Moratória en l'establiment de compromisos en educació per part dels països. 	MODEL 1 ("L'ed. no és una mercaderia")	

Influència externa en les decisions sobre liberalització educativa?

Si observem els repertoris d'acció dels diferents agents, arribem a la conclusió que una important part de la lluita desencadenada per les negociacions de l'AGCS i l'educació es desenvolupa en el terreny de les idees. Gairebé tots els actors analitzats pretenen influir en un sentit o altre de la negociació enarborant arguments a favor o en contra de la liberalització educativa en el marc de l'Acord.

Una part important de l'activitat del mateix Secretariat de l'OMC se centra en la persuasió i en la configuració de preferències dels països membres, la qual canalitza a través dels serveis d'assistència tècnica, dels documents sectorials elaborats per la Divisió de Serveis o de la tasca "conscientitzadora" de la Divisió de Comunicació. No obstant això, al Secretariat de l'OMC li han sorgit molts rivals en l'àmbit de la disseminació d'idees i l'advocacia, la majoria dels quals pretenen influir en els governs en un sentit molt diferent al seu. Aquest seria el cas d'organismes de les Nacions Unides com la UNESCO i la UNCTAD, o de grups no estatals com Education International o l'IAU.

Alguns d'aquests actors pressionen perquè no avanci la liberalització educativa (EI, IAU), o perquè, si avança, ho faci de manera cautelosa i acompanyada d'una reglamentació nacional adequada (UNESCO). D'altres, com l'OCDE, tenen una posició més ambigua. Oficialment, el rol de l'OCDE és el d'esclarir els malentesos que existeixen al voltant de la temàtica i establir ponts entre les parts confrontades (educació i comerç). Ara bé, l'OCDE també vol afavorir que els seus membres, que són els països més rics del planeta, explorin els seus interessos ofensius en la matèria.

Ara bé, fins a quin punt les accions d'advocacia o de pressió política empreses pels agents analitzats en l'escala supraestatal són influents en la conducta dels governs i, per tant, en el resultat de les negociacions de l'AGCS? Per respondre aquesta qüestió cal realitzar dues consideracions:

1) En primer lloc, el fet que les "raons educatives" no sempre predominen en la posició adoptada pels països (i, en conseqüència, en la casuística de les decisions) limita la capacitat d'influència d'aquells grups i organismes que utilitzen únicament arguments educatius com a arma de persuasió (UNESCO, EI, IAU, etc.).

2) Un segon límit a l'acció de persuasió i pressió que es porta a terme al voltant de l'activitat de l'OMC el trobem en el fet que les posicions adoptades pels representants governamentals es defineix, normalment, a escala estatal. Per tant, aquells actors que aspiren a influir actuant exclusivament en l'escala global afronten limitacions estructurals per ser efectius, mentre que l'advocacia o la pressió política

podran tenir resultats més clars si es porta a terme a escala estatal. Els PMA, de nou, conformarien l'excepció d'aquesta regla ja que els representants governamentals no acostumen a tenir forts suports en la capital ni orientar la seva acció per prerrogatives clarament definides pel seu govern. No en va, moltes de les iniciatives de persuasió, assistència tècnica, etc. de l'*staff* de l'OMC, de la UNCTAD, la UNESCO o de moltes ONGD està orientat a aquest conjunt de països.

No obstant això, els actors internacionals també poden influir en el decurs de les negociacions capacitant als seus membres i conscienciant-los sobre la importància del tema, introduint la temàtica en la seva agenda política i afavorint que actuïn a escala estatal per així obtenir resultats que es reflecteixin en l'escala global. En les negociacions de l'AGCS i l'educació, hem identificat nombrosos actors internacionals que, en base a la lògica del *re-scaling*, pretenen influir en el règim global de comerç educatiu activant i projectant determinades idees i preferències en l'àmbit estatal.

L'anàlisi de la política global de la negociació duta a terme en aquest capítol ha incrementat el nostre nivell de comprensió de la problemàtica. A través d'aquesta aproximació qualitativa hem establert quins actors participen més activament en l'escenari de la negociació, hem identificat relacions que desconeixíem, i hem aprofundit en algunes de les nostres premisses de partida. També hem contrastat que, si bé en l'escenari global es genera una activitat molt intensa al voltant de la negociació de l'AGCS, el locus de la presa de decisions acostuma a ubicar-se en l'escala estatal. Es reafirma així la necessitat d'adreçar-nos a la política de la negociació que es desenvolupa en aquesta escala per aprofundir en l'explicació de la liberalització de l'educació en el marc de l'AGCS.

8. Estudis de Cas. Les Negociacions de l'AGCS a l'Argentina, Xile i Espanya

En el present capítol realitzem tres estudis de cas sobre les negociacions de l'AGCS i l'educació a tres països: l'Argentina, Xile i Espanya. Amb els estudis de cas pretenem copsar en quina mesura els condicionants i els successos palesos a escala estatal compten amb una dinàmica pròpia i, per tant, tenen la capacitat d'influir en el contingut i la forma del règim comercial global auspiciat per l'OMC. D'altra banda, el fet d'aterrar la recerca en casos concrets contribuirà a aïllar amb més precisió les variables que han influït en la presa de decisions sobre la liberalització de l'educació en el marc de l'OMC. Entre altres estratègies metodològiques, adoptem una perspectiva comparada i exposem les dades relatives a les negociacions segons la proposta del *process tracing*. Com veurem, el contingut del capítol té un caràcter eminentment empíric i se centra, en gran mesura, en la sistematització i l'anàlisi de les dades obtingudes mitjançant el treball de camp. Tanmateix, sobretot a l'hora d'explorar els factors contextuais, ens basem en fonts secundàries i en l'anàlisi de documents.

En cada un dels estudis de cas, incloem les mateixes variables, la qual cosa ens facilitarà la comparació de les dades. Concretament, analitzem en profunditat els ítems següents:

a) L'entorn en el qual es desenvolupa la negociació. Aquest apartat se subdivideix en l'entorn general (en el qual fem una pinzellada general al model de desenvolupament i a la política comercial de cada país, així com a les oportunitats polítiques i institucionals que ofereix) i en l'entorn temàtic, és a dir, l'estructura i la regulació del sistema d'educació superior en el país, posant especial èmfasi a la temàtica de la internacionalització.

b) La negociació de l'AGCS i l'educació en el país en qüestió, a partir del rol dels actors que la protagonitzen, els repertoris d'acció que han desplegat i la seva interpretació de la problemàtica. També reconstruirem el procés de la negociació i posarem de relleu els esdeveniments més importants per entendre el comportament dels països estudiats en l'OMC i el resultat de la negociació.

8.1. L'Argentina. La politització del debat

8.1.1. Entorn de la negociació

La ruptura amb el neoliberalisme

La història recent de l'Argentina està marcada per la greu crisi financera que va viure el país l'any 2001. Aquesta crisi va desembocar en un augment espectacular dels nivells de pobresa i atur, així com en una crisi política palesa en el fet que el país va tenir cinc presidents durant un període de temps inferior a dos anys. L'estabilitat econòmica i política tornà de les mans de Nestor Kirchner, escollit com a president de la *Nación* a les eleccions de 2003. Kirchner arribà al poder amb una campanya en la qual criticà durament les polítiques neoliberals dels noranta impulsades per Carlos S. Menem (1989–1999) el qual, tot i que pertanyia al seu mateix partit, el *Partido Justicialista*, fou el seu principal contrincant en aquella contesa electoral. El programa de govern de Kirchner quallà prou en una societat en què s'havia forjat un consens ampli contra el neoliberalisme i els seus promotors, com ara els organismes internacionals que van contribuir al fet que aquesta ideologia penetrés en el país. A més, el fet que Menem, el principal responsable polític de la crisi, es tornés a presentar a les eleccions afavorí que Kirchner comptés amb un major suport electoral.

Així, el nou govern, des que fou investit l'any 2003, ha impulsat polítiques amb les quals trencar amb tot allò que representa l'imaginari polític de la dècada anterior. En el marc d'aquesta estratègia destaca la posició crítica, sovint bel·ligerant, adoptada en alguns organismes internacionals, sobretot els que més advoquen pel neoliberalisme, com el BM, el FMI i la mateixa OMC (Öniş, 2004). Així, contra l'obertura econòmica radical dels noranta, la política econòmica del govern argentí actual té un fort component de nacionalisme econòmic. Segons Gilpin (1987), els nacionalistes econòmics, a diferència dels liberals, entenen que l'estat és l'actor clau per al desenvolupament econòmic. El seu rol consisteix a afavorir l'economia nacional i promoure que el màxim de productes i serveis es generin en el propi territori per empreses de capital nacional. En matèria comercial se'ls pot qualificar de mercantilistes en el sentit que aspiren a importar els mínims béns de l'exterior i a impulsar les exportacions. A més, en l'àmbit de política exterior, el govern de Kirchner és regionalista abans que globalista. Prioritza espais d'integració política i econòmica d'àmbit regional, entre els quals destaca el MERCOSUR, i adopta un perfil més baix o, fins i tot, d'actor *tercermundista* en

fòrums globals com l'OMC.³¹⁸ Ara bé, molts dels atacs al neoliberalisme i a la globalització del govern actual són més retòrics que pràctics, ja que s'han donat moltes continuïtats en política econòmica i fiscal en relació a la dècada dels noranta.

D'altra banda, el govern actual ha estat molt actiu en l'establiment d'aliances amb els moviments socials. Aquesta aproximació als moviments i, fins i tot, la cooptació dels seus principals líders ha resultat clau de cara a assolir l'estabilitat política del país. En matèria comercial, també s'han obert canals institucionals per a la participació d'actors no estatals i de la societat civil. Aquesta obertura es pot llegir també en clau de ruptura amb la dècada dels noranta. Durant el *menemisme*, l'estil de definició i implementació de polítiques era poc participatiu i *top-down*. La política comercial era un dels casos més clars en què es reflectia aquesta forma de fer política, i els empresaris eren els interlocutors exclusius del govern en aquests afers (Guiñazú, 2003).³¹⁹ El model d'interacció no es basava en mecanismes formalitzats ni en la consolidació d'instàncies estables d'articulació de demandes. En canvi, els responsables de política comercial actual tenen el mandat governamental d'atendre les peticions de la societat civil i de consultar-la quan s'escaigui. Per assolir aquest objectiu, el *Ministeri de Relacions Exteriors, Comerç Internacional i Culte* (conegut com a *Cancillería*) ha impulsat iniciatives com el *Consell Consultiu de la Societat Civil*.³²⁰

El sistema universitari argentí. Entre Córdoba i Doha

Evolució històrica de la regulació de les universitats argentines

L'educació superior argentina està marcada per una fita històrica: la reforma educativa de 1918. Aquesta reforma, que fou implementada pel govern de la *Unión Cívica Radical* (UCR), és coneguda també com la *reforma de Córdoba* ja que és el resultat d'un procés de mobilització estudiantil i de la comunitat universitària en general que va tenir el seu focus a la *Universidad Nacional de Córdoba*. Amb la reforma es van institucionalitzar una sèrie de qüestions que són encara cabdals en el sistema universitari argentí com l'autonomia universitària, el cogovern dels centres per part del personal docent i els estudiants, la funció social de la universitat i l'extensió universitària, etc. A més, gràcies a la *reforma* la universitat es va popularitzar i l'accés a l'educació superior s'incrementà substantivament.

³¹⁸ És interessant assenyalar que just abans que esclatés la crisi de 2001, el Ministeri d'Economia proposava, com a solució, signar un TLC amb els EUA en la línia dels signats per Xile i Mèxic.

³¹⁹ Prenent com a exemple el procés de negociació de l'ALCA durant la dècada dels noranta, Guiñazu (2003) observà que cap organització social no fou consultada.

³²⁰ Vegeu: <http://www.mrecic.gov.ar/ccsc/> [Consultat: 12/06/07].

La democratització de la universitat s'aprofundí amb el primer govern de Juan Domingo Perón (1946–1955), que a l'any 1949 va establir l'ingrés lliure i gratuït a la universitat. Això va comportar un augment espectacular en les xifres d'accés: l'any 1945 hi havia 47.000 estudiants universitaris, i l'any 1955 n'hi havia 136.362 (Fernández Lamarra, 2003b). L'any 1955, el nou govern militar sancionà un decret llei que permetia la creació d'universitats privades, la qual cosa desencadenà la proliferació d'universitats catòliques. Ara bé, la llei establia que aquestes universitats no podien rebre subvencions estatals, política que actualment continua vigent (Sánchez Martínez, 2002). En paral·lel, també va créixer el nombre d'universitats públiques, de manera que a mitjan els setanta gairebé cada província argentina comptava amb una universitat *nacional*.³²¹

Durant la darrera dictadura militar (1976–1983) es van introduir taxes en les universitats nacionals i, consegüentment, deixaren de ser gratuïtes. No obstant això, en aquell període es va posar més èmfasi en el control polític de la universitat que no pas a introduir mesures privatitzadores. De fet, fins i tot, es van nacionalitzar algunes universitats privades per controlar més fàcilment els continguts que impartien. Una vegada restaurada la democràcia, una de les primeres mesures del nou govern de la *Unión Cívica Radical* (1983–1989) fou la normalització i la democratització de la universitat (entre altres mesures, es reinstaurà la gratuïtat de la universitat pública). El fet que la política universitària fou un dels primers àmbits en què va intervenir el nou govern democràtic està directament relacionat amb el fet que des de la reforma de 1918 les universitats han estat un dels principals bastions de poder dels radicals.

El govern de Ménem (1989–1999) no va intervenir en matèria d'educació superior fins l'any 1995, quan va sancionar la vigent *Ley 24.521 d'educació superior* (LES). Fins a aquell moment, la seva política més rellevant havia estat la d'afavorir la creació de noves universitats privades. La LES comporta una reforma profunda del sistema d'educació superior argentí. Les principals novetats que introdueix són:

- Planteja normes conjuntes per a universitats públiques i privades. La LES fixa les normes i les pautes per al reconeixement de les universitats privades i els seus règims de funcionament, tant provisoris com definitius (Fernández Lamarra, 2004).
- Regula les institucions d'educació superior no universitària. De fet, és la primera llei que abasta de manera conjunta l'ES universitària i no universitària (Fernández Lamarra, 2004).

³²¹ *Nacional* és el terme utilitzat per fer referència a les universitats estatals o públiques.

- Crea una agència d'acreditació i avaluació de la qualitat: la CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria).
- Creació d'òrgans de coordinació i consulta del sistema universitaris. Es reconeixen els òrgans ja existents com el CIN (Consejo Interuniversitario Nacional) i el CRUP (Consejo de Rectores de las Universidades Privadas), i es crea el Consejo de Universidades, una instància que per primer cop havia de reunir les universitats públiques i privades sota un mateix paraigua, “como integrantes de un único sistema”, amb l'objectiu d'assolir acords comuns sobre temes fonamentals (Molina, 1999: 71).

A la LES es reflecteix l'habitual tensió en moltes reformes neoliberals que, d'una banda, promouen la lliure competència, la desregulació estatal, l'autonomia i la descentralització dels recursos, però que a la vegada cerquen assolir un control estatal més eficaç a través de fórmules de finançament selectives o de sistemes d'avaluació (Mollis, 1997). Recollint aquesta *doble cara* de la política universitària del govern de Ménem, Schugurensky (1997) qualifica els promotors de la LES com a “intervencionistes de mercat”.

La reforma de la LES fou durament impugnada per la comunitat universitària (moviment estudiantil, autoritats de les universitats, sindicats docents, etc.). De fet, el govern fou incapaç d'imposar algunes mesures, inicialment plantejades, com la d'introduir taxes a la universitat pública.³²² Per entendre les dimensions que adquirí el conflicte universitat pública – govern cal recordar que les universitats públiques argentines i l'òrgan que les aglutina, el CIN, són feus de la UCR. S'establí així un joc de forces entre tots dos sectors. Les universitats s'oposaven a les propostes governamentals amb més èmfasi pel fet que provenien d'un govern peronista i el govern pretenia utilitzar determinades reformes i, sobretot, les polítiques de finançament, per afeblir el poder dels radicals a la universitat pública (Altbach, 2000: 3).

Una altra font de crítica de la reforma universitària era que s'emmarcava en un procés d'ajust estructural que s'estava aplicant en el país. En conseqüència, si bé la reforma era executada des del Ministeri d'Educació, fou planificada des del Ministeri d'Economia (Schugurensky, 1997). De fet, al mateix Ministeri d'Educació aparegué un front opositor a determinades mesures que es pretenien implementar des d'Economia (sobretot les més radicalment privatitzadores). Així, alguns

³²² Un altre factor que dificulta la introducció de taxes a Argentina és que s'associa emocionalment al període militar (Schugurensky, 1997).

buròcrates del Ministeri d'Educació "no foren lleials completament a l'agenda intervencionista de mercat" (Schugurensky, 1997: 264). Aquest seria un indicatiu clar a favor de l'argument que no es pot considerar l'estat com un actor monolític i que les contradiccions dintre el propi estat són el motor de determinats processos de canvi o de reproducció política.

Actualment, el govern de Kirchner s'està plantejant derogar o reformar la llei vigent d'ES, tot i que fins el moment s'ha limitat a obrir un debat públic sobre la matèria amb les parts interessades.³²³ També ha sancionat la *Llei núm. 26.206 d'Educació Nacional*, la qual tracta aspectes de l'educació superior, però de manera molt generalista. Es limita a modificar algunes qüestions conceptuals de la LES i a desenvolupar la regulació sobre els instituts d'educació superior. Ara bé, un aspecte important d'aquesta nova llei és que supera les ambigüitats derivades de la LES en matèria de la gratuïtat de l'educació superior. La nova llei determina que el finançament del sistema educatiu estatal és una responsabilitat de l'estat "asegurando la gratuidad de los servicios de gestión estatal, en todos los niveles y modalidades" (art. 11 de la Llei 26206).

Estructura del sistema universitari. Focus en la internacionalització

A l'Argentina es destina l'1,1 % del PIB a educació superior, del qual el 0,7 % correspon a inversió pública i el 0,4 % a inversió privada.³²⁴ Cal tenir en compte que el pressupost públic en educació superior va caure dràsticament arran de la crisi econòmica del 2001, tot i que tendeix a recuperar-se (García Solá, 2004).

Als anys noranta, el nombre d'universitats privades augmentà exponencialment. En només cinc anys, entre 1990 i 1995, el govern autoritzà la creació de 23 noves institucions d'educació superior, la mateixa quantitat d'institucions privades que foren creades durant els trenta anys anteriors. La creació de la CONEAU va posar fre al creixement incontrolat d'universitats privades, ja que s'establiren condicions i criteris de qualitat als aspirants a proveir serveis d'educació superior. Així, des de 1996 fins al 2003 només es crearen nou institucions noves, un nombre relativament baix si tenim en compte que hi hagueren 72 sol·licituds (Villanueva, 2003). A la taula següent observem el nombre d'universitats públiques i privades, nacionals i estrangeres, que conformen el sistema educatiu argentí:

³²³ Vegeu: "El 2007 debe ser el año del debate universitario" Pàgina 12, 09/03/07; "Se viene el debate por otra ley". Pàgina 12, 30/12/06.

³²⁴ Dades de l'any 2004. Font: UNESCO (2006).

Taula 8.1. Institucions d'ES a l'Argentina
Font: (Caillon, 2005)

Institucions universitàries	Estatals	Privades	Total
Universitats	38	41	79
Instituts universitaris	6	12	18
Estrangera	-	1	1
Internacional	-	-	1
Provincial	1	-	1
<i>Total</i>	<i>45</i>	<i>54</i>	<i>100</i>

L'única universitat estrangera que opera físicament a l'Argentina (**mode comercial 3** segons la categorització de l'AGCS) és la Universitat de Bolònia.³²⁵ Algunes universitats estrangeres, com la Universitat Internacional de Lynn, han sol·licitat una llicència d'activitat, però la CONEAU l'ha denegada (CONEAU ARG11). L'acreditació de les universitats estrangeres s'inclou a la LES, però es desenvolupa en el Decret 276, de març de 1999. Segons aquest decret, les seus de les institucions universitàries estrangeres dins el país són considerades per al seu reconeixement sota les mateixes normes que s'apliquen a l'acreditació de noves institucions privades nacionals. Els mecanismes de control i seguiment són també els mateixos que per a la resta de centres privats (Fernández Lamarra, 2003a). A diferència d'altres països, tampoc no hi ha barreres al fet que la propietat de les universitats sigui 100 % capital estranger (CONEAU ARG11). No obstant aquestes facilitats, i a diferència del que succeeix en altres països de la regió (sobretot de l'Amèrica Central i la comunitat andina), la presència de centres universitaris estrangers a l'Argentina és molt baixa. Probablement, això es deu a factors com per exemple que la universitat pública compta amb un cert prestigi, és gratuïta i no hi ha restriccions pel que fa a l'accés, el sector universitari nacional està prou desenvolupat, les universitats estrangeres —en qualitat d'universitats privades— no poden rebre finançament estatal, o l'efecte dissuasori de la CONEAU.

En canvi, són molts nombrosos els programes de *twinning* o de doble titulació entre universitats argentines i universitats estrangeres, sobretot dels EUA i europees. Entre les darreres predomina la presència d'universitats espanyoles. En els casos de doble titulació entre una universitat nacional i una d'estrangera el procés jurídic és senzill ja que només es requereix que s'acrediti la titulació nacional (Fernández Lamarra, 2003a). Pel que fa a l'exportació de serveis universitaris argentins segons el mode 3, cap universitat argentina no ha obert filials a l'estranger (Theiler, 2005)

³²⁵ Altres universitats s'han ubicat en el territori per oferir cursos als seus propis estudiants (Universitat de Nova York i Universitat de Harvard) o com a focus de desenvolupament d'investigacions (NYU, Harvard, Salamanca, etc.) (Fernández Lamarra, 2003b).

Respecte al **mode 2**, la balança comercial argentina també és clarament desfavorable. El país compta amb 3.261 estudiants estrangers en el seu territori, 2.682 dels quals provenen d'Amèrica Llatina i el Carib. El pagament de taxes per part d'aquests estudiants no està regulat, les universitats són autònomes per definir si les cobren o no, quina quantitat i per quins conceptes (SPU ARG08). Mentrestant, 8.485 argentins estudien a l'estranger: 3.644 als EUA, 838 a França, 802 a Espanya, 519 a Alemanya i 434 al Regne Unit. Entre els primers destins no trobem cap país de la regió (UNESCO 2006). Un element clau de la internacionalització de la política universitària associat al mode comercial 2 el trobem en el reconeixement de títols obtinguts a l'estranger. Sobre aquesta qüestió, l'article 29 de la LES faculta les universitats nacionals a revalidar títols estrangers, de manera que és competència seva determinar els mecanismes i les exigències per resoldre les sol·licituds de revàlida rebudes. També hi ha la possibilitat de l'homologació, que es dóna quan la validació de títols estrangers està prevista en un conveni internacional.³²⁶ En aquest cas, l'homologació corre a càrrec de l'estat (Marquis, 2002). Els estudiants estrangers que vagin a l'Argentina per fer-hi cursos de postgrau i no aspirin a exercir una activitat professional (i el postgrau no requereix que facin pràctiques professionals) no necessiten revalidar el seu títol (Pugliese, 2005).³²⁷

Finalment, a l'Argentina ha proliferat el consum d'educació a distància proveïda des d'altres països (**mode 1**). Els principals proveïdors estrangers segons aquesta modalitat són la UNED, la Universitat Politècnica de Madrid, la Universitat del Pacífic Oest, la Universitat Oberta Iberoamericana, la Universitat de Nova York, la Universitat de Harvard i la Universitat de Salamanca (Villanueva, 2003). L'Argentina compta amb una universitat virtual, la de Quilmes, que és el resultat d'un consorci amb la UOC (Fernández Lamarra, 2003b). La majoria d'universitats tradicionals també ofereixen alguns programes a distància. Ara bé, tant la Universitat de Quilmes com les altres universitats argentines amb programes virtuals no són entitats exportadores ja que compten amb una clientela eminentment local (Theiler, 2005). La modalitat de provisió educativa virtual es recull a la LES i es desenvolupa, tot i que de manera encara molt oberta, en el Decret nacional 81/98³²⁸. La Resolució

³²⁶ Resolució de la Secretaria de Polítiques Universitàries núm. 252/03.

³²⁷ Vegeu la Resolució ministerial núm. 416/00. Segons un dels entrevistats, un dels principals experts en convalidació de títols del Ministeri d'Educació argentí, l'Argentina es troba entre els països *generosos* pel que fa a la recepció de graduats d'altres països i en el reconeixement de les seves titulacions (DNGU ARG13).

³²⁸ Per exemple, en aquest decret s'afirma que "la solución más conveniente, al menos mientras no se cuente con una mayor experiencia, es la de facultar al Ministerio de Cultura y Educación para dictar las

núm. 1717 de 29 de desembre de 2004, en canvi, regula aquesta modalitat amb molta més precisió i atorga reconeixement oficial i validesa nacional als títols de grau i postgrau cursats a distància, en cas que compleixin un conjunt de requisits mínims i que siguin aprovats pel Ministeri d'Educació. La Resolució no fa esment dels títols obtinguts a l'estranger a través de la modalitat a distància. Segons un dels experts entrevistats, encara no s'han creat els mecanismes perquè siguin reconeguts (DNCI ARG10).

Els serveis d'educació superior a l'AGCS i altres acords de lliure comerç

L'Argentina no ha establert compromisos de liberalització en el marc de l'AGCS i, com desenvoluparem més endavant, el govern actual s'ha compromès a no adoptar compromisos de liberalització en la ronda actual. En canvi, en qualitat de membre del MERCOSUR, l'Argentina sí que ha liberalitzat externament els serveis educatius. Aquests compromisos s'acullen a l'excepció al principi de NMA de l'AGCS de manera que només beneficien els països que pertanyen al MERCOSUR.

La llista de compromisos específics de l'Argentina en educació superior, producte de la 5a Ronda de Negociacions de Serveis del MERCOSUR, que es va tancar el 16 de desembre de 2004, és recollida a la taula 8.2. En aquesta ronda no es van consignar compromisos addicionals respecte als que ja hi havia anteriorment (Peixoto, 2007).

Taula 8.2. Compromisos específics de l'Argentina en educació (MERCOSUR, Vª Ronda)
Font: (Peixoto, 2007)

Mode Serveis Educatius	Mode 1		Mode 2		Mode 3		Mode 4	
	AM	TN	AM	TN	AM	TN	AM	TN
Educació primària (5A)	NC	NC	NI	NI	NI	RE	NC/CH	NC/CH
Educació secundària (5B)	NC	NC	NI	NI	NI	RE	NC/CH	NC/CH
Educació superior (5C)	NC/NR	NC/NR	NI	NI	NI	NI	NC/CH	NC/CH
Altres serveis d'educació (5D)	NC	NC	NI	NI	NI	NI	NC/CH	NC/CH

Llegenda > AM: Accés a mercats; TN: Tracte nacional; NI: Cap restricció; NI/RE: Cap restricció, excepte reglamentació nacional explicitada; NC: No consolidat; NC/NR: No consolidat per no reglamentat; NC/RE: No consolidat, excepte reglamentació nacional explicitada; NC/CH: No consolidat, excepte compromisos horitzontals; RE: Restricció explicitada.

normas necesarias de acuerdo con la realidad de los casos concretos que se vayan presentando, todo ello sin perjuicio de las atribuciones propias del poder ejecutivo nacional, en el acto de la puesta en marcha de una institución universitaria nacional, de autorización de una institución universitaria privada, o de reconocimiento de una institución universitaria provincial”.

Com es pot observar, en matèria d'educació superior, l'Argentina no ha consignat compromisos en el mode 1 —*educació a distància*— perquè el sector no es troba suficientment reglamentat. En els modes 2 i 3 no es preveu cap limitació, exceptuant-ne aquelles amb caràcter horitzontal (que, pel mode 3, serien limitacions a l'adquisició de terra en zones frontereres). Pel mode 4, presència de persones físiques, no s'assumeixen compromisos, excepte els indicats en els compromisos horitzontals en els quals s'obren les fronteres a la circulació de categories professionals molt determinades (com per exemple homes de negocis, representants d'empreses estrangeres, etc.).

El Mercosur, a diferència de l'AGCS, no tan sols és un tractat comercial. També és, en gran mesura, un procés d'integració política. L'àrea educativa és una de les que gaudeix de major centralitat en el marc d'aquesta integració. De fet, compta amb un espai amb dinàmica pròpia anomenat *MERCOSUR Educativo* el qual està integrat per les principals autoritats educatives dels països membres. Fins a l'actualitat, els principals acords adoptats en el *MERCOSUR Educativo* són un mecanisme experimental d'acreditació (conegut com a MEXA) que s'aplica a tres carreres de grau (medicina, enginyeria i enginyeria agronòmica), i un programa d'intercanvi i mobilitat al qual es pot acollir el professorat i l'alumnat de les universitats dels països membres (programa MARCA).

El MERCOSUR, a la seva vegada, està negociant una associació econòmica amb la UE en què també es recull la liberalització de l'educació. L'Argentina no ha adoptat compromisos en aquesta matèria ni ha presentat cap oferta en la present ronda de negociacions. L'únic país del MERCOSUR que ho ha fet és el Paraguai.³²⁹ En el marc d'aquesta relació Unió Europea – MERCOSUR, l'any 2002 es va posar en marxa el projecte ACRO (*Acreditación y reconocimientos oficiales entre universidades del MERCOSUR y de la Unión Europea*). El projecte vol desenvolupar el marc conceptual de l'acreditació en els contextos europeu i llatinoamericà —en especial en el MERCOSUR— establir criteris comuns per al reconeixement de títols i proposar mecanismes estables vàlids en ambdues regions per als processos d'acreditació i reconeixement de títols.³³⁰

³²⁹ Llista presentada el 27 de setembre de 2004. Consulteu la llista a; www.mre.gov.br

³³⁰ El projecte es va posar en marxa per part dels caps d'estat de la UE i de l'Amèrica Llatina el mes de juny de 2002 a la Cimera de la UE celebrada a Sevilla.

8.1.2. El procés de la negociació de l'AGCS a l'Argentina

Com la majoria de països en vies de desenvolupament, l'Argentina no va adquirir compromisos de liberalització en educació durant la Ronda d'Uruguai. Al principi d'aquella Ronda, l'Argentina era un dels països més crítics amb el tema dels serveis i era un dels líders del G-10, una coalició que s'oposava a l'aprovació d'un acord de serveis, que va aconseguir frenar algunes de les propostes més agressives dels EUA en la matèria (Narlikar and Woods, 2003). No obstant això, el fet que la Ronda es tanqués en el primer període del govern neoliberal de Ménem, va contribuir que la llista final de compromisos argentina fos prou ambiciosa: es van comprometre sis sectors amb un nivell de profunditat elevat. Ara bé, el sector educatiu quedà fora de la llista.

La discussió més profunda sobre la liberalització educativa en el marc de l'AGCS no es va iniciar fins al període d'ofertes i demandes de la Ronda de Doha (any 2002). Des d'aquell moment s'engegà un procés de negociació i discussió en l'àmbit domèstic que es pot desglossar en dos subprocessos. Ambdós comptaren amb la intervenció de la *Cancillería*, ja que és l'agent que coordina i defineix l'estratègia del país en les negociacions de l'AGCS. Però els protagonistes del camp educatiu en cada un dels processos foren diferents, com també fou diferent el moment en el qual es desenvoluparen. Tanmateix, els resultats foren congruents i, en ambdós casos, apuntaren cap una taxativa no-liberalització de l'educació en el marc de l'AGCS. El primer s'inicià l'any 2002 i comptà amb la participació de les universitats públiques i privades, així com de la Secretaria de Polítiques Universitàries del Ministeri d'Educació. El segon s'inicià l'any 2004 i fou protagonitzat per la *Central de Trabajadores de la Educación de la República de Argentina* (principal sindicat docent del país) i pel *Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología* —sense la intermediació de cap de les seves secretaries.

Primeres consultes [2002]. La plantada del CIN

Els funcionaris i els negociadors de *Cancillería* se situen, en gran mesura, pròxims al model de l'educació com a "moneda de canvi". En conseqüència, consideren adient establir compromisos en educació, si això serveix per desbloquejar les negociacions en àmbits en què el país té interessos ofensius. Aquesta és una lògica que, com vèiem en el capítol anterior, és bastant habitual entre els negociadors comercials, ja que acostumen a orientar la seva acció per a l'obertura de mercats a l'exterior, i no tant per la protecció dels mercats propis. Als negociadors argentins els interessa

saber que poden oferir alguns sectors per comptar amb més marge de negociació. Si veuen que les altres parts no són molt generoses en les seves ofertes, es poden reservar determinats sectors per a futures ocasions (Cancillería ARG01).³³¹

En segon lloc, la percepció de *Cancillería* sobre la temàtica reproduïx una altra característica habitual del discurs comercial sobre la temàtica: la minimització dels riscos de l'AGCS en educació i en matèria de regulació domèstica,³³² i la maximització de les oportunitats que l'Acord obre. Aquesta és una postura clarament diferent de la d'altres col·lectius que perceben l'educació com un sector extremament sensible a l'aplicació de les normes de l'AGCS. Segons els negociadors de la *Cancillería*, des del món educatiu es fan determinades declaracions contra l'AGCS "por miedo a lo desconocido" i perquè es relaciona erròniament liberalització amb privatització (Cancillería ARG02).

"P —Ustedes perciben esos peligros [perills identificats en el món educatiu] desde Cancillería?

R —A ver, percibir el peligro... nosotros hacemos un intento de ser lo más objetivos posible, de explicar lo que significa esta negociacion y también hemos tratado de hacer ver la negociacion en términos de oportunidades comerciales y no de amenazas. En concreto sí... a ver... si se abren determinados mercados para el desarrollo de ciertas actividades de servicios educativos quizás también pueda ser una ventaja para Argentina establecerse en ciertos mercados, por ejemplo, establecerse en China. Imaginemos que de los 1.300 millones de chinos sólo a una diezmilionésima parte se le ocurriera aprender español, tendríamos una ventaja bastante grande." (Cancillería ARG03)

En relació amb el contingut d'aquesta darrera citació, un altre element clau per entendre la posició de *Cancillería* sobre la temàtica és que consideren que el país és competitiu en matèria de comerç de serveis educatius. Els negociadors són

331 Com afirma un dels negociadors comercials més experimentats del país: "No vamos a salir a regalar algo a cambio de nada. Para ir al mercado y llevarse una bolsa de patatas hay que ir con 5 euros o con 5 pesos, pero llevarse la bolsa de cinco kilos, no la de uno. En eso estamos" (Cancillería ARG03).

332 En la mateixa línia, un dels negociadors de la *Cancillería* defensa en una publicació el marge de regulació que permet l'AGCS: "No está en juego en la OMC el derecho de los gobiernos a reglamentar en ningún sector ni tampoco se pone en peligro su autonomía para decidir si determinados sectores o servicios públicos —salud, educación, abastecimiento de agua, etc.— serán o no parte de las negociaciones. Menos aún para el caso de los países en desarrollo y los menores adelantados, para los cuales el AGCS otorga mayor flexibilidad a la hora de asumir compromisos en las sucesivas negociaciones. Sin embargo, esa amenaza es a veces atizada desde sectores contrarios al cambio quienes lo suelen concebir (erróneamente) como la apertura indiscriminada de los sectores a la competencia extranjera. También se argumenta, en la misma línea, desde visiones un tanto sesgadas sobre la naturaleza de la liberalización en el comercio de servicios que suelen confundir malos resultados en materia de genuino control o gestión gubernamental, o directamente ausencia de ellos, con los beneficios resultantes de una liberalización controlada y progresiva... La discusión en torno a los beneficios de la privatización, apertura y competencia de los servicios públicos suele ser un blanco predilecto en torno a ese debate. La liberalización comercial concebida por el acuerdo AGCS en modo alguno implica afectar o delegar la capacidad de regular de los estados y es plenamente consistente con la búsqueda de objetivos tales como la protección del consumidor, asegurar la calidad del servicio, la aplicación de medidas por razones cautelares o prudenciales en servicios financieros, el reconocimiento a la existencia de los monopolios, etc." (Niscóvolos, 2003: 10).

conscients que l'Argentina no és un *big player* en serveis, almenys si es compara amb els països desenvolupats, però creuen fermament que el país podria identificar interessos ofensius en la matèria. Algunes pistes que els fan arribar a aquesta conclusió són l'avantatge comparatiu associat a l'ús i a l'ensenyament de l'espanyol i el fet que, segons les dades que gestionen, el país és molt actiu en l'exportació de serveis educatius a l'exterior.³³³

Per raons com les esmentades, en el moment de fer les primeres consultes amb les parts interessades del camp educatiu, des de *Cancillería* pensaven que podrien identificar interessos ofensius en educació. En concret, aquestes consultes tenien la doble intenció de contrastar la presència d'interessos ofensius en educació entre els proveïdors del país (motiu pel qual convocaren els proveïdors d'educació superior —representats per la CRUP, universitats privades, i el CIN, universitats públiques—, i conèixer si els seria possible fer una oferta d'educació en el marc de les negociacions de l'AGCS (motiu pel qual convocaren el regulador estatal de l'educació superior, la Secretaría de Polítiques Universitàries). Aquestes consultes es portaren a terme l'any 2002, que era l'any en el qual els membres de l'OMC estaven dissenyant les primeres peticions i ofertes en el marc de la Ronda de Doha.

Posició de les parts interessades del món educatiu

La resposta dels tres interlocutors del món educatiu (CRUP, CIN i SPU) a la *Cancillería* apuntava en una mateixa direcció: la no-adquisició de compromisos en educació i el desinterès per la temàtica en l'àmbit ofensiu. La CRUP plantejà que s'oposava a qualsevol mesura de política comercial que comportés una "obertura indiscriminada" a la competència externa. Com acostuma a succeir amb altres sectors industrials dels països del sud, la Universitat Privada argentina era conscient que l'adquisició de compromisos en l'AGCS podia comportar haver de competir en situacions desavantajoses.³³⁴ D'altra banda, tampoc no demanaren a *Cancillería* que pressionés altres països perquè obrissin els mercats a l'exportació dels seus serveis:

³³³ "Exportamos mucha educación, muchísimo en modo 2 [...] y desde hace años está empezando el modo 1, sobretudo en educación universitaria, pero cada vez más en educación vocacional." (Cancillería ARG02)

³³⁴ En altres ocasions Victor Beker, representant de l'àrea d'internacionalització de la CRUP, ha esgrimit arguments molt crítics amb l'AGCS: a) Pot generar més proveïdors amb ànim de lucre i qualitat qüestionable, la qual cosa comporta un "desafío al enfoque tradicional de la educación superior como bien público" (Beker:9); b) Dificulta el rol del govern en matèria regulativa; c) Conduïx a la disminució del finançament públic per l'educació superior; d) Afavoreix la fuga de cervells en els països menys desenvolupats.

“No necesitamos concesiones en el marco de la OMC para vender educación en el exterior, ya lo estamos haciendo. Cualquier negociación siempre va a ser en detrimento de la posición actual en la cual Argentina es un exportador neto [sic] de servicios educativos. El temor era que esta posición se revirtiera y nos convirtiéramos en importadores [...]. Es decir, el mensaje [que es fa ver arribar a *Cancillería*] era: en educación no tenemos nada que ganar y todo que perder.” (CRUP ARG17)

Per la seva banda, el CIN va respondre de manera més taxativa i va rebutjar, fins i tot, participar en les consultes. Qui era el president en aquell moment del CIN, Alberto Dibbern (rector de la *Universidad de La Plata*, i militant actiu de la UCR), va enviar una carta a *Cancillería* en la qual expressava el seu rebuig al fet que l'educació superior fos un àmbit de la negociació de l'OMC. A la carta hi trobàvem afirmacions com “el mercado no tiene valores, tiene apetitos y el apetito se calma con ganancias, y eso no es educación” (Fernández Lamarra, 2003b: 61).

És important assenyalar que el rebuig del CIN a atendre les consultes va coincidir amb el fet que, pocs mesos abans els seus membres havien assistit a la *Conferencia Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas*. Recordem que en aquella conferència es va atacar durament l'AGCS i es va signar la Carta de Porto Alegre. Segons diversos experts que han seguit el debat de l'AGCS a l'Argentina, aquesta Carta i, en particular, la conferència de M. A. Rodrigues Dias, van desencadenar un efecte en cadena que va comportar que les universitats públiques argentines s'interessessin per saber més sobre el tema (DNCI ARG10; SPU ARG07).³³⁵ Des de llavors, l'AGCS ha causat una “profunda preocupació” entre la comunitat universitària argentina (Theiler, 2005: 83) i és un dels temes més problematitzats de la internacionalització de l'educació en el país per la comunitat universitària (Fernández Lamarra, 2003b). Des de la SPU i, en concret, des de l'Àrea d'Internacionalització, van atendre aquesta demanda d'informació formulada per les universitats públiques. Per això, van organitzar diversos debats públics sobre el tema entre els quals destaca el seminari “Internacionalización de la educación superior: nuevos desafíos” (9/09/04).³³⁶

Tot i donar-se alguna excepció³³⁷, els representants de la SPU tampoc no comptaven amb prou coneixement sobre el tema quan van ser cridats a consultes per *Cancillería*.

³³⁵ Arran de la Conferència de Porto Alegre “comenzó a correr como un reguero de pólvora que *mañana por la mañana se venden las universidades*” (DNCI_ARG10).

³³⁶ Quatre de les ponències del seminari se centraren en l'AGCS i hi participaren representants del Ministeri, de la cancelleria, de les universitats públiques i les privades i la CONEAU. Font: <http://weblog.educ.ar/noticias/archives/002454.php>

³³⁷ Aquesta excepció la trobem a Javier Pablo Hermo, un tècnic en educació que arran de treballar a l'àrea del *Mercosur Educativo* es va formar en el tema de l'AGCS. En el moment de les primeres consultes va esdevenir el principal *bridger* entre *Cancillería* i el Ministeri d'Educació. Fins i tot, fou convidat a fer una ponència en un taller sobre reglamentació nacional de l'OMC titulada “Servicios

“Lo que hacíamos era seguir los temas, teníamos las cinco posiciones de Nueva Zelanda, Australia, Japón, EUA... bien leídas, conocíamos el tema, pero cuando hubo que sentarse con Cancillería nos dimos cuenta de que no sabíamos lo que eran listas consolidadas, compromisos asumidos, no sabíamos que educación no había presentado nada...” (SPU ARG08)

Per això, la consulta de *Cancillería* els va fer conscients de la necessitat de formar-se sobre el tema, definir així una posició política en la matèria i poder respondre directament a les demandes d'informació sobre la temàtica que els arribaven. Les dues responsables de l'àrea d'internacionalització de la SPU van plasmar la seva posició sobre el tema en un article sobre l'AGCS en el qual fan una valoració basant-se en gran mesura en l'anàlisi d'expertes internacionals com Jane Knight i Carmen García-Guadilla. En el text sentencien:

“Debe exigirse a los dirigentes políticos que no aten voluntariamente sus propias manos suscribiendo tratados que, en beneficio de la lógica del mercado, los despojan de todo medio de acción. Hay que subrayar que la instauración y el fortalecimiento constante de algunas instituciones como la OMC, el AGCS o el FMI y de ciertos acuerdos internacionales que coaccionan a los gobiernos se realizan necesariamente con su consentimiento [...] urge que nuestros países defiendan de manera intransigente en rondas de negociación bilaterales y multilaterales el concepto de educación como bien público, responsabilidad gubernamental y patrimonio social y cultural de los pueblos.” (Larrea and Siufi, 2005: 7 &12)

Tot i assumir aquesta posició crítica, des de l'àrea d'internacionalització de la SPU es considera també que els responsables de les instàncies educatives no es poden limitar a evadir la discussió i a manifestar que el tema no s'ha de discutir, en gran mesura perquè el tema ja és a l'agenda. Per tant, urgeix una participació capacitada de la comunitat educativa en les negociacions que transcendeixi les declaracions de principis:

“Todavía hay muchos fantasmas [en referència a la posició del CIN]. En este país cualquier cosa que venga propuesta por este tipo de organismos [com l'OMC] acá tienen como una marca, hay una herida que todavía está abierta [...]. El debate sobre si la educación debe entrar o no [en el AGCS] ya está, ya pasó porque la educación está, ese debate lo perdimos... Hoy la situación es otra. Excepto en Cuba donde toda la educación es del Estado. Hay cosas que no se pueden obviar, la gente circula por todo el mundo, hay educación por Internet. Eso ya está, entonces tenemos que adoptar las mejores medidas para que ello sea lo menos dramático para el país, lo menos dañino.” (SPU ARG07)

Resultat de la primera consulta

Arran de les reticències i crítiques paleses entre les parts interessades del camp educatiu, la *Cancillería* va desestimar la possibilitat de fer cap demanda en educació

educativos y profesionales. Una visión sobre su regulación posible”. En aquest fòrum va defensar que l'educació és un dret que ha de ser garantit per l'Estat, malgrat que aquest permeti l'activitat comercial en educació. Apuntava a les particularitats del sector educatiu i a la necessitat de construir les disciplines des de les polítiques educatives i permetent garantir la qualitat del servei i la comparació dels trajectes formatius.

i va comprovar que no hi havia possibilitat de presentar cap oferta. La *Cancillería* acatà aquesta decisió, tot i que no la compartia. No obstant, això tampoc no va trasbalsar els negociadors perquè en aquell moment l'educació argentina no era una moneda de canvi de gran valor en el mercat d'ofertes i demandes de l'OMC. Fins al moment, l'Argentina només havia rebut una demanda en educació remesa per Corea del Sud la qual es limitava a sol·licitar al govern argentí que facilités la tramitació de visats als ciutadans coreans que es desplaçaven a l'Argentina per raons d'estudi o treball.³³⁸ En tot cas, com a resultat d'aquesta primera consulta, el 8 d'abril de 2003 l'Argentina va presentar la seva oferta inicial de serveis a l'OMC en la qual no s'inclouïen compromisos en el sector educatiu.³³⁹

La segona consulta [2006]. El veto de la *Declaración de Montevideo*

La segona consulta organitzada per *Cancillería* amb el sector educatiu es va fer el febrer de 2006. El desencadenant de la consulta fou que l'Argentina va ser un dels vint-i-un receptors de la demanda plurilateral en serveis educatius coordinada per Nova Zelanda.³⁴⁰ En aquesta ocasió, la *Cancillería* es limità a consultar la Secretaria de Polítiques Universitàries (SPU) i deixà de banda els proveïdors. Des de *Cancillería* assumiren que el mateix Ministeri d'Educació es coordinaria amb les universitats. A més, no era tan necessari consultar els proveïdors perquè, més que identificar interessos ofensius, l'objectiu de la consulta era definir la resposta a la demanda plurilateral. Per tant, en termes tècnics, era suficient consultar l'ens regulador de l'educació superior.

Segons fonts de la SPU, el funcionari de *Cancillería* encarregat de les consultes fou molt insistent i persuasiu, ja que tenia especial interès que l'Argentina pogués fer una oferta en educació. Però des de la SPU tenien el clar mandat, recollit en una declaració aprovada en l'àmbit del Mercosur (anomenada *Declaración de Montevideo* —vegeu més endavant), que no es podien assumir compromisos de liberalització educativa a l'OMC. En paraules del mateix funcionari que coordinà les consultes:

“Desde el Ministerio de Educación la respuesta que nos brindaron fue en base a una declaracion de ministros de Educación del Mercosur que se realizó hace un par de años. No recuerdo la fecha en este momento, pero no hace mucho, y en la cual se hacia énfasis en el rol que tienen los estados en la educacion y había una linea expresa a tener en cuenta esto en las reuniones de la OMC en el sentido de no

³³⁸ Tot i que això en l'àmbit educatiu acostuma a ser una barrera a l'exportació i no tant a la importació.

³³⁹ Vegeu TN/S/O/ARG a www.wto.org [consultat: 01/10/05].

³⁴⁰ Recordem que a la Conferència Ministerial de Hong Kong (desembre de 2005) es van autoritzar les demandes plurilaterals en l'àrea de serveis, la qual cosa contribuï a dinamitzar les negociacions que durant l'any anterior havien estat estancades.

considerar la educación como una mercancía y en instar a las partes a no hacer compromisos en este sentido.” (Cancillería_ARG04)

El funcionari no va quedar satisfet amb la resposta i va *amençar* (SPU ARG07) els representants de la SPU dient que el mateix canceller es posaria en contacte amb Filmus per contrastar aquesta informació i “para resolver esto de manera política” (SPU ARG08).

La *Cancillería* no estava satisfeta amb la resposta d'Educació perquè, com hem dit abans, li interessa comptar amb la possibilitat de fer ofertes al màxim de sectors possible i així poder obtenir el nombre màxim de concessions en la negociació. D'altra banda, els negociadors comercials no se senten còmodes havent de sostenir una posició que qualifiquen de *filosoficoconceptual* i que es basa en temors infundats (Cancillería ARG03).³⁴¹

La línea vermella en educación. El rol de la CTERA

Com veiem, el febrer de 2006 la posició del Ministeri d'Educació era molt més clara que en el moment de les primeres consultes. S'havia definit, com es diu en llenguatge comercial, una *línea vermella* sobre el sector educatiu. Aquesta línia vermella és fixada en tres documents diferents, tots tres signats pel Ministeri d'Educació sense la mediació de la SPU. Són els següents:

a) *Declaración de Brasilia* (novembre de 2004): la *Declaración de Brasíla* és un document en el qual els ministres d'Educació de l'Argentina i el Brasil es comprometen públicament, juntament amb els principals sindicats docents dels seus respectius països (la CTERA argentina i la CNTE brasilera) a no establir compromisos de liberalització educativa en l'AGCS. En el document es defineix l'educació com un dret social i s'adverteix de la pèrdua de sobirania que comporta mercantilitzar l'educació en el marc d'acords comercials.

b) *Declaración de Montevideo* (novembre de 2005): compta amb un contingut i uns protagonistes similars a l'anterior Declaració, tot i que fou signada en l'àmbit del MERCOSUR. La Declaració fou el resultat d'una trobada entre els ministres d'Educació del MERCOSUR i el *Sector Educación* de la *Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur*. Els signants de la declaració:

“Reafirman en el marco de las negociaciones sobre servicios en la Organización Mundial del Comercio (OMC), la posición de que la educación es un bien público y un patrimonio colectivo de nuestras naciones. Subrayan la importancia de garantizar las competencias del Estado en materia de reglamentación de sus políticas educativas,

³⁴¹ No obstant això, els negociadors que estan en el dia a dia de les discussions a Ginebra van agrair que la posició sobre el tema fos precisa i sense ambigüitats, ja que això els facilita la tasca negociadora “—Es lo que siempre pedimos a Buenos Aires, que nos den posiciones claras” (Cancillería ARG02).

las cuales serían severamente limitadas en el caso de que nuestros gobiernos asumieran compromisos de apertura comercial en ese sector”³⁴².

c) *Ley Nacional de Educación* (LNE): La LNE substitueix la *Ley Federal de la Educación* de l’any 1993, la derogació de la qual era una petició històrica de la CTERA (CTERA ARG15). També era una petició de la CTERA que la nova llei inclogués un article en el qual es rebutgés explícitament la incorporació de l’educació en acords de lliure comerç.³⁴³ Així les coses, l’article 10 de la LNE diu:

“El Estado Nacional no suscribirá tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio que impliquen concebir la educación como un servicio lucrativo o alienten cualquier forma de mercantilización de la educación pública.”³⁴⁴

Un element comú en els tres documents és que, en major o menor mesura, són el resultat de la intervenció de la CTERA. La CTERA és el sindicat de personal docent amb més afiliats de l’Argentina i un dels agents socials més poderosos en el camp educatiu i sociopolític argentí (Gajardo, 2003). La CTERA és membre de la IE i la IE–AL que, recordem-ho, és l’actor internacional no-estatal més actiu en la lluita contra l’AGCS. La CTERA fa una diagnosi molt semblant a la IE sobre el tema de l’AGCS i l’educació i, en gran mesura, ha emmarcat la problemàtica a partir del treball de diagnosi de la IE. En la seva diagnosi sobre l’AGCS posen especial èmfasi en els perills que suposa l’Acord per als PVD i per a la vertebració de nacions joves com l’Argentina:

“Nosotros entendemos la educación como un derecho social, y no como una mercancía, pero además de eso, a eso se le suma el hecho de que habría una competencia absolutamente desigual a tal punto que nosotros seríamos sardinas tratando de competir con los tiburones [...] *los mercados educativos* estan en manos hoy de los sectores que tienen capacidad de invertir a nivel transnacional y también sería una forma de penetración cultural y de oradar las defensas culturales de otras naciones. Nosotros creemos que toda dominación económica está precedida de una dominación cultural, no tenemos una visión fundamentalista en terminos culturales, y creemos, sí, que debemos preservar determinados valores culturales y determinados valores nacionales para tener derecho a existir como una nación.” (CTERA ARG15)

La CTERA es va començar a interessar pel tema de l’AGCS a partir del congrés de la IE fet a Porto Alegre (juliol de 2004), en el qual es va definir com una prioritat la

³⁴² MERCOSUR/XXIX RME/ACTA N° 2/05. REUNIÓN DE NOVIEMBRE DE 2005. Font: www.sic.inep.gov.br

³⁴³ La LNE fou sancionada el mes de setembre de 2006, un cop *Cancillería* ja havia fet la segona consulta amb el sector educatiu. Per tant, no va ser tinguda en compte per part de la SPU a l’hora de respondre a la petició de *Cancillería*.

³⁴⁴ Un cop sancionada aquesta llei el ministre “Filmus destacó que por primera vez se considerara la educación una política de estado y “bien público y derecho personal y social”. También señaló la importancia del punto que impide cualquier forma de mercantilización de la educación” (La Nación, 17/09/06, pag. 19)

lluita contra la mercantilització de l'educació auspiciada per l'Acord.³⁴⁵ Des d'aquell moment, la CTERA va assumir el manda de la confederació i, és més, es va proposar ser el primer sindicat membre de la IE en aconseguir resultats tangibles en la campanya contra l'AGCS (CTERA ARG16).

La CTERA, com acostumen a fer la majoria de moviments socials (Giugni), atribueix un pes relativament gran als efectes polítics de la seva acció i, en conseqüència, veu com un triomf propi el fet que no s'hagin establert compromisos en l'AGCS a l'Argentina (CTERA ARG16). Normalment, analitzar l'impacte polític dels moviments socials és una tasca complexa, però en el cas que ens ocupa comptem amb suficients evidències empíriques per fer l'anàlisi. En primer lloc, en les declaracions de Brasília i de Montevideo es recull oficialment la intervenció de la CTERA, ja que són una de les parts signants,³⁴⁶ tot i que en el cas de la LNE també és contrastable l'empremta de l'acció política del sindicat. El principal indicatiu el trobem en el fet que l'article 10 de la llei (citada anteriorment) recull la proposta que va fer arribar la CTERA al ministre d'Educació argentí, Daniel Filmus, com a resultat d'un procés de consulta sobre la LNE amb entitats de la societat civil liderat pel mateix sindicat. Un dels punts d'aquesta proposta deia: "reafirmamos nuestra oposición a cualquier forma de privatización y /o mercantilización de la escuela pública y su inclusión en los tratados de libre comercio."³⁴⁷

No obstant això, altres elements empírics indiquen que cal evitar fer una anàlisi excessivament intencionalista o, millor dit, *trionfalista* sobre el nivell d'influència de l'acció política del sindicat. En primer lloc, la concessió de no liberalitzar l'educació en el marc de l'AGCS és una concessió còmoda per al Ministeri, ja que no comporta contradir els interessos de cap altre grup d'interès del país. Recordem que la demanda de CTERA coincideix amb la demanda del CIN de l'any 2002 i amb la demanda de la mateixa patronal, representada per la CRUP. En segon lloc, per a CTERA no fou necessari convèncer o persuadir el ministre d'Educació, Daniel Filmus, sobre el tema. Filmus és un dels principals analistes de l'educació del país i estava al corrent de la problemàtica. També valorava críticament l'AGCS i la seva vinculació amb l'educació abans que el sindicat l'interpel·lés (CTERA ARG16). En tercer lloc, la crítica a l'AGCS/OMC encaixa amb

345 No obstant això, la CTERA ja havia participat anteriorment en campanyes contra el lliure comerç ja que és un dels principals impulsors del "Comité Argentino No al ALCA", que es crea l'any 2001.

346 La CTERA va aprofitar una trobada amb els sindicats llatinoamericans realitzada a Buenos Aires en el marc de la IEAL per entrevistar-se amb el ministre d'Educació, Daniel Filmus, i plantejar-li la seva inquietud sobre el tema de l'AGCS (octubre de 2004). Un mes després, se signava la mencionada Declaració de Brasília.

347 Font: EL MINISTRO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN RECIBIÓ A CTERA Y A ORGANIZACIONES SOCIALES, 17/10/06, a <http://www.ctera.org.ar/item-info.shtml?x=58980> [Consultat: 05/07/07].

la retòrica sobiranista del govern actual i amb el seu atac als organismes internacionals de tall liberal. També ha permès al govern distanciar-se encara més de l'imaginari menemista, des del qual es percebia l'AGCS com una oportunitat pel creixement econòmic en lloc de veure'l com un perill. De fet, el programa polític de les eleccions de 2003 de Carlos S. Menem proposava, entre altres mesures per treure l'Argentina de la crisi, comprometre l'educació argentina en l'AGCS.³⁴⁸

Finalment, és interessant assenyalar que l'èxit de la campanya anti-AGCS de la CTERA ha estat facilitada pel fet que el responsable de relacions internacionals del sindicat i el ministre Filmus eren companys de primària i encara mantenen una relació d'amistat (CTERA ARG16). Més enllà de l'anècdota, això indica que la CTERA no va haver de *pressionar* el Ministeri per accedir als espais de decisió política.³⁴⁹

La rendibilitat de la lluita contra l'AGCS

Un dels aspectes que criden l'atenció de la persistència i intensitat de l'acció de la CTERA contra l'AGCS és que el sindicat no compta amb una secció de personal docent universitari, quan l'educació superior és el nivell educatiu que es troba en el punt de mira de les forces proliberalització i és l'únic sector que, normalment, és objecte de demandes en les negociacions. Per tant, el sindicat no hauria impulsat la campanya contra l'AGCS per una qüestió purament corporativa, és a dir, per defensar l'interès particular dels seus afiliats. Podria haver-ho fet motivat per principis morals i polítics (com el rebuig que l'educació sigui tractada com una mercaderia). Tanmateix, com argumentem a continuació, la lluita contra l'AGCS també podria comptar amb una sèrie d'incentius addicionals pel sindicat.³⁵⁰ En primer lloc, en l'àmbit internacional, la CTERA —juntament a la CNTE— va esdevenir el primer sindicat de la Internacional de l'Educació que aconsegueix un impacte polític de les dimensions de la Declaració de Brasília. Això va contribuir al

³⁴⁸ “En sus diez propuestas para salir de la crisis, el candidato del Frente de la Lealtad dice que va a ‘profundizar la revolución educativa iniciada con la Ley de educación superior’, la polémica norma de 1995 que permite el arancelamiento y restringe la autonomía universitaria. [...] Otra propuesta clave apunta a la mercantilización de la educación. Defender la educación como servicio dentro del GATS, insertándola como exportadora de servicios educativos a nivel de educación superior” Font: Pàgina 12 (25/04/2003).

³⁴⁹ Els teòrics elitistes de l'Estat consideren que la interacció personal entre elits és un factor important de canvi polític (Evans, 2006) i, per tant, atribuirien a aquesta relació entre el delegat de la CTERA i el ministre un gran pes explicatiu en la decisió de no liberalitzar l'educació. En canvi, nosaltres pensem que aquesta relació explica simplement la facilitat d'accés de la CTERA al Ministeri o que el tema es tramités amb més diligència, però no així el contingut de la política ni el perquè el Ministeri adopta la posició de rebuig a l'AGCS.

³⁵⁰ Malgrat que no posem en dubte els principis i els valors que orienten l'acció política de la CTERA en la seva lluita contra l'AGCS, volem posar de relleu que aquesta ha tingut un rendiment per al sindicat que transcendeix la temàtica objecte de la lluita.

fet que la CTERA guanyés prestigi i legitimitat en el marc de la confederació sindical internacional (CTERA ARG16). De fet, el cas argentí-brasil·ler de lluita contra l'AGCS fou exposat com un cas exemplar en el Seminari de la IE celebrat a la seu de la UNESCO (París, abril de 2005).

En segon lloc, el rendiment i la fonamentació lògica de l'acció de la CTERA contra l'AGCS també es pot llegir en clau domèstica i, concretament, en un període de creixent complicitat entre el sindicat i el Ministeri d'Educació. La CTERA fou un dels sindicats més combatius i crítics amb la política educativa del període menemista. De fet, fou una de les primeres organitzacions socials que posà en escac el govern de Ménem a través d'una original vaga docent coneguda com a *Carpa Blanca* que va durar 1.005 dies (Murillo et al., 2002). En canvi, la relació de la CTERA amb el govern de Krischner és molt diferent. La direcció actual del sindicat, com ha succeït amb tants altres moviments socials argentins en els darrers anys, ha anat desenvolupant complicitats amb el govern actual fins al punt que la seva posició ha esdevingut *oficialista* (CTERA ARG16).³⁵¹ Dit això, la campanya contra l'AGCS de la CTERA —i els resultats obtinguts com la Declaració de Brasília— es pot analitzar en clau d'un *trade-off* entre el sindicat i el Ministeri d'Educació. D'una banda, el Ministeri signa una declaració que reforça la legitimitat de la Secretaria General de la CTERA en tres nivells: en el nivell intern del sindicat, en el nivell de la política nacional i el nivell internacional (en concret, davant la IE). Tinguem present que la Declaració de Brasília no és l'única concessió que el sindicat obté del govern actual. La CTERA també va pressionar amb èxit en relació amb la Llei del Finançament Educatiu en la qual, entre altres coses, es preveu un augment del salari docent i la correcció de les desigualtats territorials en matèria salarial.

Per la seva banda, el Ministeri gaudeix d'un període de relativa pau social en el camp educatiu, i legitima les seves polítiques gràcies al suport d'un actor social clau en l'escenari polític argentí com és la CTERA. Així, durant la legislatura actual i de forma inèdita respecte a períodes anteriors, el sindicat no ha organitzat vagues d'envergadura en l'àmbit nacional.³⁵² El sindicat també ha esdevingut un dels principals aliats del govern en el procés d'elaboració de la nova Llei d'educació,

³⁵¹ Vegeu també "LA CONDUCCIÓN DE CTERA, HA PASADO A UNA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN CON EL GOBIERNO NACIONAL", *La Agencia Walsh* (26/02/06), www.agenciawalsh.org [consultat: 12/04/07]

³⁵² La primera aturada no es va portar a terme fins dos anys després de l'assumpció del poder per part de Kirschner. La vaga tenia per objectiu que la Llei de finançament educatiu que estava preparant el govern fos el més ambiciosa possible. Pocs mesos després de la reivindicació, la Llei era aprovada i presentada, de manera també inèdita, pel Ministre d'Educació i el Secretari General de la CTERA). Vegeu "CTERA: Un Paro Patronal y Oficialista" a <http://www.tribunadocente.com.ar/notas/prensa900.htm> [consultat: 12/08/07]

facilitant el contacte del Ministeri amb les escoles i altres organitzacions de la societat civil.³⁵³ El Ministeri també va aconseguir el suport de la CTERA a la proposta de Filmus sobre *canje de deuda por educación*, molt criticada per sectors antideute del país. De fet, el suport de la CTERA al *canje de deuda por educación* és recollit a la mateixa *Declaración de Brasilia*.

En un esdeveniment públic en el qual es presentava un nou sindicat estudiantil oficialista (Universidad de Buenos Aires, setembre de 2006) i que comptà amb la participació del secretari general de la CTERA, Hugo Yasky, es va fer palesa la instrumentalització política de la temàtica de l'AGCS. En aquell acte, Yasky, després de fer una dura crítica a la política dels noranta (la qual cosa és un element comú en els discursos dels moviments socials oficialistes) va dedicar una part important de la seva ponència al tema de l'AGCS. Indicà que l'any 1999, a la CM de Seattle, l'educació fou incorporada a l'OMC (sic) i que, des d'aquell moment, l'educació superior fou penetrada per la idea de la mercantilització, la qual cosa produïa una tensió entre el mercat i els interessos del poble. Però, afegí a continuació, a l'Argentina això no ha de ser objecte de preocupació perquè "tenim l'única llei del món en la qual es diu que l'educació no s'inclou en els acords de lliure comerç" (en referència a la LNE). També va fer esment a la Declaració de Brasília i afirmà que declaracions com aquesta s'haurien d'estendre a la resta de països. Acabà dient que, tot i que s'han assolit aquestes grans fites encara hi ha sectors del món educatiu argentí, afortunadament febles, que qualifiquen de neoliberal la nova llei nacional d'educació, quan és una llei que acaba amb la mercantilització de l'educació afavorida per l'OMC i deroga la llei educativa de Ménem.

L'educació no és una mercaderia a l'Argentina?

Les declaracions de Montevideo i Brasília, així com l'article 10 de la LNE contradiuen, en certa mesura, el contingut dels principals acords comercials firmats per l'Argentina. Per exemple, l'Argentina ha adoptat compromisos de liberalització educativa en el MERCOSUR i, malgrat que no té compromisos de liberalització en l'AGCS, el país s'ha compromès a aplicar una sèrie d'obligacions generals en el marc de l'Acord que també afecten els cinc subsectors educatius. Sens dubte, com s'afirma des de la mateixa *Cancillería*, les declaracions signades pel Ministeri d'Educació s'han de llegir en clau ideològica o política, ja que jurídicament contenen moltes contradiccions.

³⁵³ Vegeu "FILMUS, CON LA CTERA Y LA CTA. El debate educativo" Pagina 12, 18/10/06.

Una altra crítica que es pot fer a les declaracions públiques contra l'AGCS signades pel govern actual és que no són la conseqüència d'un debat a fons sobre la temàtica ni el resultat d'una revisió profunda de l'acció política del govern en matèria d'internacionalització educativa. L'exemple més evident d'això el trobem en una de les iniciatives recents de la SPU del Ministeri d'Educació, que compta amb una essència clarament mercantilitzadora. Ens referim a l'*Agencia para la promoción de la universidad argentina*. Aquesta agència, que fou presentada pel mateix Filmus el mes de juliol de 2007,³⁵⁴ té com a objectiu:

“Vender los servicios de calidad y de excelencia que ofrecen las universidades argentinas al exterior [...] esta agencia... este programa de la promoción sería como... si me permites la expresión, una agencia de publicidad, o sea, va a publicitar, va a difundir estratégicamente, a comunicar cual es la oferta académica de calidad que las propias universidades expresan que quieren ofrecer. Para eso comunicarlo al exterior, de esa manera, atrayendo docentes, estudiantes o incluso estableciendo redes para que las universidades argentinas puedan dictar cursos en el exterior...” (SPU ARG08)

És interessant assenyalar que quan es va presentar aquesta nova agència de venda de serveis universitaris argentins a l'exterior, el secretari de Polítiques Universitàries era Alberto Dibbern, el mateix que presidia el CIN l'any 2002 i que va rebutjar amb tanta indignació participar en la reunió consultiva organitzada per *Cancillería*.

La participació d'altres actors

Un dels temes clau al voltant de la internacionalització educativa i, en concret, de la liberalització educativa i l'AGCS és el de la qualitat dels serveis educatius transnacionals. No obstant això, l'agència d'avaluació de la qualitat i l'acreditació argentina no ha estat consultada per *Cancillería*. Tampoc no ha participat activament en el debat, ni ha definit una posició pròpia sobre el tema. Ara bé, això no sembla que preocupi els responsables de la CONEAU ja que tenen un vincle orgànic amb la SPU que sí que es troba al dia de les negociacions (CONEAU ARG11). Sense dubte, la CONEAU ha estat la gran absent en l'intens debat que l'AGCS ha generat en el món de l'educació argentí.

³⁵⁴ Filmus presentó proyectos y un nuevo sitio web para la promoción de la universidad argentina en el exterior. Noticia 10/07/07, http://www.me.gov.ar/spu/Noticias/Noticias_Universitarias_2007/noticias_julio_2007_estu_arg.htm [consultat: 10/08/07].

Els sindicats de docents universitaris (CONDAU, CONADU històrica i la FEDUM) no han introduït el tema en la seva agenda i tampoc no han mostrat gaire interès a tractar-lo (DNCI ARG10). Ara bé, en el cas argentí, el tema de l'AGCS i l'educació ha comptat amb tant de ressò que fins i tot fou introduït a la Cambra dels Diputats, a través d'un projecte de declaració plantejat per alguns diputats (projecte 7945-D-04). Aquest text, després d'advertir sobre els perills de l'AGCS, planteja que “debemos ser muy cuidadosos a la hora de suscribir un eventual acuerdo general sobre el comercio de servicios (AGCS) en las condiciones actuales. Estamos convencidos de que una reformulación responsable de dicho acuerdo es posible y necesaria. Poner a resguardo la educación y la salud de la lógica mercantil es un buen punto de partida para garantizar el acceso libre e igualitario de la población a beneficios que hacen al mejoramiento de la calidad de vida y la condición humana”. Cal assenyalar que una de les set diputades que signen la proposta és Marta Maffei, exsecretària general de la CTERA i expresidenta de la Internacional de l'Educació – Amèrica Llatina. Aquesta declaració, més que pels seus efectes polítics concrets, és interessant perquè és un indicatiu clar de la politització de la discussió sobre l'AGCS i l'educació a l'Argentina, així com de la intensitat del debat públic existent sobre el tema en aquest país.

8.2. Xile. La tecnificació de la discussió

8.2.1 Entorn de la negociació

El consens xilè sobre el lliure comerç

Xile va transitar de forma abrupta d'un llarg període, de 1938 a 1973, en el qual el sistema productiu s'adscivia al model ISI (industrialització per substitució d'importacions) a un període de liberalització comercial radical i amb una economia orientats a les exportacions (Agosin, 1999). El canvi es va produir a partir del cop d'estat del general Pinochet amb el que es va enderrocar el govern democràtic de Salvador Allende l'any 1973. La dictadura de Pinochet (1973–1990) va encetar un període de dura repressió política, conservadurisme en l'esfera ideologicomoral i ultraliberalisme econòmic. El Xile de Pinochet va esdevenir un dels primers laboratoris mundials de les polítiques neoliberals (Santiago, 2000, Taylor, 2003). Els

tecnòcrates del Ministeri d'Economia del moment van ser formats i assessorats directament per la mateixa Escola d'Economia de Chicago, de Milton Friedman.

La liberalització comercial, un dels pilars de la doctrina neoliberal, fou una de les primeres mesures econòmiques implementades en el període dictatorial. Aquesta s'aplicà a través d'una retallada dràstica i unilateral d'aranzels, i fou acompanyada per l'activació de mecanismes amb els quals afavorir l'exportació de productes xilens. Una altra mesura medul·lar de la política econòmica xilena en aquell període fou la privatització de l'economia. Aquesta política afectà, amb menor o major intensitat, a la totalitat de sectors del país, fins i tot aquells amb un caràcter més estratègic. Com veurem més endavant, l'educació superior també fou un dels sectors afectats per les polítiques de privatització. La liberalització econòmica i comercial va tenir costos socials importants, però l'autoritarisme i la forta repressió política del règim contribuïren a minimitzar la protesta.

La política econòmica i comercial ha estat la política amb una continuïtat més clara entre el règim militar i el recent sistema democràtic (Angell, 2002). El fet que els costos socials de la liberalització ja fossin interioritzats i assimilats va contribuir que, a partir de 1990, els governs democràtics no es plantegessin canviar el model econòmic. A més, en aquell moment, recentment caigut el mur de Berlín i definit el Consens de Washington, el model neoliberal gaudia de la màxima popularitat a escala internacional. Així, la conjuntura internacional contribuí al fet que, al principi dels noranta, es forgés un consens ample entre la classe política xilena sobre la conveniència del lliure comerç. De fet, en el període democràtic es va accentuar la política d'obertura i liberalització comercial iniciada amb la dictadura a través de la signatura d'un ample ventall de tractats de lliure comerç (TLC).³⁵⁵ Xile, juntament a Mèxic, ha estat el país més actiu de l'Amèrica Llatina en la promoció d'aquesta mena d'acords comercials (Sáez, 2005). Ha signat TLC amb les principals potències econòmiques del planeta, entre les quals hi ha els EUA, el Canadà i la UE (vegeu la taula 8.4, més endavant).

L'estratègia comercial actual del país és la de la diversificació de les exportacions, tot i que Xile respon encara al patró exportador clàssic de país subdesenvolupat, és a dir, centrat en la comercialització exterior de matèries primàries (productes agrícoles, fusta, coure, etc.). Per aquest motiu, està intentant potenciar l'exportació de productes més elaborats i, concretament, de serveis (DIRECON XL04).

³⁵⁵ Tot i que, segons Sáez (2005), en aquell moment, els TLCS eren usats també com a estratègia política per restituir la legitimitat de Xile davant la comunitat internacional.

La llarga tradició i la importància de la política comercial a Xile, així com la participació simultània del país en múltiples fòrums internacionals, ha contribuït a que s'hagin generat espais i mecanismes de consulta prou sistematitzats. D'aquesta manera, el govern pretén dotar d'un major grau de legitimitat democràtica i de sustentació social les decisions que es prenen en matèria d'un àmbit tan estratègic pel país com és el comerç exterior. Ara bé, no tots els actors no-estatals són tinguts en compte al mateix nivell. El govern té una relació molt fluïda amb les organitzacions empresarials, a les quals, fins i tot, ajuda a organitzar-se. Aquest fou el cas de la indústria de serveis xilena, a la qual el govern va capacitar i els va aportar recursos perquè s'organitzessin en un lobby anomenat *Coalición Chile Exporta Servicios* (DIRECON XL04).³⁵⁶ La relació, en canvi, no és tan fluïda amb altres sectors de la societat civil com ONG i sindicats (Aravena and Pey, 2003). Els empresaris xilens també participen del consens pro lliure comerç palès en el país. En aquest sentit es desmarquen de la burgesia nacional d'altres països de la regió, com l'Argentina i Brasil, que acostumen a ser molt més proteccionistes (Botto, 2003). Probablement, això es deu al fet que el sistema productiu xilè està molt més orientat a l'exportació que la resta de països de la regió.

En general, el debat sobre els temes comercials està poc polititzat. Una mostra d'això és que el Parlament xilè ha tingut un nivell de participació molt baix en la matèria, no ha engegat iniciatives amb les quals podria debatre sobre afers comercials, i no s'ha articulats amb la societat civil (Aravena and Pey, 2003).

El sistema universitari xilè: una privatització sense precedents

Evolució històrica

El govern de la dictadura va introduir canvis radicals en la política universitària. El sistema universitari xilè previ al període dictatorial estava molt regulat i centralitzat. Les institucions universitàries s'autogovernaven i el seu finançament era garantit per l'estat, motiu pel qual es parlava del sistema xilè com d'una *autonomia privilegiada*. A més, els estudiants no pagaven taxes (Levy 1995). En aquell moment, existien les universitats privades, sobretot d'origen religiós, però actuaven amb una perspectiva de caràcter públic (Bernasconi and Gamboa, 2002).

³⁵⁶ Aquesta coalició forma part de la Cambra de Comerç de Santiago i està molt vinculada a *ProChile* (servei d'assessorament del MRE per a la indústria exportadora xilena). Vegeu: <http://www.chilexportaservicios.cl/ces/>

La reforma universitària de 1981, com la resta de reformes del moment, estava orientada per la doctrina neoliberal de l'*Estat Mínim* i per afavorir el lliure mercat. Entre altres objectius, la reforma va promoure la provisió privada de l'educació superior la qual cosa va permetre respondre a la creixent demanda palesa en aquest nivell educatiu sense costos addicionals per a l'estat (Brunner and Bricall, 2000). Per assolir aquest objectiu, es van donar les màximes facilitats per a l'establiment de centres privats. Segons Levy, "el único requisito para abrir una institución era llenar una solicitud con unas pocas ideas educativas; tales solicitudes se consideraban automáticamente aprobadas en caso de no ser rechazadas dentro de los 90 días" (Levy, 1995: 168). En poc temps, el sistema va passar de tenir vuit institucions a tenir-ne cinquanta (Levy, 1995).

D'altra banda, es va instaurar un model d'autonomia universitària orientada per criteris de mercat, és a dir, una autonomia en l'àmbit de la gestió i per obtenir fons addicionals. Així, entre altres coses, s'autoritzaren les universitats públiques i privades a cobrar aranzels. No obstant això, la Junta Militar va combinar la liberalització de l'ES amb un ferm control polític i amb la restricció de l'autonomia política i acadèmica dels centres universitaris. La Junta Militar va dirigir el sistema d'ES a través de l'aplicació de diverses mesures que permetien assolir objectius de privatització i de control polític a la vegada. Entre elles destaca la fragmentació de les dues universitats estatals (Universidad de Chile y Universidad de Santiago de Chile), que es van convertir en 14 institucions independents. D'aquesta manera es va aconseguir afeblir el poder de les dues grans universitats públiques i fer-les competir entre elles per recursos. Una altra mesura que apuntava en la mateixa direcció fou l'abolició de l'estatus de funcionaris del professorat i la fragmentació de les relacions laborals a les universitats. (Torres and Schugurensky, 2002: 445)

La darrera llei orgànica sancionada per la Junta Militar fou una llei educativa, la *Ley orgánica constitucional de enseñanza* (Llei núm. 18982, març de 1990). La LOCE regula el sistema educatiu en la seva totalitat. S'hi emfatitza la llibertat d'ensenyament i es garanteix el dret de crear institucions educatives privades. En l'àmbit de l'ES defineix el procés d'acreditació de les universitats privades i la creació de l'òrgan responsable de l'acreditació: el *Consell Superior d'Educació* (CSE). La principal restricció als nous proveïdors recollida en aquesta llei és que no atemptin contra la "moral i els bons costums" (Goic Goic, 2004: 89). El procés d'acreditació a través del CSE compta amb serioses limitacions, ja que en primer lloc, no s'acredita els centres *ex ante* sinó mentre estan en funcionament (de manera que molts estudiants poden resultar perjudicats durant el procés). La

supervisió, que pot durar entre sis i onze anys, és molt tova i es basa en gran mesura en l'assoliment d'objectius que els mateixos centres es fixen i no a partir d'estàndards de qualitat definits *a priori* per l'Administració.³⁵⁷ Finalment, un cop els centres s'han acreditat (o, com es diu a Xile, han obtingut l'autonomia) poden baixar els estàndards de qualitat sense cap repercussió:

"[Licensing in Chile] has some weakness [...]. As it focuses on the fulfillment of institutional purposes, institutions quickly learned that in order to achieve autonomy, their proposals had to be kept to a bare minimum; as a result, mediocre institutions survive, become autonomous and then are free to act as they wish, sometimes offering very poor programmes." (Lemaitre, 2005a: 28)

Després de diversos intents, cap govern democràtic no ha comptat amb prou suport polític per modificar la LOCE.³⁵⁸ Per aquest motiu han optat per introduir canvis en el sistema educatiu a través de la política pressupostària anual o a través de lleis de rang inferior (Bernasconi and Gamboa, 2002). Conscients d'aquestes limitacions, l'any 1998 s'engegà el projecte pilot d'acreditació de programes, coordinat per la *Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado* (CNAP) i la *Comisión Nacional de Acreditación de Posgrado* (CONAP) (Fernández Lamarra, 2004). Durant la fase pilot d'aquest projecte, l'acreditació i l'avaluació de programes era voluntària. Finalitzada la fase experimental, a octubre de 2006 es va sancionar la llei 20.129 amb la qual es crea el Sistema Nacional de Garantia de la Qualitat de l'Educació Superior. En gran mesura, la nova legislació és tan permissiva com el marc jurídic precedent, ja que l'acreditació i l'avaluació segueixen sent voluntàries.³⁵⁹

Com podem veure, la regulació xilena sobre qualitat educativa no és gaire exigent. El govern xilè, sempre respectuós amb les normes de funcionament del lliure mercat, no concep la possibilitat d'obligar les universitats a complir uns estàndards mínims de qualitat. Assumeix que a les universitats els interessarà acreditar-se voluntàriament, ja que així posicionaran millor els seus productes en el

³⁵⁷ Segons una de les tècniques del CSE entrevistades:

"R: —La Constitución y la ley consagran la libertad de enseñanza, por lo tanto, la supervisión que nosotros hacemos tiene que ser muy cuidadosa de no imponer ciertas cosas a las instituciones, más bien tenemos que velar para que se cumplan ciertas condiciones mínimas, que el servicio sea serio...

P: —¿Se refieren a indicadores de infraestructura, un mínimo de doctores?

R: —No... más bien son criterios, son cosas bastante generales y amplias. No hay ninguna exigencia... No tenemos cosas estandarizadas a ese nivel... indicadores numéricos. Nosotros les detallamos cual es la información que queremos que nos entreguen, no tenemos un estándar que diga, mínimo tantos libros por alumno, por ejemplo. Sería un criterio más bien discrecional" (CSE XL10).

³⁵⁸ Entre altres, es fa frustrar una *Ley General de Educación Superior* que modificava la majoria d'elements sobre ES continguts en la LOCE (Bernasconi and Gamboa, 2002)

³⁵⁹ Excepte per a les carreres conduents als títols de Medicina i Pedagogia, que s'han d'acreditar obligatòriament. Tot i que els programes s'acrediten un cop ja estan en funcionament. Vegeu: <http://www.cnachile.cl/cnachile/>

mercat.³⁶⁰ Assumeix també que el client aspirarà a consumir serveis de màxima qualitat. Per això, el principal rol de l'estat en aquesta matèria ha de ser el de garantir que els ciutadans comptin amb informació suficient per poder escollir la carrera i la universitat que més els convé (Armanet, 2003).

Per assolir aquest objectiu, el govern xilè és especialment actiu en la promoció de rànquings d'universitats i de carreres. També ha promogut el portal *Futuro Laboral*, en el qual es fa un seguiment del destí laboral i dels salaris d'aquelles persones que han completat els seus estudis superiors. Així, els futurs estudiants i les seves famílies es podran fer una idea de la carrera i/o la universitat que els pot comportar un millor futur professional i comptaran així amb elements necessaris per fer la millor tria (Brunner, 2006)

En definitiva, des de la dictadura militar, Xile, en matèria d'educació superior, ha transitat d'un model d'*estat docent* a un model d'*estat avaluador* (Lavados, 2000). Tot i que, amb les polítiques neoliberals dels noranta, s'ha evolucionat cap a un nou model d'intervenció encara més tou i pro-mercat, el de l'*estat informador*.

Estructura del sistema universitari xilè. Focus en la internacionalització

L'any 2004 es comptabilitzaven 64 universitats en el sistema educatiu xilè (Brunner, 2004). Els sistema també compta amb 48 instituts professionals i 115 centres de formació tècnica, tots ells privats (González, 2003). Les universitats es classifiquen en dues grans categories: tradicionals i no tradicionals. Les tradicionals, a la seva vegada, es divideixen entre públiques (de les quals n'hi ha 16) i privades (9). Es considera universitats tradicionals a les universitats que existien abans de la gran liberalització de 1981. Tenen en comú que reben finançament estatal directe i que integren el *Consejo de Rectores de Universidades Chilenas* (CRUCH) (Salazar, 2003). No hi ha cap instància que agrupi el conjunt de les universitats que integren el sistema universitari xilè, i la legislació és també bastant escarida en aquesta matèria (Bernasconi and Gamboa, 2002).³⁶¹

Les universitats no tradicionals poden rebre finançament públic, però de forma indirecta. Bàsicament, a través de fons concursables i de l'*Aporte Fiscal Indirecto* (AFI). L'AFI és un subsidi que s'atorga a les universitats a partir de la posició que obtenen en un rànquing dels alumnes que es matriculen cada any

³⁶⁰ Tot i que la realitat ens diu que aquelles universitats no pretenen acreditar els programes que saben que són febles (Lemaitre, 2005a).

³⁶¹ El Consell de Rectors fou creat per la Llei 11.575, d'agost de 1954 (Bernasconi and Gamboa, 2002).

segons la puntuació que han obtingut a la *Prueba de Selección Universitaria* (Brunner, 2006).

La dràstica liberalització de l'ES ha permès ampliar la cobertura sense que se'n ressenteixi el pressupost públic, tot i que s'ha fet a costa d'un fort augment de la despesa privada en educació. A Xile s'inverteix un 1,5 % del PIB en ES i una part important d'aquesta xifra (l'1 % del PIB) correspon a finançament privat (Goic Goic, 2004).³⁶² A més, des de l'any 1995 fins a l'any 2003, la despesa pública ha caigut gairebé deu punts, d'un 25,1 % al 15,8 %. Aquestes dades indiquen que Xile és un dels països del món amb un sistema d'educació superior més privatitzat. Després de Corea del Sud, és el país del programa *World Education Indicators* amb un nivell de finançament privat més elevat. A més, té un percentatge d'alumnes en el sector privat d'ES superat només per les Filipines, Corea del Sud i el Japó (Bernasconi and Gamboa, 2002).

La privatització i l'incontrolat creixement d'universitats ha introduït millores en els indicadors d'accés, però ha tingut efectes negatius en termes de qualitat educativa. De fet, un nombre important d'universitats xilenes no mereixeria el qualificatiu d'*universitat* a molts països. Entre altres motius, això es deu al fet que es limiten a fer docència i no destinen recursos a fer recerca, quan la recerca —i la creació de coneixement en general— acostuma a ser un dels pilars de la institució universitària. Concretament, de les 62 universitats existents a Xile l'any 2003, 20 feien recerca de manera regular, 21 de manera molt esporàdica i 18 no en feien mai (Goic Goic, 2004). Algunes de les noves universitats privades no compten ni tan sols amb biblioteques i envien els seus alumnes a buscar llibres o a fer recerques documentals a les biblioteques de les universitats tradicionals (UC XL15).

La matrícula en universitats en territori xilè es distribueix, percentualment, entre les categories següents:

Taula 8.3. Distribució de la matrícula segons el tipus d'universitat a Xile
Font: (González, 2003)

PROPIETAT	TIPUS D'INSTITUCIÓ	
	TRADICIONALS	NO TRADICIONALS
Estatals	37,4 %	---
De propietat internacional	---	7,5 %
Confessionals	15,2 %	4,2 %
Altres	11,3 %	24,3 %
TOTAL (%)	63,9 %	36,1 %

³⁶² Concretament, el percentatge de despesa privada en el nivell educatiu terciari és del 84,2 %, gairebé la totalitat del qual (el 83,3 %) recau en les llars (OECD, 2006).

A la taula s'observa que un 7,5 % de la matrícula es concentra en universitats estrangeres ubicades en territori xilè (**mode comercial 3**). Entre les principals universitats estrangeres destaca la *Universitat SEK* (filial d'una universitat espanyola amb el mateix nom), la *Universidad de las Américas* i la *Universidad Nacional Andrés Bello* (aquestes dues darreres foren parcialment adquirides per *Sylvan Learning Systems*). En total, deu universitats estrangeres ofereixen programes concrets en territori xilè. Ara bé, la fórmula d'internacionalització més habitual a Xile són els *twining programmes*. González (2003) va comptabilitzar que a Xile s'oferien 44 programes amb conveni amb universitats estrangeres, la majoria de les quals de l'Estat espanyol. Normalment, els *twining* són impulsats per universitats xilenes del sector no-tradicional que s'alien amb universitats públiques espanyoles com una estratègia de competitivitat i de màrqueting (CNAP XL12).

Les universitats estrangeres que es volen establir a Xile s'han d'acollir al mateix procés d'acreditació que les universitats xilenes. Segons Lemaitre (2005), un dels principals punts grisos dels proveïdors transnacionals que operen en el país, sigui a través de *twining programmes* com d'establiment de franquícies, és el de la qualitat, precisament, a causa de la permissivitat de la regulació xilena sobre el tema:

“Quality is at best unknown, many times just poor. The lack of regulation and the difficulty to obtain information on transnational programmes make it very difficult to learn about the actual quality of a given programme. In some cases, it is possible to infer quality from general information (such as the relative prestige of the institution hosting the programme, or the qualifications of the faculty). It is only possible to monitor the information different programmes publicize, and make sure that no obviously untrue information is provided to the students.” (Lemaitre, 2005a: 24 & 25)

Ara bé, segons aquesta mateixa autora, que és una de les autoritats principals en temes de qualitat educativa a Xile, l'acreditació dels programes de proveïdors transnacionals no és quelcom urgent perquè acostumen a proveir programes de postgrau als quals atenen adults, els quals se suposa que són *suficientment madurs* per saber si val la pena o no pagar per un programa d'aquestes característiques (Lemaitre, 2005a).

L'activitat exportadora de les universitats xilenes en el mode 3 és més aviat discreta. Només es registren dues experiències d'universitats xilenes amb filials a l'exterior, concretament a l'Equador. En canvi, les exportacions d'educació segons el **mode 2** cada cop són més importants. Tinguem en compte que, arran de la gran quantitat d'universitats existents a Xile i de la limitada inversió pública en el sector, la captació d'alumnes estrangers és una forma de finançament cada vegada més

significativa. Amb l'objectiu de promoure la captació d'estudiants estrangers i de difondre els avantatges d'estudiar a Xile la majoria d'universitats han creat el que anomenen *business units* (Ramírez Sánchez, 2005). En el mode 2, Xile té una balança comercial molt equilibrada: 5.211 estudiants estrangers en universitats xilenes i 5.873 estudiants xilens en universitats situades en països estrangers. La majoria d'estudiants estrangers a Xile provenen de l'Amèrica Llatina (2.983), tot i que els estudiants nord-americans i els europeus també són nombrosos (1.954 en total). Pel que fa als destins dels estudiants xilens destaquen els EUA (1.612), l'Argentina (712), Alemanya (624), França (512) i Espanya (427). Els estudiants xilens que obtenen un títol a l'exterior (igual que els estrangers que volen treballar a Xile amb títols estrangers) tenen diverses possibilitats un cop retornen al país. En primer lloc, poden intentar convalidar, revalidar o assolir el reconeixement del seu títol a través de la *Universidad de Chile*. Això és una altra particularitat del sistema universitari xilè ja que, des de 1981, només aquesta universitat pot dur a terme aquesta mena d'operacions. En segon lloc, si han estudiat en algun país de l'Amèrica Llatina, possiblement es puguin acollir a algun dels múltiples tractats i convenis de convalidació que Xile ha subscrit amb països de la regió (Lemaitre, 2005b). Crida l'atenció el fet que Xile no compta amb convenis d'aquestes característiques amb els nombrosos països del nord amb els quals ha subscrit TLC. Això es deu al fet que aquests països acostumen a introduir limitacions en la mobilitat de professionals perquè és un dels temes que acostumen a identificar com a sensible.³⁶³ En tercer lloc, es podrien acollir a la Llei 19.074 (1991), la qual fou dissenyada inicialment per facilitar l'acollida dels exiliats polítics de la dictadura. Aquesta llei facilita l'autorització de l'exercici professional a persones que van obtenir títols a l'estranger sense necessitat de convalidar el títol. Això darrer és un nou indicatiu de l'obertura del sistema educatiu xilè a l'exterior.

Pel que fa al **mode 1**, les universitats virtuals estrangeres que compten amb una major acceptació entre els estudiants xilens són la UNED, la UOC, la *Teleuniversité* del Quebec, la Universitat Oberta d'Israel i la universitat virtual del TEC de Monterey. Xile no té universitats virtuals, però cada cop més les universitats presencials ofereixen programes d'educació a distància. Els títols obtinguts mitjançant aquesta modalitat, igual que la resta de títols, han de ser convalidats o reconeguts també per la *Universidad de Chile* (Lemaitre, 2005a).

Més enllà de les relacions comercials, les 25 universitats tradicionals xilenes

³⁶³ Sobretot en alguns sectors, volen evitar que entri una allau de professionals de països del sud que desplaci la mà d'obra local qualificada.

són molt actives en l'àmbit de les relacions internacionals. L'any 2004 havien signat 1.729 convenis amb universitats de 61 països diferents. En aquests convenis es fa palès que les universitats xilenes prefereixen establir vincles amb les universitats d'Europa i dels EUA que no pas amb les universitats de la seva regió (Ramírez Sánchez, 2005).

Finalment, voldríem assenyalar que Xile no és tan sols un mercat interessant per als proveïdors d'ES. Segons la nova llei sobre garantia de qualitat de l'ES (la 20.129 / 2006), les agències de garantia de la qualitat estrangeres també poden desenvolupar tasques d'acreditació i avaluació en el país.

Els serveis d'ES xilens en els acords de lliure comerç

Xile no ha establert compromisos de liberalització d'educació en l'AGCS. No obstant, ha compromès l'educació en la majoria dels TLC que ha signat des de la dècada dels noranta. Aquests TLC, normalment bilaterals, han estat signats amb els països dels principals proveïdors d'educació transnacional. Això comporta que el fet de no haver establert compromisos de liberalització educativa en l'AGCS no sigui tan transcendent a efectes pràctics. A la taula següent s'especifica com és tractada l'educació en l'ample ventall de TLC signats per Xile i quins compromisos de liberalització ha adquirit el país en la matèria.

Taula 8.4. L'educació en els TLC i associacions econòmiques de Xile
Font: elaboració pròpia

ACORD (Data signatura)	Àmbit d'aplicació sectorial. Inclusió dels SERVEIS EDUCATIUS	COMPROMISOS EN EL SECTOR EDUCATIU
Canadà – Xile (05-12-96)	S'exclouen serveis aeris, financers i estats S'inclouen els serveis educatius no estats	- Xile ha adquirit compromisos en educació - Xile també n'ha adquirit en el subsector de recerca en ciències socials (inclòs en serveis prestats a les empreses) - El Canadà no ha adquirit compromisos en educació
Xile – Mèxic (17-04-98)	S'exclouen serveis aeris i serveis financers S'inclouen els serveis educatius	- Xile i Mèxic han adquirit compromisos en el sector educatiu
UE – Xile (18-11-02)	S'exclouen serveis de transport aeri, financers, cabotatge marítim i audiovisuals. S'inclouen els serveis educatius	- UE ha adquirit compromisos en el sector educatiu - Xile no n'ha adquirit
Xile – Costa Rica (14-02-02)	S'exclouen serveis aeris, financers i estats S'inclouen els serveis educatius no estats	- Xile i Costa Rica han adquirit compromisos en el sector educatiu - Xile també n'adquireix en el subsector de recerca en ciències socials (inclòs en serveis prestats a les empreses)
Xile – El Salvador (03-06-02)	S'exclouen serveis aeris, financers i estats S'inclouen els serveis educatius no estats	- Xile ha adquirit compromisos en el sector educatiu - Xile també n'ha adquirit en el subsector de recerca en ciències socials (inclòs en serveis prestats a les empreses) - El Salvador no ha adquirit compromisos en educació
EFTA – Xile (26-06-03)	S'exclouen serveis de transport aeri S'inclouen els serveis educatius	- Noruega, Liechtenstein i Suïssa han adquirit compromisos en el sector educatiu - Xile no n'ha adquirit
R. de Corea – Xile (15-02-03)	No s'aplica a serveis aeris, serveis financers, contractació pública i als serveis proveïts com part de l'exercici d'una autoritat governamental (entre els quals se cita l'educació pública). S'inclouen la resta de serveis educatius	- Xile i Corea han adquirit compromisos en el sector educatiu
EUA – Xile (06-06-03)	No s'aplica a serveis aeris, serveis financers, contractació pública S'inclouen els serveis educatius	- Xile ha adquirit compromisos en el sector educatiu - Xile també n'ha adquirit en el subsector de recerca en ciències socials (inclòs en serveis prestats a les empreses) - Els EUA no ha adquirit compromisos en educació
N. Zelanda, Singapur, Brunei D. (12-06-05)	S'exclouen serveis financers i transport aeri	- Xile no inclou reserves en serveis educatius
Xina – Xile (18-11-05)	S'aplica a serveis	En procés d'elaboració de la primera llista de compromisos en serveis (a juny de 2007)
Japó – Xile (04-05-07)	S'exclouen serveis financers, transport aeri i subsectors de transport marítim	En procés d'elaboració de la primera llista de compromisos en serveis (a juny de 2007)

8.2.2. L'educació en les negociacions comercials a Xile

A Xile, les negociacions comercials són coordinades des del *Ministeri de Relacions Exteriors* i, concretament, des de la Direcció General de Relacions Econòmiques Internacionals (DIRECON). Des del DIRECON són responsables tant de les negociacions de l'OMC com dels TLC. Com veurem a continuació, les negociacions i la posició de Xile sobre el tema educatiu en l'AGCS/OMC està totalment impregnada per l'experiència del país en la negociació dels acords bilaterals.

De la cautela al liberalisme

A la Ronda d'Uruguai, des del MRE es va decidir no adoptar compromisos de liberalització educativa. En aquell moment, a l'hora de prendre aquesta decisió, predominava la fonamentació lògica de la cautela. Els serveis eren un tema nou i molt desconegut, la manca de coneixement tècnic inhibia també l'establiment de determinats compromisos.

“En esa época básicamente había tal desconocimiento que uno se guiaba por lo que hacían los otros países. Si los propios países desarrollados estaban dejando fuera educación y salud no íbamos a ser tan ingenuos nosotros de ir a poner compromisos en eso. Uno partía de lo que habían puesto sobre la mesa los desarrollados, y a partir de eso empezaba a sacar lo que uno... más que nada por razones de prejuicio que por razones de gran fundamento. O de dejar espacios para negociar a futuro [...] en ese momento fuimos muy prudentes.” (DIRECON XL04)

En aquell període, la negociació sobre el tema educatiu no va transcendir l'òrbita comercial: no es van consultar les parts interessades del món educatiu ni es va obrir un debat públic sobre el tema. En aquella primera ronda, l'educació no fou l'únic sector en què el govern xilè fou cautelós ja que Xile només va adoptar compromisos en tres sectors.³⁶⁴

En la vigent Ronda de Doha, Xile va presentar la seva primera oferta en serveis el 10 de juliol de 2003. Tampoc no s'hi inclouen compromisos en educació. De fet, es limiten a introduir millores en el subsector de serveis professionals (que s'emmarca en la categoria de serveis prestats a les empreses) i no inclouen cap altre sector o subsector. Com reconeixen els propis negociadors xilens “esta oferta inicial es muy mala” (DIRECON XL03, XL04). No obstant, també admeten que l'oferta podria esdevenir més ambiciosa en funció del desenvolupament de les negociacions. A més, l'educació es podria trobar entre els nous sectors compromesos. Segons l'ambaixador xilè a l'OMC, tenen carta blanca per introduir

³⁶⁴ Serveis relacionats amb les empreses, serveis turístics i serveis financers (font: WTO Services Database).

compromisos en l'àmbit educatiu al llarg de la Ronda. L'ambaixador, en ser interpellat sobre aquest tema, revisà durant una estona les directrius de Santiago i va concloure: "Sí, podríamos... Si quisiéramos poner todo el sector educativo en la mesa, sí podríamos, yo no sé si lo vamos a hacer, pero podría ser" (DIRECON XL01).

Sens dubte, la cautela de Xile manifesta a la Ronda Uruguai s'ha anat desdibuixant amb el pas del temps. Això no es reflecteix tant en el comportament de Xile a l'OMC com en la seva intensa activitat liberalitzadora en el marc de nombrosos TLC bilaterals. Actualment, com vèiem a l'apartat anterior, els compromisos dels xilens en el sector educatiu de l'AGCS —tot i que també en altres sectors— estan totalment desequilibrats respecte als compromisos en l'àmbit dels TLC. També "hi ha aigua" (com es diu en terminologia comercial) entre el compromisos a l'OMC i la regulació domèstica vigent.³⁶⁵

Així doncs, la posició del país sobre el tema ha transitat de la cautela cap al model d'"educació com a moneda de canvi". Els negociadors de l'AGCS xilens admeten obertament que podrien consolidar la liberalització en educació si això els servís per obtenir determinades concessions en altres àmbits (DIRECON XL03).³⁶⁶ Tanmateix, la posició adoptada pels negociadors comercials sobre el tema educatiu també està clarament impregnada per una ferma creença en els beneficis del lliure comerç (DIRECON XL01, XL03, XL04).³⁶⁷

"Hay un consenso en que la educación chilena es mala y hay que buscar una vía para mejorarla. Eso implica traer profesores extranjeros [...] El AGCS permitiría aumentar la competencia, eso es indispensable." (DIRECON XL01)

"Tenemos no solamente insuficientes profesores sino de mala calidad. En los últimos treinta años ha habido una baja tremenda en la calidad de profesores [...]. Entonces cómo se remedia esto? Hay que traer gente de fuera. Ya lo hizo el país en el s XIX con éxito. Trajimos alemanes y yugoslavos y gente que hizo construcciones espléndidas al sistema educacional." (DIRECON XL04)

"Creemos que nosotros podemos recibir cosas interesantes de otros países, tanto en lo que es desde el punto de vista de profesorado, como de planes de estudio en algunas áreas, como también que nuestros estudiantes cuenten con la posibilidad de recibir servicios de enseñanza en nuestros países, y nosotros recibir estudiantes en Chile. Desde el punto de vista comercial es un ámbito interesante, que se está desarrollando muchísimo y yo creo que deberíamos aprovechar las ventajas que se están abriendo en el sector." (DIRECON XL02)

³⁶⁵ "Ahora nosotros tenemos *agua* entre nuestros aranceles y nuestros compromisos, lo mismo en servicios. ¿Por qué? Porque a nivel bilateral ya lo hemos hecho todo." (DIRECON XL03)

³⁶⁶ Tot i que algun negociador és escèptic respecte al fet que adquirir compromisos en educació sigui una forma d'obtenir grans concessions per part d'altres països.

³⁶⁷ De fet, en congruència amb aquest fervor pro lliure comerç, Xile es distancia de posicions tercermundistes i no dóna suport a propostes articulades pels països del sud com el TED (DIRECON XL01).

En el discurs que s'articula des del DIRECON, el tema principal que es podria alterar amb la liberalització i que, per tant, s'ha d'intentar controlar des de l'estat —sense que això sigui més oneros del necessari— és el de la qualitat dels serveis educatius:

“La calidad de la enseñanza, de protección al consumidor, son objetivos que debo mantener, no debo renunciar a ellos y tengo el derecho a regular para cumplir con esos objetivos. Ahora bien, esa regulación no puede significar que cerremos nuestros mercados, más bien al contrario [,,]. Tengo que preocuparme de mantener ciertos estándares para que la educación que se imparte sea buena, pero, como reitero, eso no va a significar que yo no vaya a permitir que universidades extranjeras presten estos servicios, porque si no, me puedo estar cerrando efectivamente a recibir educación de muy buena calidad.”

La configuració de preferències sobre educació a Xile

Com veiem, segons el DIRECON, l'educació es podria comprometre en el marc de l'AGCS sense cap problema. És més, segons es desprèn de la seva interpretació, això comportaria més avantatges que inconvenients. No obstant això, com succeeix en la majoria de països, els negociadors comercials no defineixen la posició del seu país de manera autònoma. En el moment de preparar les demandes acostumen a establir consultes amb el sector privat, sobretot amb el sector exportador, que s'organitza al voltant de la *Coalición Chile Exporta Servicios*. Així, la demanda xilena recull fidelment allò que volen exportar les indústries que conformen la *Coalición* (DIRECON XL03, DIRECON XL04).

Pel que fa a l'elaboració de les ofertes, els actors consultats acostumen a ser els reguladors, tot i que cada cop més s'intenta tenir en compte els sectors de la societat civil amb interessos defensius (DIRECON XL03). No obstant això, el procés de la negociació de l'educació en l'AGCS no ha desembocat en consultes amb els principals reguladors i altres parts interessades en l'àmbit domèstic. Ni tan sols la demanda plurilateral coordinada per Nova Zelanda, que també fou dirigida a Xile, desembocà en consultes nacionals.

“La negociación que se ha hecho con el Ministerio de Educación sobre esta materia, sobre la inclusión del sector educación dentro de nuestra oferta es muy poca. Ese no ha sido uno de los sectores prioritarios para nosotros, a diferencia de otros sectores que sí lo son [,,] Es que esto de verdad es un tema del que no se habla mucho en Chile, esa es la verdad, el conocimiento sobre lo que nosotros hacemos en nuestros acuerdos sobre educación estoy seguro que no es muy conocido [rialles]” (DIRECON XL03).³⁶⁸

³⁶⁸ Curiosament, la mateixa persona que ens deia això, en un article en el qual s'avaluava el desenvolupament de la Ronda de Doha en serveis i es feien recomanacions per millorar les ofertes afirmava: “the level of misunderstanding and misinformation regarding the fundamentals of services trade and negotiations was patently obvious. A lesson to be learned is that it has become paramount that in parallel to the negotiations in Geneva intensive consultations with capital officials and all stockholders must take place. [,,] Channels of communication must also be established with the society as a whole, so as to pre-empt misunderstandings and to consolidate national positions.” (Jara and Dominguez, 2006: 120 & 127)

En el cas xilè, identifiquem una sèrie de factors que, d'una banda, dificulten que es consulti el sector educatiu en el marc de les negociacions de l'AGCS i, de l'altra, fan que la realització de consultes no sigui tan necessària. En primer lloc, el fet que el sector educatiu ja està prou obert als proveïdors estrangers implica que l'adquisició de compromisos no requereixi modificar o eliminar regulacions educatives vigents. En el cas de Xile, l'adquisició de compromisos comportaria consolidació, però no liberalització, ja que la liberalització ja s'ha portat a terme de manera autònoma i profunda des de l'any 1981. Un segon factor que contribueix al fet que no es facin consultes sistemàtiques amb tots els reguladors de serveis durant les negociacions de l'AGCS és la manca de recursos humans palesa en el DIRECON per desenvolupar aquesta tasca³⁶⁹. En tercer lloc, el fet que l'educació ja està àmpliament liberalitzada en el marc dels TLC signats amb els països més desenvolupats del planeta resta transcendència a les consultes en el marc de les negociacions multilaterals. Això darrer obre una nova pregunta: les parts interessades del món educatiu xilè, foren consultades en el marc de les negociacions dels TLC?

Durant les negociacions dels TLC, la persona del món educatiu que fou cridada més sovint a consultes és la responsable de la CNAP, M^a José Lemaitre. Ara bé, aquesta no fou consultada en qualitat de responsable de la CNAP sinó en qualitat d'experta en afers de garantia de la qualitat de l'educació superior (CSE XL09). Des de la Divisió d'Educació Superior (DES) assistiren també a alguna de les reunions, però com que ja hi assistia Lemaitre —que cobria el tema més delicat de la negociació: el de la qualitat educativa— i que estaven molt desbordats en tasques d'àmbit nacional, no es van implicar gaire en aquesta qüestió.

“Debatimos muy poquito, o sea, hubo plena coincidencia, se iba como *pahí* y llevaban a los expertos, entre comillas, digamos, a la gente para poder saldar las discusiones.” (DES XL05).

Ara bé, els responsables d'educació no foren convocats en la discussió de tots els TLC, només en els que es van signar amb els EUA i la UE (CNAP XL12). Des del CNAP consideren que és normal que no se'ls consulti en tots els TLC, ja que un cop

³⁶⁹ “[Negociar servicios] es horrible, participar en todas las reuniones porque los equipos de nuestros países son muy chicos. Entonces no es fácil. Tenemos muchísimo trabajo y no tenemos apoyo de Capital porque tienes que hacer una coordinación tan extensa, y la gente de Capital está metida en mil otras cosas. Entonces ahí también hay un drama, y todos esperan que sepas todo. Tu vas a servicios computacionales y supuestamente tienes que entender todo lo que significa todo, y es imposible. [...] Hay que hacer más trabajo interno y la mayoría de nuestros países no lo trabajamos bien internamente [...] Además, el mundo en servicios es tan complejo, que nadie lo entiende, nadie lo entiende. Tu empiezas a hablar de servicios... en CL solo hay 10 personas que de verdad saben como negociar servicios. (DIRECON XL03)

el DIRECON ha après quines són les principals reserves i altres elements que cal tenir en compte des de la perspectiva dels reguladors de l'educació, no cal que se'ls torni a convocar (CNAP XL11). Ara bé, una altra font de la mateixa CNAP insinuà que se'ls convocà a la negociació dels TLC amb els EUA i la UE per exigència d'aquests països, ja que estaven preocupats pel tema de la qualitat educativa i la mobilitat de professionals amb Xile (CNAP XL12). Per tant, la CNAP no hauria estat consultada per iniciativa del govern xilè, sinó per respondre a una inquietud de les contraparts de l'acord.

Un altre tema que crida l'atenció del cas xilè és que les consultes en el marc del TLC no es formularen des de la mateixa òptica que a l'Argentina. A Xile no es demanava als actors consultats si aprovaven l'adopció de compromisos de liberalització educativa en el marc dels acords de lliure comerç. La consulta es portava cap a un terreny molt més tècnic. Es partia de la base que s'adoptarien compromisos, i es consultava als reguladors i als experts del món educatiu sobre com integrar alguns dels temes més delicats de la política educativa (qualitat educativa, habilitació de títols, etc.) en el nou marc d'integració internacional. Per tant, no es va donar peu a que s'obris un debat més polític o filosòfic sobre el tema. Aquesta manca d'impugnació dels acords de lliure comerç per part de la comunitat educativa fou explicitada pel mateix responsable de l'àrea de serveis del TLC entre Xile i els EUA:

“Es que no hubo debate. Nosotros tuvimos contacto con las universidades, con el Consejo de Educación Superior del Ministerio de Educación, y todos estaban en general muy tranquilos porque no había nada, ningún compromiso comercial que les pudiera resultar amenazante...” (DIRECON XL04)

La societat civil crítica: exclosos del procés de negociació

A Xile només hem identificat dos actors de la societat civil que manifesten preocupació per la incorporació de l'educació en l'AGCS i els TLC: el Colegio de Profesores (principal sindicat de personal docent) i l'ACJR (xarxa d'ONG xilenes que representa l'Aliança Social Continental al país).³⁷⁰ Ambdós actors analitzen molt críticament la introducció de l'educació en els acords de lliure comerç, i proposen que l'educació hauria de ser exclosa del seu àmbit d'aplicació.³⁷¹ El CdP forma part de la Mesa d'Educació del Fòrum Social de l'ACJR, per tant, la interpretació que fan de la problemàtica ambdues entitats és molt similar. El CdP també és membre de la

³⁷⁰ L'Aliança fou creada en el Xile post Pinochet per grups crítics amb el model de reestructuració econòmica neoliberal. L'ACJR està integrada per activistes, acadèmics, educadors populars, que són sectors que a Xile habitualment no comptaven amb espais d'interacció (Aravena and Pey, 2003).

³⁷¹ Amb aquesta intenció, des de l'ACJR proposen l'aprovació d'una clàusula d'Educació Vinculant (Frederick et al., 2005).

IE i ha participat en diferents espais internacionals en els quals s'ha debatut i s'han impulsat declaracions crítiques sobre el tema.

Tant la CdP com l'ACJR han desenvolupat activitats per divulgar i crear consciència entre la població sobre els efectes negatius dels acords de lliure comerç en l'educació,³⁷² però no han tingut la capacitat d'impulsar campanyes de pressió política exitoses i ni tan sols d'accedir als espais de consulta i presa de decisions.³⁷³ Fonts del sindicat afirmen amb resignació que no se'ls ha tingut mai en compte en la negociació dels acords de lliure comerç (CdP XL13). Per la seva banda, Coral Pey, líder de l'ACJR, afirma que "las negociaciones comerciales hoy en día son un secreto de Estado, y tienen un profundo sesgo autoritario. Hoy las negociaciones comerciales están manejadas por una agenda oficial y empresarial"³⁷⁴

Els mateixos negociadors del DIRECON coincideixen a l'hora d'afirmar que els sectors de la societat civil crítics amb el lliure comerç mai no han estat molt influents a Xile.

"¿Si tienen peso los gremios [en decisiones sobre temas comerciales]? No, aquí no influyen. Si no hay compromisos [en educación en el marc de l'AGCS] es por una cuestión estratégica-táctica, antes que por una preocupación profunda de la sociedad civil" (DIRECON XL01)³⁷⁵

Tot i que el CdP i l'ACJR són dels pocs actors de la societat xilena que han mostrat interès pel tema dels acords de lliure comerç i l'educació, són sistemàticament exclosos dels espais de consulta i de decisió política. És més, les seves demandes o inquietuds acostumen a ser desprestigiades o menystingudes pels mateixos negociadors comercials. En el discurs del DIRECON identifiquem dues crítiques recurrents als sindicats i altres entitats crítiques amb el lliure comerç. En primer lloc,

³⁷² El CdP Colegio de Profesores, a través de la seva revista *Docencia* ha tractat el tema de l'educació en els TLC en diferents números amb l'objectiu primer de promoure el debat públic i capacitar la població. En el primer número en què tracta el tema, de maig de 2003, realitza un monogràfic que és introduït de la manera següent: "un informe de la *Cancillería* [...] señala: "el 83 % de los chilenos cree que el TLC con EUA va a mejorar la situación económica [...] hay grupos específicos bastante minoritarios que, por interés económico o por razones políticas, ven al TLC con cierta desconfianza". La revista *Docencia*, pensando en esas minorías, consideró importante estudiar sobre el tema, a fin de que esta creencia se pusiera en cuestión o adquiriera fundamentos" (núm. 19 revista *Docencia*). Elaboren així un monogràfic basant en textos crítics i en entrevistes a experts, centrant-se sobretot en l'àmbit educatiu. El núm. 24 apareix un altre article crític de Maria Isabel Castrillo en paral·lel a la Cimera Presidencial APEC 2004 que es realitza a Xile. Es titula *La educación en los tratados comerciales: al ser un derecho podemos hacerlo exigible*". Per la seva banda, l'ACJR ha impulsat debats sobre el tema. També ha editat nombroses publicacions entre les quals destaca el llibre *Educación y comercio en tiempos de globalización*, Santiago: Lom Ediciones.

³⁷³ Cal tenir en compte que els nivells de participació i organització popular a Xile són inferiors que a la resta de països de la regió, i que el *desencant* i l'*apatia* entre la societat xilena és molt elevada. A tot això s'ha de sumar la complexitat dels temes comercials i la manca d'interès del govern de fer-los accessibles a determinats sectors crítics (Aravena and Pey, 2003).

³⁷⁴ Font: <http://www.nodo50.org/pretextos/Coral%20Pey.htm> [Consultat: 23/09/06].

³⁷⁵ Segons escriu un exnegociador de serveis del DIRECON: "Some opposition [a la negociació de TLC a Xile] emerged from labour representatives and non-governmental organisations related to the *social movement*. But this latter opposition has never been very influential and articulated." (Sáez, 2005: 20).

sostenen que els sindicats no entenen els acords de lliure comerç i veuen fantasmes on no n'hi ha; en segon lloc, es mobilitzen contra els acords de lliure comerç perquè, en realitat, tenen por de competir amb professionals estrangers:

“Son temas que la sociedad civil entiende muy poco. Entonces, los más visible y los más efectivos cuando uno se quiere oponer al GATS es decir ‘nos van a liberalizar la salud y el estado no va a poder entregar nunca más una ayuda a los pobres, todo se va a convertir en una cosa manejada por el mercado, entonces vamos a terminar pagando la educación a precios horrorosos, la salud igual y va a ser todo desnacionalizado’ todo muy emocional, la discusión sobre estos temas. (DIRECON XL04)

“Muchos gremios hacen mucho ruido, en lugar de proteger la educación lo que quieren es proteger su trabajo... lo que quieren es evitar que vengan profesores extranjeros.” (DIRECON XL01)³⁷⁶

L'únic sector de serveis en el qual ens consta que va influir la societat civil amb interessos defensius és el cultural. Però, com afirmen els mateixos negociadors, en relació amb la resta de sectors —incloent-hi l'educatiu— no s'han plantejat demandes de manera “articulada i seriosa” des de la societat civil (DIRECON XL01; DIRECON XL02; DIRECON XL04).³⁷⁷

El camp educatiu xilè davant dels acords de lliure comerç. Aproximació des dels stakeholders

Els reguladors de l'educació

A Xile el tema de l'AGCS no ha generat un debat públic transcendent en el camp educatiu. Això no es pot atribuir, exclusivament, a l'absència de consultes sistemàtiques a responsables del món educatiu per part del DIRECON i, ni tan sols, al biaix palès en el plantejament de les consultes en les ocasions en què aquestes s'han produït. La manca de debat i conflictivitat al respecte es deu, sobretot, a un emmarcament de la problemàtica molt afí entre els negociadors comercials i els reguladors de l'educació.

Els temes dels acords de lliure comerç i la internacionalització de l'educació superior són objecte de discussió a Xile des de mitjan de la dècada dels noranta. Així es reflecteix en l'ampli ventall de seminaris sobre internacionalització educativa

³⁷⁶ Aquest mateix negociador afirmava que quan es consulta la població i s'obren espais d'opinió “nunca se dice nada serio” (DIRECON XL01).

³⁷⁷ “En la negociación con los EUA tomamos unas reservas respecto a temas culturales que es bastante fuerte... y eso fue producto de nuestro trabajo con la sociedad civil. Trabajamos con la coalición por la diversidad cultural, que se armó a raíz de la negociación, que trabajaron de una manera tan profesional y tan bien, tan inteligente, tan bien formados, con tanto antecedente que el gobierno no lo pudo tomar así, y reírse, sino que lo tomaron en cuenta... no salió todo lo que ellos pidieron, como en toda negociación, pero sí salió bastante de lo que ellos pidieron.” (DIRECON XL04)

organitzats per les principals instàncies reguladores del país: la Divisió d'Educació Superior del Ministeri (DES), el CSE i la CNAP.³⁷⁸ En molts d'aquests seminaris els representants del món educatiu han mantingut un diàleg obert i fluid amb els representants del món comercial. En revisar la procedència dels experts internacionals convidats a aquests seminaris, crida l'atenció que no és habitual la presència d'experts de la UNESCO. En canvi, es compta sovint amb la presència de representants d'organitzacions pro lliure comerç com l'OCDE, el BM, el BID, la CEPAL, negociadors mexicans del NAFTA, negociadors xilens del DIRECON, o empreses transnacionals d'educació.

Si bé no totes les veus que representen els òrgans reguladors educatius xilens tenen un nivell de coneixement i una visió homogènia sobre el tema, la seva interpretació compta amb molts elements en comú. En primer lloc, els reguladors de l'educació xilens adopten una postura que denota un gran *pragmatisme*: l'educació forma part dels acords de lliure comerç i això és irreversible, per tant, és una pèrdua de temps inserir-se en debats filosòfics sobre si l'educació és o no és una mercaderia i hauria o no hauria de ser parcialment reglamentada des d'acords de lliure comerç. Lemaitre, en la presentació del Seminari "Cruzando fronteras 2003" de la CNAP/CSE, exposà que el comerç educatiu és un element que cada vegada adquireix major rellevància i que té un lloc central en les negociacions de l'OMC. Sense qüestionar en cap moment la idoneïtat o les implicacions polítiques d'aquest nou escenari, planteja que s'hauria d'obrir un debat al voltant de preguntes com: "¿cómo podríamos actuar en un contexto que nos impone una lógica que nos resulta ajena y cómo podemos empezar a aprender a movernos en un contexto diferente?" (Lemaitre, 2003b: 11). Hi afegeix que no es pot actuar com si el tema del comerç de serveis educatius no existís i considera necessari que el país modifiqui el règim actual de regulacions per adaptar-se a la nova realitat (Lemaitre, 2003a).

En un to semblant, la responsable de la DES entre els anys 2000 i 2006, Pilar Armanet, considera que en el país no s'ha debatut prou el tema de la liberalització comercial de l'educació. Des d'una posició també pragmàtica afirma que s'ha trobat amb "reacciones adversas a discutir estos temas. Y creo que eso es lo peor que podemos hacer, porque cuando las cosas no se debaten a tiempo lo que sucede es que se termina imponiendo la realidad de los hechos y términos

³⁷⁸ L'àmplia documentació publicada sobre aquest tema a Xile (molt superior a la que podem trobar a l'Argentina o a Espanya) ens ha aportat dades empíriques interessants per complementar les dades produïdes directament a través d'entrevistes.

regulando para corregir distorsiones.” (Armanet, 2004: 125).³⁷⁹ El mateix ministre d'Educació, Sergio Bitar (2003–2005), també es referia a l'AGCS en to conciliador:

“La OMC exige a los países miembros que se adhieran a normas básicas para evitar barreras innecesarias. Sin embargo, reconociendo la importancia de que existan ciertas regulaciones, acepta que se exijan normas relativas a la calidad de la formación (verificada mediante acreditación), competencias profesionales (verificada mediante normas de certificación o habilitación profesional) y la experiencia en el desempeño de la profesión y apego al código de ética respectivo.” (Bitar, 2004: 21)

Com podem veure, les principals autoritats educatives del país desproblematitzen l'existència de l'AGCS, així com la incorporació de l'educació en aquest i altres acords comercials. És més, en lloc de tractar el tema en termes d'amenaques o perills (com acostuma a fer la comunitat educativa internacional), els principals reguladors de l'educació a Xile enfoquen el tema en termes de “reptes i oportunitats”.³⁸⁰ Entre les oportunitats hi trobem els beneficis personals i pel país derivats de la mobilitat d'estudiants i de professionals i, en concret, de les possibilitats que s'obren als professionals de treballar en països desenvolupats (DES XL05).³⁸¹ Una altra oportunitat que s'obre és la de millorar la qualitat a través de la competitivitat:

“La apertura ha hecho que nuestras universidades dejen de mirarse en un espacio cerrado, pequeño, y entiendan que están compitiendo en un mundo global y, en consecuencia, tienen que medirse con parámetros globales. Por consiguiente, la calidad tiene que ser igual.” (DES XL05)

En una altra ocasió, el ministre Bitar afirmava que els TLC estaven ajudant les universitats a “obrir els ulls” i a veure la necessitat de sintonitzar-se amb els sistemes europeus i dels EUA.³⁸² Altres oportunitats que es mencionen sovint des del camp educatiu són que els acords comercials afavoreixen la globalització de l'economia xilena, l'adopció d'acords per al reconeixement de títols, la millora dels mecanismes d'avaluació de la qualitat, etc.³⁸³

³⁷⁹ Segons una representant de la DES “lo que no se puede hacer es evitar la internacionalización, es un tema que llegó para quedar... Entonces, qué es lo que tiene uno que hacer? Usar la globalización a nuestro favor.” (DES XL05)

³⁸⁰ En un dels seminaris organitzats pel CES/CNAP, Hugo Lavados, de Prochile, afirmava que la indústria universitària xilena té molt potencial i ja aporta grans beneficis al país, de l'ordre de 12 milions de dòlars anuals en concepte de matrícula i 40 en despeses de manutenció. Lavados afirma que al cap de cinc anys, si es promouen adequadament els serveis universitaris xilens, el país podria ingressar 300 milions de dòlars (Lavados, 2003).

³⁸¹ No obstant això, representants del camp professional de l'enginyeria i dels col·legis professionals xilens denuncien que des dels països rics —sobretot els TLCS amb el Canadà i els EUA— els respectius congressos o parlaments estatals han vetat la reciprocitat en el mode 4 (Honorato, 2004, Arze, 2004).

³⁸² *La Segunda*, 17/09/03 “Los TLC ponen a universidades chilenas entre la espalda y la pared” pp. 42 i 43.

³⁸³ En les ponències analitzades són molt habituals les referències al NAFTA i els seus efectes en l'ES mexicana. Cap de les ponències era mínimament crítica i sempre es parlava dels efectes positius que ha tingut la liberalització per a l'educació. Vegeu per exemple les ponències següents: (Mallea, 1998, Ortega, 1998).

En tercer lloc, el tema educatiu més sensible a la liberalització comercial és el de la qualitat educativa i la consegüent proliferació de centres i títols d'origen dubtós (Armanet, 2004: 124, Armanet, 2003).

Nosotros nos planteábamos, ¿cuál es la diferencia entre que la universidad sea chilena o extranjera mientras la educación sea de calidad? concluimos que lo importante era que cumpliera con las leyes chilenas, la acreditación, y no el origen nacional de los capitales [...] nuestra postura se resume en apertura con calidad (DES XL05).³⁸⁴

Finalment, les idees del sector comercial i l'educatiu sobre aquest tema són tan semblants que fins i tot convergeixen en la crítica al "proteccionisme corporativista" dels sindicats i altres col·legis professionals (DES XL05).³⁸⁵ Això, entre altres coses, indica que la sintonia entre sindicats i Ministeri d'Educació està molt lluny de semblar-se a la que es fa palesa a l'Argentina.

Ara bé, tot això que diem contrasta en gran mesura amb dues declaracions públiques sobre els riscos dels acords de comerç internacionals signades des del mateix Ministeri d'Educació. El mes de maig de 2004 el Ministre Bitar signà la *Declaración de Cartagena de Indias*, en el marc del fòrum "Identidad cultural, educación y TLC" (maig de 2004). En la declaració, el ministre es va comprometre a promoure les condicions d'excepcionalitat cultural, a donar suport a la Convenció de la UNESCO de Diversitat Cultural i a sol·licitar als representants dels estats en les negociacions i als diferents sectors de la societat, resguardar "amb cel i fermesa" la riquesa diversa de les cultures, el dret de tots i totes a l'educació de qualitat i el creixement de les oportunitats per una producció creativa de coneixement.³⁸⁶ Un any més tard, el mateix Bitar que parlava amb un to conciliador del tema de l'AGCS en el seminari de la CNAP/CSE, va signar la Declaració de Montevideo, en la qual, recordem-ho, "se *subraya* la importancia de garantizar las competencias del Estado en materia de reglamentación de sus políticas educativas, las cuales serían severamente limitadas en el caso de que nuestros gobiernos asumieran compromisos de apertura comercial en ese sector". Tanmateix, a Xile aquesta declaració no ha tingut les mateixes transcendència ni repercussió política que a

³⁸⁴ L'exministre Bitar també coincidia a valorar que el temor dels TLC és que les universitats nord-americanes es vulguin expandir pel món ràpidament i "esto se transforme en un negocio al que lleguen a comprar universidades grupos extranjeros más preocupados del valor de la acción en la bolsa y no de la calidad de la educación" (*La Segunda*, 17/09/03 "Los TLC ponen a universidades chilenas entre la espada y la pared" pp 42 i 43).

³⁸⁵ "Hay inquietud también por parte de intereses corporativos que intentan proteger sus campos ocupacionales, evitando una posible competencia por parte de profesionales extranjeros" (Armanet, 2004: 124).

³⁸⁶ Declaración de Cartagena, revista *Docencia* 23, agost de 2004: p. 31.

l'Argentina.³⁸⁷ De fet, cap dels entrevistats, ni del Ministeri de RE ni de la DES s'hi refereix. El Ministeri d'Educació xilè no fou un dels promotors de la Declaració; probablement, sense haver discutit prèviament el tema a escala local, la va signar per no desentonar amb la resta de dirigents educatius del Mercosur o, fins i tot, per legitimar-se en l'àmbit internacional. Recordem que la declaració és política i no té efectes jurídics.

Les universitats xilenes

L'AGCS, i el tema de la comercialització educativa, tampoc no ha aixecat polèmica entre els representants del món universitari. De fet, les universitats han estat qualificades com "els grans absents" en les negociacions comercials a Xile (Aravena and Pey, 2003). Però això és un tema que no sembla que preocupi el món universitari xilè ja que, com succeïa amb el Ministeri, hi ha una gran afinitat en el terreny de les idees entre el DIRECON i les autoritats universitàries. D'una banda, les universitats xilenes s'adscriuen a una ideologia molt liberal en l'àmbit econòmic i assumeixen com a missió pròpia el fet de donar suport a la política comercial del país.

"Con los TLC, debemos preparar a los profesionales para enfrentarse a nuevos mundos [...] las universidades tienen un papel a jugar cuando se firma un tratado de libre comercio. Se habla mucho de la parte comercial, pero tenemos que tener el personal preparado, tener las condiciones técnicas... y, además, intentar conocer las culturas de la gente con las que estamos trabajando. Si vamos a exportar a Vietnam o al Japón, tenemos que saber cómo piensan, qué les gusta, cómo les gusta,... las frutas más crudas, las frutas más maduras, el vino más ácido o más dulce, etc." (UdC XL15)

La posició recollida en aquesta citació no representa un cas aïllat. En un estudi en el qual s'analitza el contingut de les polítiques d'internacionalització de les universitats xilenes es conclou que la fonamentació lògica predominant en aquestes polítiques és la de contribuir a inserir Xile en l'economia global: "la necesidad de relacionarse con otras culturas, por competir en mejores condiciones en los mercados internacionales, para que los egresados trabajen mejor en los ambientes internacionales. Además, [aquestes polítiques] se han justificado por la necesidad de enfrentar la competencia y la competitividad" (González, 2003: 11).³⁸⁸ En un altre estudi semblant s'apunta que la política d'internacionalització de les universitats xilenes està molt lligada als acords comercials signats pel país. Això es deu al fet

³⁸⁷ A l'Argentina, recordem-ho, aquest document fou utilitzat per la SPE per respondre a *Cancillería* que el govern havia acordat no establir compromisos de liberalització.

³⁸⁸ En el mateix estudi es diu: "es interesante consignar que en algunos casos se han analizado planes de estudio con una mirada internacional y se ha buscado homologarlos a países más avanzados, particularmente con aquellos de Europa y Norteamérica con los cuales Chile ha establecido tratados de libre comercio" (pp. 12).

que el comerç ha estat el principal motiu i mecanisme per unir Xile amb la resta del món. La internacionalització de l'ES i els vincles amb altres cultures s'ha concebut com una via de competitivitat en els mercats internacionals i com la millor manera de formar professionals en un entorn econòmic global i altament competitiu (Ramírez Sánchez, 2005).

D'altra banda, les universitats xilenes són absolutament proactives en la internacionalització de l'educació superior des d'una perspectiva comercial. El mateix CRUCH compta amb una comissió de relacions internacionals que, entre un dels seus objectius clau, aspira a promocionar els serveis educatius exportables dels seus membres. Per la seva banda, Lavanchy, vicepresident del CRUCH, valora positivament la creixent comercialització de serveis educatius i considera que és un indici que hi ha més gent amb interès per estudiar i que hi ha "un mercat en expansió" al qual tenen més possibilitat d'accedir aquelles persones que no tenen els recursos per viure a l'estranger (Lavanchy, 2003) .

Però a Xile també trobem una iniciativa molt pionera, que reforça encara més clarament l'orientació pro lliure comerç de les universitats xilenes. Ens referim al *Comité Exportador de Servicios Universitarios* (CESU). Aquest comitè tan particular fou creat l'any 1998, per iniciativa del DIRECON i *Prochile*, i està conformat per un total de trenta universitats xilenes, tant tradicionals com no tradicionals. Els seus objectius són: "fortalecer la imagen de Chile como exportador de servicios universitarios, contribuir al posicionamiento de las universidades del país en el exterior, promocionar las áreas de mayor desarrollo relativo que presenta el sistema universitario, promover la integración de las universidades chilenas para potenciar su presencia en el exterior, desarrollar actividades de sensibilización y capacitación en el tema de la exportación de servicios universitarios y, en general, apoyar la internacionalización de las universidades chilenas" (González, 2003: 11-12). La creació del CESU va comportar tot un repte i un canvi cultural per les universitats xilenes. Segons Tramer, *Product Manager* del Sector Serveis de *Prochile*:

"En 1997, en un seminario en la CEPAL, cuando por primera vez convocamos a las universidades a incorporarse al sector exportador, percibimos cierto recelo en estas instituciones. Si bien se expresaba una buena acogida y predisposición, existía el temor de que con esta propuesta se contribuyera a desnaturalizar el espíritu esencial de una universidad. Han pasado cinco años desde entonces, y me satisface constatar, a través de la intervención del rector de la Universidad Austral de Chile, cómo ha sido asimilado en el lenguaje universitario el acontecimiento de vincular a la Universidad con el mundo exterior a través de *vender la ciudad...*, *vender la región*." 91-92 (Tramer, 2002: 91 & 92).³⁸⁹

³⁸⁹ Tramer (2002) considera també que els TLC conformen un camp d'acció en el qual les universitats poden fer grans aportacions.

És interessant assenyalar que algunes universitats estatals xilenes³⁹⁰ també signaren la *Carta de Porto Alegre* (2002) i la *Carta de San Salvador* (2003),³⁹¹ en el marc de les Cimeres Iberoamericanes de Rectors d'Universitats Públiques. Però aquests documents no foren assumits per la CRUCH i, com succeí amb la Declaració de Montevideo, no tingueren cap tipus de repercussió política en l'àmbit estatal.

8.3. Espanya. L'uropeització del debat

8.3.1. Entorn de la negociació

Nivell de desenvolupament i política comercial. El pes de la UE

Durant el llarg període dictatorial (1939–1975), Espanya va transitar d'un model de desenvolupament autàrquic i proteccionista —el qual, més que una opció política, era la inevitable conseqüència de l'aïllament internacional en què se sumia el règim— a una economia cada vegada més oberta al comerç i a la inversió estrangera. Un cop reinstaurada la democràcia, les grans línies de la política econòmica, definides en els *Pactes de la Moncloa*, aprofundiren el compromís de l'Estat espanyol amb una economia més lliure i flexible (Fuentes Quintana, 2005).

L'entrada de l'Estat espanyol a la CEE, l'any 1986, fou probablement l'esdeveniment que marcà més clarament l'actual política econòmica i el model de desenvolupament del país. La incorporació a la CEE va contribuir a externalitzar encara més l'economia espanyola, sobretot en l'àmbit regional. L'any 1992, la doctrina neoliberal penetrà de forma encara més profunda en la política econòmica de l'Estat espanyol arran de la signatura dels acords de Maastricht i del consegüent procés d'integració monetària. Maastricht va marcar l'agenda econòmica dels països membres de la UE i va posar un èmfasi sense precedents en els axiomes neoliberals del control de la inflació i del dèficit públic. Aquestes mesures, definides inicialment com a transitòries, adquiriren un caràcter permanent amb el *Pacte d'estabilitat i creixement* signat a Dublín l'any 1996 (Etxezarreta, 2002). Els governs

³⁹⁰ Concretament, la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación i la Universidad del Bío Bío.

³⁹¹ En aquesta darrera carta els rectors manifesten que demanaran a “los gobiernos no comprometer la educación en los acuerdos concretados en el marco del AGCS, y en los casos donde ya lo hayan hecho, propiciar la reversión de esta decisión”. Font: <http://www.cexeci.org/pdf/cartasansalvador.pdf> [Consultat: 03/02/06].

socialistes i conservadors que s'han alternat en el govern espanyol des de la dècada dels noranta fins a l'actualitat han hagut de respectar, indistintament, aquestes prerrogatives europees.

La política comercial és la política sectorial que compta amb un nivell d'integració més elevat en l'àmbit europeu, conseqüència lògica que la UE és —entre altres coses, però sobretot— una unió duanera. Un indicatiu de la forta integració de la política comercial europea és que la UE negocia amb una sola veu en fòrums comercials com l'OMC. La política comercial està coordinada per la Comissió Europea i és dirigida pel Consell de Ministres. En el dia a dia, la Comissió compta amb l'assessorament especial del Comitè 133, el qual vigila que la Comissió compleixi el mandat del Consell de Ministres.³⁹² La majoria de decisions adoptades pel Consell de Ministres es prenen per majoria qualificada. Ara bé, determinades decisions, com els acords adoptats en el marc de les rondes de l'OMC o en negociacions per a la liberalització de serveis en les quals la UE comparteix competències amb els membres, han de ser aprovades per unanimitat (MITC, 2007). Per tant, les llistes de compromisos de liberalització en serveis de l'AGCS necessiten el vistiplau de tots els membres de la UE.

La UE compta, doncs, amb la particularitat de ser una entitat política en la qual els interessos en matèria comercial —tot i que també en altres àmbits— han de ser agregats dues vegades: en l'àmbit dels estats i en l'àmbit europeu. Això alenteix el procés de presa de decisions i, en ocasions, dificulta l'adopció de decisions ja que cada nivell d'agregació constitueix un *veto point* potencial (Meunier and Nicolaidis, 2006). Aquest *problema* es podria solucionar si el Parlament Europeu tingués competències en temes comercials, però, com en gairebé tots els àmbits de la política europea, el Parlament no és el principal *decision maker*.³⁹³

³⁹² "The 133 Committee is composed of representatives from the 27 Member States and the European Commission. Its main function is to coordinate EU trade policy. The Committee meets on a weekly basis, usually on a Friday in Brussels at the headquarters of the Council of Ministers. It discusses the full range of trade policy issues affecting the Community, from the strategic issues surrounding the launch of rounds of trade negotiations at the WTO to specific difficulties with the export of individual products, and considers the trade aspects of wider Community policies in order to ensure consistency of policy. In this Committee, the Commission presents and secures endorsement of the Member States on all trade policy issues". Font: "The EU and the WTO", a http://ec.europa.eu/trade/issues/newround/index_en.htm [consultat: 01/09/07].

³⁹³ Tot i que el Parlament Europeu compta amb una comissió sectorial de comerç, i el comerç és un dels temes que discuteix de manera més recurrent.

El sistema universitari espanyol: Cap a la convergència europea

Breu evolució històrica

Com en la resta de països analitzats, l'Estat espanyol ha viscut un període dictatorial en el qual l'educació superior ha estat sotmesa a un fort control polític (Mora, 1997). Tot i això, un dels principals focus de resistència política al règim dictatorial es va originar, precisament, en els centres universitaris.

La primera llei d'ES postfranquista es va sancionar l'any 1983. Amb aquesta nova llei es pretenia modernitzar la universitat espanyola, trencar amb el control polític del passat i introduir majors dosis de competència en el sistema universitari. Una de les principals mesures recollides en la nova llei fou la de convertir les universitats en entitats autònomes. També es va obrir la possibilitat a l'establiment d'universitats privades (Mora, 1997).³⁹⁴ Des que es va sancionar aquella llei s'han fundat 17 universitats privades, les quals competeixen per la captació d'alumnes i de recursos amb les universitats estatals (Marcos, 2003).

Després d'un llarg període sense canvis substancials en la regulació del sistema universitari, el govern conservador del Partit Popular va sancionar la *Ley orgánica de universidades* (LOU, 2001). Aquesta llei fou àmpliament impugnada per les autoritats de les universitats públiques, el moviment estudiantil, els sindicats i els partits de l'oposició. Amb la LOU es van introduir nous mecanismes de mercat en el sistema universitari. Entre altres mesures, destaca la descentralització de la gestió dels recursos humans, l'adopció de fórmules de finançament més competitives, més quotes d'autonomia en l'àmbit de la gestió universitària, etc. La LOU també va establir, per primer cop, la creació d'una agència d'avaluació i acreditació del sistema universitari d'àmbit estatal, l'*Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación* (ANECA).³⁹⁵

A banda de les mesures polítiques implementades, la competència entre universitats espanyoles s'ha accentuat en els darrers anys per factors demogràfics, concretament, per la forta caiguda de la natalitat en la dècada dels vuitanta. Això ha comportat que des de 1998 hagi davallat de manera important la demanda —en nombres absoluts— d'educació superior. En conseqüència, les universitats espanyoles han hagut d'invertir més recursos en publicitat i esdevenir més atractives als estudiants (Peach, 2001).

³⁹⁴ Els criteris per establir universitats privades es van desenvolupar en el reial decret de 1991.

³⁹⁵ No obstant aquests canvis, la gestió de les universitats públiques espanyoles encara està més burocratitzada que la majoria d'universitats europees les quals han adquirit més ràpidament la cultura empresarial (Marcos, 2003).

La LOU fou reformada l'any 2007. Aquesta reforma va aprofundir en els nivells de competitivitat existents en el sistema universitari espanyol.³⁹⁶ Arran d'això, les universitats compten amb majors nivells d'autonomia en l'àmbit de la gestió, concretament, en l'àmbit de la contractació del personal i de l'organització dels estudis. Així, a partir de la reforma les universitats poden dissenyar títols propis amb més llibertat sense haver de complir amb prerrogatives curriculars estrictes de l'estat.³⁹⁷ Un dels factors que motivà la reforma fou la necessitat d'adaptar el sistema universitari al procés d'harmonització de l'ES que s'està produint a escala europea el qual, entre altres coses, introdueix canvis en l'estructuració tradicional dels estudis.³⁹⁸

Pel que fa al marc regulador actual, és important assenyalar que molts àmbits de la política universitària estan descentralitzats en les Comunitats Autònomes. Així, aspectes financers i administratius, la retribució del professorat, el reconeixement de títols, polítiques de beques, l'avaluació de centres, l'acreditació del personal docent i de nous centres —públics i privats, etc.— són definits i administrats, totalment o parcialment, pels governs autonòmics.

En general, el sistema universitari espanyol actual està molt condicionat per un esdeveniment supraestatal com és el procés de Bolonya, el qual es desenvolupa a escala europea. El procés de Bolonya influeix en els països que hi participen a través del mecanisme de l'harmonització. Si bé l'harmonització és un mecanisme tou, comparat amb mecanismes com la imposició, el procés de Bolonya ha estat molt efectiu a l'hora d'afavorir que els països participants adoptin polítiques educatives estatals comuns en àmbits tan diversos com l'estructuració de les carreres, l'equivalència de títols, la transferència de crèdits, la definició d'estàndards de qualitat comuns, etc. (Wolf, 2007).

Estructura del sistema universitari. Focus en la internacionalització

A Espanya, l'estat cobreix aproximadament el 76,9 % de la despesa total en educació superior, mentre que les famílies cobreixen el 19,4 %. Les universitats privades fixen les taxes de manera lliure i aquelles persones que hi accedeixen acostumen a cobrir el cost total del servei. En aquest país, la despesa pública en educació terciària ha augmentat lleugerament des de l'any 1995 (que en aquell any

³⁹⁶ Vegeu "La competencia llega a la Universidad", *EL PAIS*- 29/03/2007

³⁹⁷ Desapareix així el catàleg de títols centralitzat. L'excepció la conformen els títols de medicina i arquitectura, que segueixen essent definits amb detall per l'Estat. Ara bé, els títols han de ser acreditats per l'Estat si volen gaudir de la condició de títols oficials i, per tant, rebre finançament públic.

³⁹⁸ Vegeu: Projecte de llei orgànica per la qual es modifica la llei orgànica 6/2001. Font: www.mec.es/mecd/gabipren/documentos/ProyectoLOU.pdf [consultat: 15/08/07].

equivale al 74,4 %) (OECD, 2006). Tot i això, la despesa per alumne és molt inferior que a la majoria de països desenvolupats. La despesa mitjana per alumne a l'OCDE és de 21.212 \$ mentre que a Espanya, on la universitat pública està molt massificada, és de 8.943 \$ (CCU, 2007).

A l'Estat espanyol, si bé el nombre de centres privats no ha parat de créixer des de la dècada dels vuitanta, la universitat pública encara compta amb una presència dominant. A la taula següent s'observa la distribució dels alumnes universitaris entre centres públics i privats.

Taula 8.5. Nombre d'alumnes matriculats (1r i 2n cicles) per tipus d'universitat i de centre
Font: Ministeri de Educació i Ciència³⁹⁹

Total alumnes	Universitats públiques		Universitats privades i de l'Església catòlica
	C. propis	C. adscrits	
1.443.811	1.241.285	66.406	136.120

L'Estat espanyol, a diferència d'altres països desenvolupats, no recull dades sobre educació transnacional o sobre comercialització de serveis educatius (MEC ESP05). Només Catalunya compta amb dades mínimament sistematitzades sobre el tema (Adam 2001). No obstant això, alguns informes internacionals o diverses recerques que tracten aspectes puntuals de la temàtica ens poden ajudar a recompondre el mapa de la comercialització de l'ES a l'Estat espanyol.

Pel que fa al **mode 3**, Espanya és un important importador d'educació superior. (Galán, 2005) identifiquen cinc universitats estrangeres ubicades en territori espanyol (St Louis University, Centro Cluny-Isert, Winchester School of Arts, European School of Management i European University). Aquestes universitats s'han constituït a l'Estat espanyol com una societat anònima i estan dirigides i controlades des de la casa matriu ubicada a l'estranger. No obstant això, la modalitat més habitual d'importació de serveis educatius segons el mode 3 és la franquícia. Les franquícies són centres d'educació superior espanyols —que no tenen el rang d'universitat— que imparteixin programes propis d'universitats estrangeres. Els estudiants que accedeixen a aquests programes obtenen un títol de la universitat estrangera en qüestió, el qual no és homologat automàticament per les

³⁹⁹ Estadístiques del sistema universitari a <http://www.mec.es/educa/jsp/plantilla.jsp?area=ccuniv&id=E123> [consultat 23/04/07].

autoritats espanyoles, tot i que no acostuma a resultar difícil homologar-lo a posteriori. A Espanya es comptabilitzen un centenar de franquícies universitàries.⁴⁰⁰

Les universitats estrangeres que promouen la franquícia aprofiten el fet que a l'Estat espanyol la regulació sobre aquest tema és molt feble (MEC ESP05). Adam (2001) va fer una recerca sobre la internacionalització de l'educació a l'Estat espanyol i també va concloure que la regulació espanyola sobre el tema comptava amb febleses importants:

“[In Spain] No official distinctions are made concerning the origin and nature of imported transnational education [,,,] Imported/exported transnational education is badly controlled and hardly regulated. Public authorities have been overwhelmed by the scale of providers. No effective regulation of transnational education exists and something needs to be put in place. And consumers are also threatened by its lack of quality control”⁴⁰¹

A Espanya, la presència d'universitats estrangeres està regulada pel Reial decret 557/1991 sobre creació i reconeixement d'universitats i centres universitaris.⁴⁰² S'hi fixen dos canals perquè les universitats estrangeres puguin operar en territori espanyol: els articles 18 i 19. Segons estableix l'article 18, les universitats estrangeres han de complir els requisits que s'exigeixen a qualsevol universitat privada per poder oferir títols homologables. Però aquest article no ha estat estrenat per cap centre estranger. Tots s'han acollit a l'article 19, molt més laxe que el 18 i que obre les portes al franquiciat. Per tant, com es desprèn del contingut d'aquest Reial decret, a Espanya abans que finalitzés la primera ronda de serveis de l'OMC/GATT (la Ronda d'Uruguai) ja no es discriminaven els proveïdors estrangers que volien desenvolupar la seva activitat educativa en territori espanyol.⁴⁰³

En matèria d'exportació segons el mode 3, si bé tampoc no es comptabilitzen les operacions realitzades, els volums de les exportacions són especialment importants a l'Amèrica Llatina. Moltes universitats públiques espanyoles ofereixen programes de postgrau a l'Amèrica Llatina associant-se amb universitats locals. Des que poden oferir titulacions pròpies, aquesta activitat comercial externa, tot i que també interna, de les universitats públiques espanyoles ha incrementat

⁴⁰⁰ Es pot consultar un llistat dels programes identificats a cada una de les comunitats autònomes a (Galán, 2005: 128-139).

⁴⁰¹ Cal dir que la darrera conclusió a la qual arriba Adam per validesa arran de la creació de l'ANECA, tot i que fins al principi de l'any 2007 (període en el qual va finalitzar el nostre treball de camp) l'ANECA encara no havia avaluat cap centre estranger. En el moment que Adam (2001) va fer la recerca només hi havia una agència de control de la qualitat autonòmica, l'Agència Catalana de Qualitat Universitària, creada l'any 1996.

⁴⁰² L'article 86 de la LOU tracta molt superficialment el mateix tema i remet a un futur desenvolupament reglamentari.

⁴⁰³ Només s'estableixen processos de llicència d'activitats especials per a aquells centres que imparteixin ensenyaments d'acord amb sistemes educatius estrangers. Per tant, el factor de discriminació no és l'origen del capital o dels propietaris, sinó de la proposta curricular.

dràsticament.⁴⁰⁴ D'altra banda, algunes universitats privades com IESE, ESADE i el SEK han estat pioneres en la construcció de campus universitaris a l'Amèrica Llatina. L'article 85 de la LOU regula el règim dels centres espanyols que imparteixen ensenyament presencial a l'estranger i condueixen a obtenir títols reconeguts a l'Estat espanyol.

Pel que fa al **mode 2**, la balança comercial espanyola és negativa, tot i que s'està equilibrant en els darrers anys ja que la presència d'alumnes internacionals està augmentant de forma important. El percentatge d'alumnat estranger en universitats espanyoles en el curs 2006–2007 doblà el percentatge del curs 2001–2002. Aquest increment és espacialment intens en el tercer cicle, en què el percentatge d'alumnat estranger representa el 21,67 % del total (MEC, 2007).

Segons les darreres dades estadístiques de la UNESCO sobre mobilitat estudiantil, 25.691 estudiants espanyols estudien a l'estranger. Els destins més freqüents són: el Regne Unit (6.105), Alemanya (6.014), França (3.928), els EUA (3.631) i Bèlgica (1.042). D'altra banda, Espanya compta amb 15.051 estudiants estrangers en el seu sistema universitari (1.591 provenen de països àrabs, 804 d'Europa de l'Est i Central, 384 d'Àsia, 5.151 de l'Amèrica Llatina i el Carib, 6.526 d'Amèrica del Nord i d'Europa Occidental, i 589 de l'Àfrica subsahariana) (UNESCO, 2006). Com podem observar, en el mode 2, el *mercat natural* de les exportacions espanyoles és també l'Amèrica Llatina.⁴⁰⁵ Amb l'objectiu de captar estudiants, moltes universitats espanyoles obren oficines a països de l'Amèrica Llatina, com Xile i l'Argentina (Galán 2005).

L'homologació, l'habilitació i el reconeixement de títols estrangers estan fragmentats en un ampli ventall de reials decrets, tot i que s'està simplificant amb el procés d'integració europea. Això es deu al fet que el reconeixement de títols, arran de la mobilitat laboral existent a escala europea, no és una qüestió que concerneixi els membres de manera individual i cal que sigui coordinada. Així, amb l'objectiu d'harmonitzar les polítiques sobre l'habilitació de títols a escala europea s'ha creat el *National Academic Recognition Information Centres*. El tema de l'habilitació de títols també s'està estructurant en l'àmbit de l'EEES. En el marc d'aquest espai es pretén simplificar la qüestió del reconeixement de títols a través d'instruments com el Sistema Europeu de Transferència de Crèdits i el Suplement Europeu al Títol.⁴⁰⁶

⁴⁰⁴ Les grans universitats de l'Estat, la Complutense de Madrid, la UAB, la UB i UPC, ofereixen una mitjana d'entre 300 i 400 programes de postgrau i altres títols propis a preu de mercat.

⁴⁰⁵ Cal relativitzar les xifres d'estudiants europeus perquè la majoria estudien en territori espanyol gràcies al programa ERASMUS, el qual no comporta una estricta transacció comercial.

⁴⁰⁶ El *Sistema Europeu de Transferència de Crèdits (ECTS)* consisteix en un sistema de crèdits homogeni a tot l'espai europeu i en un sistema d'equivalències que permeti comparar els estudis

Pel que fa al **mode 1**, l'educació virtual també és un fenomen en expansió a l'Estat espanyol. Segons l'informe *Bioeduca 2006*, l'any 2005, 170.000 universitaris espanyols estudiaven a través d'Internet, la qual cosa implica que almenys un de cada deu alumnes universitaris és "virtual".⁴⁰⁷ La universitat virtual estrangera amb més alumnes espanyols és l'*Open University*, del Regne Unit. No obstant això, l'Estat espanyol també és un important exportador de serveis educatius segons el mode 1, amb universitats com la Universitat Oberta de Catalunya (que està desenvolupant programes específics per a l'Amèrica Llatina, la Xina i l'Índia), la FUNIBER (Fundación Universidad Iberoamericana), l'Instituto Universitario de Postgrado (creat per Santillana Formación i diverses universitats públiques espanyoles), el CEPADE i la UNED (Galán, 2005).

Compromisos en l'AGCS i altres acords de lliure comerç

Espanya, a diferència dels altres dos casos analitzats, ha establert compromisos de liberalització educativa en l'AGCS. Aquests compromisos afecten específicament el subsector d'educació superior i foren establerts en el marc de la UE durant la Ronda d'Uruguai. A la taula següent s'inclou la secció de la llista de compromisos europea corresponent a l'educació superior.

Taula 8.6. Compromisos de la UE en educació superior en el marc de l'AGCS
Font: WTO Services Database

Sector or Sub-Sector		Limitations on Market Access		Limitations on National Treatment	Addit. Commit
European Community 12	1)	F: Condition of nationality. However, third country nationals can have authorization	1)	I: Condition of nationality for service providers to be	
C. Higher Education Services (CPC 923)	2)	from competent authorities to establish and direct an education institution and to teach.	2)	authorized to issue State recognized diplomas	
	3)	E, I: Needs test for opening of private universities authorized to issue recognized diplomas or degrees; procedure involves an advice of the Parliament.	3)	None	
		GR: Unbound for education institutions			

cursats en els diferents països. El que es pretén és facilitar l'homologació d'estudis fets a l'estranger, comparar titulacions, etc. i, per tant, promoure la mobilitat (estudiantil i laboral). El Suplement Europeu al Títol (SET) és l'instrument bàsic per poder comparar les titulacions. És un document que acompanyarà els títols europeus d'ensenyament superior i descriurà la naturalesa, el nivell, el context, el contingut i l'estatus dels estudis cursats. Segons la Declaració de Bolonya, l'adopció d'un sistema comparable de titulacions universitàries contribuirà al fet que l'EEES sigui un destí més atractiu per a estudiants universitaris europeus (Griera and Verger, 2005).

⁴⁰⁷ Font: <http://www.obs-internet.com/informeensenanzaonline.htm> [Consultat: 04/06/07]

		granting recognized State diplomas.			
	4)	Unbound except as indicated in the	4)	Unbound except as	
		horizontal section and subject to the		indicated in the	
		following specific limitations:		horizontal	
		DK: Condition of nationality for professors		section	
		F: Condition of nationality. However, third			
		country nationals may obtain authorization			
		from competent authorities to establish and			
		direct an education institution and to teach.			
		I: Condition of nationality for service			
		providers to be authorized to issue State			
		recognized diplomas.			

Llegenda:

Modes comercials: 1) Subministrament transfronterer; 2) Consum a l'estranger; 3) Presència comercial; 4) Presència de persones naturals.

Països: I) Itàlia; F) França; DK) Dinamarca; E) Espanya; GR) Grècia.

En aquesta llista s'entreveu la complexitat que comporta negociar l'AGCS de manera coordinada en el marc de la UE. Quan alguns temes menors no es poden consensuar, alguns països introdueixen compromisos addicionals a la llista global. Això fa que la llista europea sigui molt més extensa i difícil de llegir que la de la resta de països membres de l'OMC. A la llista també s'observa que Espanya ha introduït una d'aquestes limitacions addicionals en educació superior segons la qual perquè els centres estrangers puguin oferir títols reconeguts en el territori espanyol han de ser avaluats prèviament i homologats en el Congrés dels Diputats. Així, els compromisos en l'AGCS no entrarien en contradicció amb la reglamentació domèstica (i, en concret, amb el Reial decret de 1991). La LOU, sancionada posteriorment, l'any 2001, tampoc no entra en contradicció amb els compromisos adquirits (Galán, 2005). És més, alguns desenvolupaments autonòmics de la LOU, com la LUC, tenen en compte els compromisos actuals i els possibles compromisos futurs en el seu articulat.⁴⁰⁸

A la llista també s'observa que els compromisos en el mode 4 remetent a la llista horitzontal. En aquesta llista, el contingut de la qual s'aplica a tots els sectors, s'introdueixen moltes restriccions a la liberalització. Aquest és un patró de comportament comú en la política comercial dels països desenvolupats ja que el mode 4 és percebut com el mode comercial més sensible per les incompatibilitats

⁴⁰⁸ "El finançament de les infraestructures i els equipaments s'articula mitjançant el Pla d'inversions universitàries. Es fa un esment especial del fet que les aportacions del Govern de la Generalitat s'han de limitar a l'oferta universitària que es presta amb caràcter no empresarial, en previsió de la liberalització d'aquest sector en el marc de les negociacions en el si de l'Organització Mundial del Comerç." Font: http://www10.gencat.net/dursi/ca/un/luc_preambul.htm

que pot comportar la seva liberalització amb la política migratòria domèstica. Així es reflecteix en un document del mateix Ministeri de Comerç espanyol, de caràcter restringit i dirigit als seus negociadors, en el qual es fa referència al “temor a un incremento de la entrada de extranjeros que conlleve un incremento del paro” en cas que s’estableixin compromisos en el mode 4 (MITC, 2004).

A escala europea, la UE també està fent avenços per liberalitzar els serveis entre els seus membres. L’any 2006 es va aprovar una directiva relativa al mercat interior europeu de serveis, coneguda com Directiva Bolkestein.⁴⁰⁹ Aquesta directiva té per objectiu crear un espai comú de serveis al nivell de la UE a través de l’harmonització de les reglamentacions estatals sobre serveis.⁴¹⁰ L’harmonització de la reglamentació sobre serveis a escala europea contribuiria a facilitar les negociacions dels serveis en l’àmbit de l’OMC a la UE, sobretot després de la darrera ampliació amb la qual la Unió va passar a tenir 25 membres.

8.3.2. L’educació superior en les negociacions comercials a Espanya (i la UE)

Ronda d’Uruguai. L’exemple europeu

Com acabem d’esmentar, Espanya va establir compromisos de liberalització educativa durant la Ronda d’Uruguai en el marc de la UE. En el moment de prendre aquella decisió, no es van fer àmplies consultes entre les parts interessades del món educatiu de l’estat ja que, segons fonts del propi Ministeri de Comerç, només es pretenien consolidar nivells de liberalització ja existents (MITC ESP04). De fet, la “consolidació sense liberalització” fou la lògica dominant en l’elaboració dels continguts de la llista europea de serveis durant la Ronda Uruguai (Sansa Torres, 1994). La consulta del Ministeri de Comerç espanyol es va restringir a l’àmbit ministerial. Tots els ministeris afectats per l’oferta de serveis europea, entre els quals hi ha el Ministeri d’Educació, van rebre el document que continua l’oferta i foren consultats. Així, el Ministeri d’Educació va poder contribuir a pol·lir alguns aspectes de la llista que podien entrar en contradicció amb el marc regulador vigent, sense entrar en debats de caire ideològic i filosòfic sobre el tema (MITC ESP04).

⁴⁰⁹ Es diu així pel nom del comissari europeu que la va proposar, el polític conservador holandès Frits Bolkestein.

⁴¹⁰ La primera versió de la Directiva es recolzava en el *principi d’origen nacional*, segons el qual seria suficient que, durant un període determinat, l’inversor estigués subjecte a la normativa del seu país d’origen i no a la regulació del país al qual destina la inversió. Aquesta proposta fou molt criticada pels sindicats i un sector ampli de la ciutadania, i també fou rebutjada pel Parlament Europeu. Finalment no fou inclosa en la darrera versió de la Directiva.

Com a resultat d'aquesta consulta, Espanya va introduir una limitació addicional en la llista europea, a la qual ja hem fet esment a l'apartat anterior.

Per entendre la fonamentació lògica d'aquells primers compromisos en educació cal tenir en compte que durant la Ronda Uruguai, la UE ja no manifestava les mateixes reticències davant dels serveis que havia manifestat durant la dècada dels vuitanta quan els EUA pretenien introduir el tema en l'agenda comercial per primer cop.⁴¹¹ A la Ronda d'Uruguai els europeus no percebién els serveis com un tema sensible; les sensibilitats es concentraven més bé en sectors com l'agricultura i el tèxtil (Brittan, 1994). Ans al contrari, havien identificat interessos clarament ofensius en serveis. A causa del fort interès de la UE en que els membres de l'OMC liberalitzessin els seus serveis, és plausible considerar que la llista de la Comunitat a la Ronda d'Uruguai s'emplenés en clau exemplaritzant.⁴¹² D'aquesta manera, la UE adquiria legitimitat a l'hora de negociar el tema i fer demandes, alhora que tindria més possibilitats d'obtenir contrapartides en serveis per part de la resta de membres —contrapartides que, molt probablement, no desencadenarien els seus (pobres) compromisos de liberalització en agricultura.

Ronda de Doha: el veto francès

En aquesta Ronda, com succeí a Uruguai, la UE és un dels principals interessats en la liberalització del sector serveis. Així es va manifestar clarament a la CM de Hong Kong, quan va pressionar per modificar la modalitat de la negociació i trencar amb la flexibilitat de l'AGCS perquè fos obligatori liberalitzar un nombre mínim de subsectors en cada ronda (Verger, 2006a, EC, 2005b). El rerefons d'aquesta posició ofensiva en serveis és el clar avantatge comparatiu de què gaudeixen els països europeus en la majoria de sectors. Com manifesta la mateixa Comissió:

“In the EU, services account for at least two thirds of the GDP and employment. The EU is the biggest world exporter and importer of services, with 24 % of world trade in services (the equivalent figure for goods is 19 %). The EC is home to some of the world's leading companies in many services sectors, such as the telecommunications, financial, business, and environmental services sectors, and there is an obvious interest for the EC to improve their access to foreign markets.” (EC, 2005a: 1)

⁴¹¹ Segons el comissari de comerç europeu d'aquell moment, “en la Conferència de Punta del Este del GATT, los negociadores de la Comunidad se sentían eufóricos por haber conseguido, tras ardua lucha, la inclusión del comercio de servicios dentro de lo que era entonces la nueva ronda” (Brittan, 1994: 17).

⁴¹² Aquesta hipòtesi és reforçada per les declaracions realitzades per l'actual comissari de comerç europeu, Peter Mandelson, en el marc de l'actual ronda de negociacions en les quals destaca el nivell d'ambició dels compromisos adquirits i de la nova oferta de la UE. Vegeu, per exemple, “EU tables revised services offer in Doha Round negotiations”, Brussels, 2 de juny de 2005: http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_4764_en.htm [consultat: 01/09/07]

En el marc de la Ronda de Doha, les parts interessades del camp educatiu espanyol tampoc no han estat consultades, però per un motiu ben diferent al de la Ronda d'Uruguai. En la present Ronda, França va vetar⁴¹³ en el marc del Consell de Ministres la possibilitat que la UE pogués introduir nous compromisos de liberalització en serveis educatius així com en altres serveis relacionats amb l'àmbit cultural.⁴¹⁴ Per tant, en haver-hi aquest clar mandat a escala europea era innecessari obrir un període de consultes en l'àmbit estatal (MITC ESP03). És interessant assenyalar que França és, probablement, el membre de la UE que més obstacles posa als anhels liberalitzadors de la Comissió. Ja durant la Ronda d'Uruguai va vetar la possibilitat d'establir compromisos en serveis audiovisuals. També destaca per ser un dels països membres més intransigents pel que fa a la liberalització del sector agrícola (MITC ESP04).

El Departament de Comerç Exterior de la Comissió, tot i la seva orientació pro lliure comerç, hagué d'assumir la prerrogativa del Consell de Ministres sobre la no-liberalització dels serveis relacionats amb l'àmbit cultural. D'aquesta manera, la UE frustrà les múltiples demandes rebudes per part d'altres països membres de l'OMC per a l'aprofundiment dels seus compromisos en educació. Durant les primeres consultes de la Ronda, la meitat de les demandes rebudes per Europa feien referència a algun subsector educatiu. La UE també va rebre la demanda plurilateral coordinada per Nova Zelanda, però a totes elles hagué de respondre amb una negativa.⁴¹⁵ En el document en què la Comissió resumeix la seva oferta en serveis en la Ronda de Doha s'especifica el següent:

“EDUCATION SECTOR: The Commission does not propose commitments in education and Member States fully retain the right to decide the most appropriate organisation of their education system” (EC, 2004: 2)⁴¹⁶

413 Recordem que en el Consell de Ministres les decisions d'aquestes característiques es prenen per unanimitat.

⁴¹⁴ En concret, el tema dels audiovisuals ja preocupava als francesos durant la Ronda d'Uruguai. Això ho relata qui fou en aquella Ronda ambaixador espanyol davant l'OMC, Ricardo Cortés: “Francia, apoyada por España y Bélgica, consiguió excluir del acuerdo los servicios audiovisuales y de TV, con lo que puede seguir manteniéndose la reserva de un 51 por 100 para las películas nacionales e incluso la exclusión de las películas norteamericanas de las horas punta de TV. Francia afirma que es necesario para defender la identidad cultural. En realidad se trata de una medida proteccionista en favor de la industria cinematográfica de esos países. Es innegable que necesita ayuda: las películas americanas suelen ser más interesantes y están mejor hechas que las europeas; es natural que el público las prefiera. Lo lamentable es que esa ayuda se instrumente mediante restricciones a la libertad del público de ver lo que más le gusta” (Cortés, 1993: 118).

⁴¹⁵ Malgrat l'acati, la Comissió Europea no necessàriament ha d'estar satisfeta amb aquesta postura. Diversos treballs apunten que la Comissió és molt més favorable al lliure comerç que el Parlament Europeu i els països membres (De-Bièvre and Dür, 2004, Torrent, 2001, Davey, 2005). Ara bé, la Comissió no té una política lineal. Quan predomina la línia socialdemòcrata (Lamy-Prodi) acostuma a rendir més comptes i a tenir una política menys agressiva que en períodes de domini conservador (Brittan-Santer; Mandelson-Barroso).

⁴¹⁶ L'oferta completa es pot consultar a: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/march/tradoc_113003.pdf [Consultat: 31/08/07].

Pel que fa a les demandes en educació, la UE no ha estat molt ofensiva en la ronda present. Només ha dirigit una demanda als EUA.⁴¹⁷ Segons Vlk (2006), la principal diferència per als europeus a l'hora de negociar el tema de l'educació a l'Uruguai i a Doha és que durant la primera ronda la Comissió no va topiar amb cap tipus d'oposició per part del món educatiu i de la societat civil, mentre que a la segona els nivells de consciència i d'oposició a l'AGCS eren molt més elevats. Tanmateix, la posició adoptada en el Consell de Ministres va facilitar la feina de la Comissió a l'hora de respondre sense ambigüitats a les inquietuds expressades per diferents actors socials europeus davant les negociacions de l'AGCS en el camp dels serveis públics i culturals. En diverses ocasions la Comissió s'ha dirigit a sectors de la societat civil —entre els quals destaquen els sindicats— i al mateix Parlament Europeu per garantir-los que en la Ronda actual no s'adoptaran nous compromisos de liberalització en educació i altres serveis públics. En el quadre següent recollim algunes de les referències principals sobre això.

Quadre 8.1. Respostes del Comissari de Comerç Europeu en relació a l'AGCS
 Font: elaboració pròpia amb dades del *I-Centre* de la Comissió Europea (External Trade)

A) Respostes dirigides al Parlament Europeu:

- “Speech of trade commissioner Pascal Lamy at the European Parliament – ITRE Committee”⁴¹⁸, Brussel·les, 19/02/03. En la xerrada P. Lamy tranquil·litzà a alguns parlamentaris afirmant que “the proposed offer has been conceived in such a way that it entirely reserves the EU’s public services”.⁴¹⁹
- “WTO negotiations on trade in services” European Parliament, Plenary Session, Strasbourg, 10/03/03. En aquesta ocasió, Lamy, fent referència a les ofertes presentades per la UE, afirmà que: “The proposed offer [...] has been designed to preserve all public services in the EU. No new commitment is proposed on education or health. Nor will we be proposing commitments on audiovisual services, a subject to which I will also return later”.⁴²⁰
- “Public Hearing on Trade in Services and Investment. Heinrich Böll Foundation, European Parliament” de Pascal Lamy”. Brussel·les, 06/03/03. Conté un missatge molt similar als anteriors.⁴²¹
- “WTO Trade in Services: Pascal Lamy welcomes European Parliament Resolution” 12/03/03. Comunicat en el qual Lamy expressa la seva conformitat amb la resolució del Parlament “On the GATS within the WTO, including cultural diversity” aprovada el mateix dia.

B) Respostes dirigides a la societat civil:

- “Reply from P. Lamy to PSI/EPSU on GATS”, 14/04/03. En aquesta ocasió Lamy respon a les inquietuds de Public Services International i de l’European Federation of Public

⁴¹⁷ “The EC is presenting a request to the US on privately funded higher education services, in line with the commitments taken by the EC in the Uruguay Round and the interests of European providers of education services in that market.” (EC, 2005c: 7).

⁴¹⁸ L’ITRE és el *Committee on Industry, Research and Energy* del Parlament Europeu.

⁴¹⁹ Font : http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/april/tradoc_116497.pdf [consultat 01/09/07].

⁴²⁰ Font : http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/march/tradoc_116493.pdf [consultat 01/09/07].

⁴²¹ Font : http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/march/tradoc_116495.pdf [consultat 01/09/07].

Services Unions. En la seva resposta, Lamy reconeix que hi ha motius pels quals cal adoptar precaucions davant l'AGCS:

"But even though one could no doubt have long discussions about whether Article 1:3 does and should apply in such situations, the fact remains that Members can still exclude the sector altogether from any commitments or make commitments but include restrictions that clarify that subsidies are only available to public providers. This is not just a theoretical possibility but the EC has taken advantage of this precise possibility and has included a restriction to protect the provision of subsidies within the public sector. In that connection I can confirm that the EU has no intention of removing this restriction in the course of the negotiations."⁴²²

- "Réponse de Pascal Lamy à Mr. Emiliano Gabaglio, Secrétaire général de la Confédération Européenne des Syndicats (ETUC)", Brussel·les, 06/02/03, amb un contingut semblant a l'anterior.⁴²³
- "GATS : Pascal Lamy responds to Trade Union concerns on public services", Brussel·les, 07/06/02⁴²⁴
- "Mandelson: Enlarged EU preserves its public services model in WTO", Brussel·les, 27/09/06.⁴²⁵ Aquesta nota de premsa està relacionada amb una controvèrsia associada a l'ampliació europea. Els nous membres de l'Europa de l'Est havien adoptat compromisos molt ambiciosos en educació, salut i audiovisual quan van entrar a l'OMC. Per poder esdevenir membres de la UE, calia que s'harmonitzés la regulació en aquesta matèria de manera que es va optar per retallar els compromisos dels nous membres. En conseqüència, la UE va haver d'indemnitzar les parts afectades. Era el primer cop que un membre de l'OMC trencava els compromisos adquirits en serveis. La qüestió és que alguns sectors de la societat civil estaven preocupats pel fet que la dissonància entre els compromisos entre la UE-15 i els nous membres es solucionés a la inversa, és a dir, que per evitar les indemnitzacions els compromisos dels antics membres de la UE fossin incrementats per arribar al nivell dels compromisos dels nous membres.

Finalment, és interessant assenyalar que l'any 2002 la Direcció General d'Educació i Cultura de la Comissió Europea va publicar un document en el qual s'apuntaven algunes reticències davant l'adquisició de nous compromisos en educació en el marc de l'AGCS. Concretament, es considerava que els compromisos adoptats durant la Ronda d'Uruguai eren suficients, s'apostava per una posició de cautela i es recollien les inquietuds expressades per alguns països membres sobre el tema⁴²⁶.

Així, en el text s'obren les preguntes següents:

"Is there any hard evidence of a real threat, however long-term, to public services in education? Can we take 'pre-emptive' action to safeguard that public-service/public-good character of education? If the perceived threat to public services is confirmed to be theoretical or long-term, can we develop clear scenarios of how it might develop, how secure the existing safeguards against it are, and what might be the cost of withdrawing existing commitments in terms of compensation to be offered to other WTO partners?" (European Commission, 2002: 4, citat a VlK, 2006: 139).

⁴²² Font: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/april/tradoc_116643.pdf [consultat: 01/09/07].

⁴²³ Font: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/april/tradoc_116644.pdf [consultat: 01/09/07].

⁴²⁴ Font: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/april/tradoc_116645.pdf [consultat: 01/09/07].

⁴²⁵ Font: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_130310.pdf [consultat: 01/09/07].

⁴²⁶ En el document s'afirma que: "There is concern that some rules..., in time, threaten the public-service character of existing education systems, with implications for the freedom of Member States to organise and regulate education, to assure its quality and to allocate financing for it" (European Commission, 2002: 2, citat a VlK, 2006: 139).

La manca de debat sobre l'AGCS a l'Estat espanyol

El debat públic i parlamentari en l'àmbit europeu —i fins i tot dins la mateixa Comissió— contrasta clarament amb el que ha succeït en l'àmbit espanyol on el debat ha estat pràcticament nul. En aquest país, els temes comercials no acostumen a ser centrals en la discussió parlamentària ni en altres esferes de l'arena pública. Un estudi sobre el debat parlamentari vers els temes de l'OMC a l'Estat espanyol conclou que “las conferencias ministeriales de la OMC (Ginebra, Singapur, Doha, y ahora Cancún), a excepción de Seattle, no dieron lugar a ningún debate previo, aunque alguna vez a explicaciones a posteriori” (OCGE, 2003). I, pel que fa a l'àmbit de serveis, des de la mateixa font s'afirma que no hi ha hagut cap debat parlamentari (OCGE, 2003).⁴²⁷ En aquest país, la mateixa ratificació de l'Acord de Marràqueix es va votar amb caràcter d'urgència la nit del 13 de desembre de 1994 i amb un grau important d'absentisme entre els diputats (Bertrand and Kalafatides, 2002).

Un altre estudi centrat en el debat parlamentari sobre l'AGCS a l'Estat espanyol arriba a conclusions molt similars. Els seus autors adverteixen el següent:

“La ausencia de debate público y la opacidad que ha rodeado el proceso de negociación podrían conducir a la adquisición de compromisos que beneficien intereses comerciales en detrimento de la equidad, la universalidad y la solidaridad en el suministro de servicios públicos esenciales. Además, podría exponer al Estado español a cuantiosas sanciones comerciales como contraprestación por el retiro de compromisos desacertados.

También podría llevar a los tomadores de decisiones políticas en España a un desconocimiento sobre las consecuencias de promover la implementación de políticas globales mediante este tipo de acuerdos para el estado de salud de otras naciones, especialmente de las que están en vías de desarrollo” (Umaña Peña et al., 2006: 230).⁴²⁸

Les parts interessades del món educatiu, malgrat que no han estat consultades pel Ministeri de Comerç en el decurs de les negociacions de serveis, de vegades han

⁴²⁷ El tema de serveis només es va introduir en tres sessions plenàries amb les quals s'havien d'aprovar els diferents protocols de l'AGCS (es firmaren quatre protocols en tres sessions, el primer protocol es va aprovar en una sessió general sobre l'Acord de Marràqueix; la resta, en dues sessions específiques que donaren lloc a tres intervencions, probablement cap no estava relacionada amb el tema educatiu. El nombre d'intervencions és baix si tenim en compte que una qüestió de l'OMC molt més específica, com el conflicte del plàtan, desencadenà nou intervencions en el Congrés).

⁴²⁸ El tema de l'AGCS tampoc no ha transcendit a l'esfera mediàtica. Entre els pocs *inputs* que trobem al diari *El País* sobre el tema de l'AGCS des del començament de la Ronda d'Uruguai fins a l'actualitat trobem una carta al director que, precisament, es fa ressò de la manca de debat sobre el tema a l'Estat espanyol: “Lo que sí que resulta sorprendente es que en España, donde las izquierdas gobiernan en numerosas comunidades y municipios, esta iniciativa [les zones lliures d'AGCS], que pretende mantener el control democrático en las corporaciones locales, haya tenido un eco insignificante, ya que aparte de la Comunidad Autónoma de Andalucía y la Diputación Provincial de Granada, tan solo se han adherido los municipios de Loja, Aceuchar, Montánchez, Calamonte y El Ciego. ¡No cabe duda de que Spain is different!” (subratllat propi). Font: Francisco Carlos Ruiz Escudero, *Ginebra se torna altermundialista*, *El País*, 07/10/06.

pres la iniciativa i han obert alguns espais d'intercanvi entre el sector comercial i l'educatiu sobre el tema de l'AGCS. Ara bé, aquests espais han estat més aviat escassos. Només n'hem registrat dos:

- “La Conferencia Iberoamericana de Reitores e Responsables de Relaciones Internacionales”, celebrada a Vigo l'any 2004. S'hi va convidar un dels negociadors comercials espanyols a fer una ponència en el marc de l'eix “A educación: dereito ou mercancia”.⁴²⁹

- “III Foro ANECA: La OMC y la Educación Superior”, celebrat a Madrid l'any 2005. En el Fòrum es comptà amb les ponències d'una negociadora comercial espanyola, dels responsables d'entitats del món educatiu del mateix país (sindicats, universitats, reguladors, etc.) i d'experts internacionals en el tema de l'AGCS.

En aquest darrer esdeveniment es reproduí l'habitual enfrontament entre els representants del món comercial i el món educatiu quan discuteixen sobre el tema de l'AGCS. Els sindicats denunciaren la manca de transparència de les negociacions i les nefastes conseqüències que podria tenir l'AGCS per a l'educació pública, en concret, als països del sud (González, 2005).⁴³⁰ Per la seva banda, el director de l'ANECA, Francisco Marcellán, posà de relleu la necessitat que el tema de l'AGCS fos objecte de major reflexió i discussió pública (Marcellán, 2005)⁴³¹. Mentrestant, un expert internacional en el tema de l'AGCS que també participà en el *fòrum* apuntà els riscos de l'Acord en matèria de control de la qualitat educativa i va

⁴²⁹

Vegeu: <http://www.duvi.uvigo.es/es/637/2/15200/>

o

http://www.usc.es/iberoam/htm/univ_participantes.html [consultat: 01/09/07].

⁴³⁰ “4. El intento de reglamentar y liberalizar el servicio público de la educación en el marco del GATS de forma incontrolada y sin la representación institucional de los agentes educativos podría tener consecuencias, hoy por hoy, imprevisibles. Es necesario exigir que las negociaciones se desarrollen en un entorno de libertad y respeto, eliminando las presiones de los países con una mejor posición de partida; 5. Según las experiencias conocidas, la liberalización del comercio de servicios no proporciona un entorno adecuado para un desarrollo eficiente y competitivo de los servicios, ni es una vía de atracción de conocimientos y tecnología, sino que supone una invasión cultural, favorece la fuga de cerebros y la difusión de un sistema de igualdad de oportunidades. El comercio de servicios, entre desiguales, es un negocio; 6. La generación de ingresos para la provisión de gastos de infraestructura y el acceso a la educación cuando éste es limitado, no son beneficios que proporcione el comercio internacional; 7. Igualmente, se promueven la fuga de cerebros, la implantación de la cultura dominante y el aniquilamiento de la diversidad cultural; 8. La reducción de los obstáculos al comercio de servicios de enseñanza es sinónimo de erosión de los sistemas y de las normas básicas de la educación pública” (González, 2005: 13).

⁴³¹ “Se trata de un tema especialmente relevante en el ámbito de la educación superior, sobre lo que quizás no se ha reflexionado lo suficiente [,,] Este tema, la repercusión de los acuerdos de libre comercio en la educación superior, es, en nuestra opinión, un tema clave. No solamente concierne a los agentes sociales y a los gobiernos, sino a todos los ciudadanos en la medida en que esos ciudadanos quieran ser agentes de sus propios destinos. Esperamos que este tercer foro ANECA contribuya activamente a asentar elementos para un debate. Un debate que no es exclusivo de ANECA y de este momento concreto, sino un debate que se tiene que extender a las universidades” (Marcellán, 2005: 5).

concloure la seva ponència fent també referència a la necessitat que a l'Estat espanyol hi hagi més debat sobre el tema:

“Las universidades no pueden dejar el debate sobre su internacionalización y liberalización en manos de los ministros de comercio exterior o de las organizaciones económicas internacionales.” (Wit, 2005: 10)

La funcionària del Ministeri de Comerç convidada al *fòrum* va respondre a les crítiques i múltiples al·lusions afirmant que l'AGCS respecta la capacitat de regular dels estats, que no obliga els països a establir compromisos i que, en definitiva, no hi hauria d'haver tanta preocupació perquè, fins al moment, el sector educatiu no ha estat objecte de “molts compromisos” en el marc de l'OMC (Calvo, 2005: 12). La negociadora comercial estava contrariada, sobretot, amb la ponència dels sindicats.⁴³² Aquesta negociadora, a la qual entrevistarem posteriorment, arran de la seva experiència en el *fòrum* considera que “los sindicatos no entienden el GATS” i que “sus argumentos son falaces” (MITC ESP02).

En una línia similar, el negociador comercial que assistí a l'altre debat —l'organitzat en el marc de la Conferència Iberoamericana de Rectors— també criticà durament els seus interlocutors. Segons el negociador, les universitats públiques mantenen una posició defensiva davant l'AGCS perquè volen mantenir els seus privilegis, la seva quota de poder i perquè tenen por de competir amb les universitats americanes (MITC ESP03).

La posició de les parts interessades del món educatiu

El Ministeri d'Educació espanyol encara no ha dissenyat una política sobre l'educació superior en l'AGCS (MEC ESP06). A més, segons es desprèn del discurs oficial i dels programes existents sobre la matèria, el Ministeri no està apostant per l'agenda comercial en la internacionalització educativa sinó més aviat per una agenda d'internacionalització més clàssica i cooperativa.⁴³³ Així doncs, tot i l'avantatge comparatiu amb el qual compta Espanya en matèria d'exportació de serveis universitaris, sobretot a l'àrea de l'Amèrica Llatina, la lògica comercial no ha penetrat en la política educativa de l'estat. Aquesta actitud és molt diferent de la dels ministeris d'educació de països que gaudeixen d'una posició similar a l'espanyola en altres mercats educatius regionals com són el Regne Unit, Nova Zelanda o Austràlia.

⁴³² Segons un representant de l'ANECA que organitzà aquell debat: “Aquí hubo una representante del Ministerio, pero vino preparada para que le tirasen piedras, ¿sabes? entonces estuvo muy agresiva, a la defensiva, pensando que... y no era el caso, porque el caso era hacer una especie de diagnóstico para que cada colectivo lo reflexionara en su contexto” (ANECA ESP07).

⁴³³ Vegeu (Crespo, 2005).

Els ministeris d'educació de països com els esmentats rendibilitzen aquest avantatge com a via de finançament del sistema universitari i coordinen la seva política amb la comercial per assolir els seus objectius.

Des del Ministeri d'Educació espanyol tampoc no han explicat una posició defensiva en l'AGCS, tot i que sí que perceben perills en determinades dinàmiques de comercialització. Específicament, consideren que "l'extensió de franquícies de dubtosa qualitat conduïda per l'economia de mercat" és un dels principals perills de la internacionalització de l'ES actual. Hi afegeixen que per contrarestar aquests perills s'han de promoure altres models d'internacionalització des de les polítiques públiques (MEC ESP05 i MEC ESP06).

El món de les universitats tampoc no ha prioritzat el tema de l'AGCS en la seva agenda política. És més, malgrat que les universitats de l'Estat espanyol participen en espais i organitzacions europees des de les quals s'ha tractat amb molt èmfasi la qüestió,⁴³⁴ el coneixement sobre l'AGCS és molt baix entre la comunitat universitària d'aquest país. Segons un informe de l'*European Universities Associations*, al 57 % de les autoritats universitàries espanyoles els sona el tema de l'AGCS, però no el coneixen en profunditat, mentre que un percentatge important el desconeix completament (Reichert and Tauch, 2003). Des de la CRUE tampoc no s'ha definit una estratègia respecte de l'AGCS. Segons el responsable de relacions internacionals d'aquesta entitat, aquest tema no és tan sensible com a l'Amèrica Llatina perquè "ells [els espanyols] el veuen des de l'altra banda de la barrera", és a dir, des de la banda dels exportadors i no tant com a importadors (CRUE ESP12). Fins ara, les iniciatives comercials són desenvolupades per les universitats a títol individual, no hi ha una estratègia conjunta de les universitats espanyoles i no s'ha parlat prou del tema en àmbits unitaris. Ara bé, les coses podrien canviar en breu. Segons aquesta mateixa font, les universitats espanyoles s'estan "posant les piles" en aquesta matèria i estan parlant de "la possibilitat de crear una agència de promoció exterior de la universitat espanyola com les que tenen els alemanys amb el DAAD, l'*EduFrance* dels francesos, el *Nuffic* holandès o el *British Council*" (CRUE

⁴³⁴ Ens referim, sobretot, a l'*European University Association*. Tot i que el tema de l'AGCS també ha estat tractat en altres fòrums en els quals han participat les universitats de l'Estat espanyol. Per exemple, en el *Bologna Follow-up Seminar "Exploring the Social Dimensions of the European Higher Education Area"*, celebrat a Atenes el febrer de 2003. En aquest seminari es va posar de relleu que l'AGCS xocava amb els valors de l'EEES; es va demanar que les negociacions de l'AGCS es desenvolupessin de manera més transparent i es va donar la benvinguda a l'anunci de la Comissió de no comprometre l'educació en l'actual ronda de negociacions (ERC, 2003).

ESP12). Ara bé, l'entrevistat no considera que aquesta nova iniciativa tingui una fonamentació econòmica o lucrativa.⁴³⁵

A diferència dels actors mencionats, els sindicats de personal docent sí que tenen una posició molt definida sobre el tema. Els tres principals sindicats del ram educatiu del país, STES-i, FETE-UGT i FECCOO, són membres de la IE i han emmarcat la problemàtica de l'AGCS, en gran mesura, gràcies als recursos i als espais de formació facilitats per la confederació internacional. De fet, la seva diagnosi i la seva posició sobre el tema de l'AGCS és gairebé idèntica a la de la IE (STES ESP10, FECCOO ESP11 i FETEUGT ESP13). Els sindicats han divulgat informació sobre l'AGCS entre els seus afiliats a través dels seus butlletins periòdics o en escoles d'estiu de formació.⁴³⁶ També difonen sovint les activitats de pressió política, seminaris o declaracions que impulsa la IE sobre el tema. No obstant això, la seva activitat no ha transcendit a l'esfera política. No han seguit així la recomanació de la IE relativa al fet que els sindicats membres impulsin campanyes contra l'AGCS en l'àmbit nacional. L'únic sindicat que ha impulsat un conat de pressió política és FECCOO. Aquest sindicat, abans de cada Conferència Ministerial de l'OMC envia una carta al Ministeri de Comerç demanant informació sobre la posició espanyola en les negociacions i sol·licitant que no comprometin l'educació i altres serveis públics. L'efectivitat política d'aquesta acció és més que dubtosa. De fet, com manifesta un dels seus impulsors, el Ministeri mai no els ha respost (FECCOO ESP11).

Finalment, el moviment estudiantil tampoc no ha impulsat cap campanya específica sobre el tema, malgrat que el problema de la mercantilització educativa està molt present en el discurs dels sindicats d'estudiants progressistes. Els sindicats d'altres països europeus sí que han impulsat iniciatives de pressió política contra l'AGCS sovint arran de la seva participació en l'ESIB, que ha promogut que el tema s'introdueixi en les agendes nacionals dels sindicats membres (VIk 2006). Però

⁴³⁵ Preguntat pels motius pels quals hi ha tantes universitats espanyoles oferint programes a l'Amèrica Llatina, aquest responsable de la CRUE respongué que "si no ho fem nosaltres, ho farà un altre, un francès o un americà" (CRUE ESP12). Les nostres observacions coincideixen amb algunes de les conclusions a les quals arriba Adam en el seu estudi de la transnacionalització de l'ES entre les autoritats universitàries a Espanya. Segons aquest autor, el nivell de discussió sobre temes de transnacionalització a Espanya és baix, el tema no sempre s'entén correctament i moltes universitats afronten contradiccions en tractar aquest assumpte. Per exemple, estan preocupades pels potencials impactes negatius de les exportacions de serveis educatius dels EUA, però no creuen que les seves exportacions de serveis universitaris puguin comportar els mateixos problemes (Adam, 2001: 30-31).

⁴³⁶ Vegeu, per exemple el *Boletín Internacional T. E.* de FECCOO, núm. 12, desembre de 2005; el *Boletín de Universidad* de FETE-UGT, gener de 2006 o *El Clarión* (STES-i) números 13, 15 i 16.

fins a l'any 2004, l'ESIB no ha comptat amb cap membre de l'Estat espanyol, de manera que aquesta influència externa no s'hauria pogut donar fins fa pocs anys.⁴³⁷

8.4. Síntesi i anàlisi comparada dels resultats

8.4.1. La liberalització de l'educació en l'AGCS (i altres acords comercials)

El nivell de compromisos de liberalització educativa en el marc de l'AGCS varia significativament entre els tres països analitzats. Així, fins el moment, Espanya és l'únic país que ha adoptat compromisos en educació, mentre que Xile i Argentina no ho han fet. Aquesta situació podria canviar en l'actual Ronda de negociacions, la Ronda de Doha, ja que Xile té carta blanca per comprometre l'educació. Tanmateix condiona aquesta decisió al nivell general d'ambició de la Ronda. Així mateix, per la seva banda, la Comissió Europea, que representa a l'estat espanyol i a la resta de membres de la UE en les negociacions de l'OMC, ha declarat públicament que no aprofundirà en els compromisos que va adquirir en la Ronda d'Uruguai en el sector educatiu. Mentre que Argentina també ha donat garanties de que no adoptarà compromisos de liberalització en educació. En aquest país el Ministeri d'Educació ha segellat aquest compromís en la mateixa *Llei d'Educació Nacional* aprovada el mes de desembre de 2006.⁴³⁸

L'estat de la qüestió de la liberalització educativa en el marc de l'acord multilateral de serveis és molt diferent al que s'observa en els acords comercials d'àmbit regional. En aquest àmbit, els nivells de liberalització comercial educativa són molt més elevats que a escala global. Així, Espanya ha liberalitzat els serveis educatius de manera ambiciosa en el mercat únic europeu, Argentina en el marc del MERCOSUR i Xile en la majoria dels nombrosos acords comercials bilaterals que ha signat. Aquest decalatge entre els nivells de liberalització a escala global i regional – que no és exclusiu del sector educatiu –, s'acostuma a explicar pel fet que els països tenen una major *sensació de control* quan actuen en l'àmbit regional que a nivell global (WTO, 2004). Aquesta sensació de control incrementa en l'àmbit regional, entre altres motius, pel fet que és més assequible compatibilitzar la liberalització comercial amb mesures de política educativa i social. Així, el

⁴³⁷ Es tracta de la *Coordinadora de Representantes de Estudiantes*, que s'allunya del model de sindicat polititzat. És més aviat una associació de delegacions d'estudiants de diferents universitats espanyoles. Vegeu: <http://www.creup.es/documentos.htm>

⁴³⁸ Exactament, la Llei diu que l'Estat no subscriurà compromisos en acords comercials que comportin la mercantilització de l'educació pública.

MERCOSUR comercial es negocia en paral·lel al *MERCOSUR-Educativo* i, per la seva banda, el procés d'integració europea està associat al Procés de Bolonya (tot i que aquest darrer el transcendeix ja que abasta més països que els que conformen la UE). Tan el MERCOSUR-Educativo com el Procés de Bolonya aporten garanties de que els compromisos de liberalització educativa estaran acompanyats de mesures polítiques amb les que compensar o atenuar els riscos de la liberalització comercial (per exemple, en àmbits com la qualitat educativa, el reconeixement de títols o la mobilitat estudiantil i de professorat).

Dels casos estudiats, Xile conforma l'excepció d'aquesta regla. Tot i que en qualitat d'estat associat al Mercosur participa en alguna de les iniciatives del MERCOSUR-Educativo, Xile està consolidant la liberalització educativa en el marc de nombrosos TLCs des d'una perspectiva exclusivament comercial. Així, Xile introdueix l'educació en aquests acords sense contemplar mesures de política educativa amb les quals balancejar els riscos potencials. Només ha tingut en compte temes d'acreditació i certificació de títols associats al mode comercial 4 (comerç de persones naturals) en els acords signats amb els EUA i la UE, però no per iniciativa del govern xilè sinó arran de les inquietuds manifestades per les contra-parts pel tema de la mobilitat de professionals.

8.4.2. La regulació nacional davant dels compromisos en acords comercials

En certa manera, Xile també sembla el país més "temerari" quan es contrasta el seu marc regulador nacional de l'ES amb els seus compromisos de liberalització en acords comercials. Tal i com afirma un analista local, els qualificatius que millor caracteritzen el sistema d'ES xilè són: divers, inestable i imprevisible (Goic Goic, 2004). Això és, en part, conseqüència de que la regulació educativa a Xile és molt laxa i permissiva amb els proveïdors privats. El sistema de l'ES funciona com un mercat gairebé pur. La intervenció de l'estat està molt concentrada en l'àmbit del finançament (una part del qual és assignat, precisament, segons criteris de mercat) i en garantir que els estudiants comptin amb la informació necessària per escollir el centre universitari més adient.

Alguns temes sensibles de la internacionalització educativa, com l'acreditació i l'avaluació de la qualitat dels centres i dels programes formatius o la definició de continguts curriculars comuns, o no estan regulats o ho estan de forma molt feble.⁴³⁹ Fins i tot, sense que l'estat hagi previst cap mecanisme de control, agències

⁴³⁹ Recordem que en aquest país l'acreditació i avaluació és voluntària.

d'acreditació i avaluació de la qualitat estrangeres poden intervenir en el país.⁴⁴⁰ A més a més, les universitats privades també poden rebre finançament estatal, la qual cosa afegeix una nova dimensió de risc a l'adquisició de determinats compromisos de liberalització. No obstant l'existència d'aquests buits i febleses en la reglamentació nacional, Xile ha consolidat la seva obertura al mercat educatiu transnacional en un ample ventall de TLCs i es planteja fer-ho en la present ronda de l'AGCS. Per tant, les limitacions paleses en la "regulació educativa domèstica" no es tenen en compta en aquest país al negociar l'educació en els acords de lliure comerç.

Espanya, en canvi, quan va establir compromisos en l'AGCS va prendre en consideració els elements de reglamentació domèstica. Durant la Ronda d'Uruguai, el Ministeri d'Educació d'aquest país va tenir entre les mans l'oferta de serveis europea i la va contrastar amb la regulació estatal d'educació superior vigent. Al comprovar que l'oferta general europea podia ser incompatible amb els procediments d'acreditació de noves universitats va introduir una limitació addicional a la llista. No obstant això, la regulació educativa espanyola compta amb algunes febleses en el context d'internacionalització actual. Entre elles destaca el fet que és molt permissiva amb les franquícies de qualitat dubtosa, a les quals no està avaluant de manera sistemàtica i que atorguen títols que, tot i que no són oficials, són fàcilment homologables pels estudiants un cop han finalitzat els estudis.

Mentrestant, el país més reticent a l'adquisició de compromisos en l'AGCS, Argentina, és també el que compta amb una regulació més sòlida davant els reptes de la internacionalització educativa. En aquest país, les universitats privades – siguin nacionals o estrangeres - no poden rebre finançament públic, compten amb una de les agències de qualitat més estrictes i competents d'Amèrica Llatina (la CONEAU), regulen de manera severa el reconeixement de títols estrangers, etc. Així doncs, malgrat l'adquisició de compromisos de liberalització educativa a Argentina no tindria implicacions tècniques en el sistema educatiu, aquest país - per raons alienes a aspectes de caire regulatori - ha decidit tancar la porta a l'AGCS.

En definitiva, com es desprèn dels casos analitzats, els punts forts i febles de la reglamentació educativa nacional no són una variable explicativa de pes en la decisió dels països analitzats de liberalitzar, o no liberalitzar, l'educació en el marc dels acords comercials. Ara bé, des de la perspectiva del procediment, es podria entendre a la inversa, ja que l'establiment de compromisos de liberalització en els

⁴⁴⁰ Això introdueix un altre risc potencial a la liberalització ja que, com planteja Knight (2006), *qui avalua el nou mercat d'agències d'avaluació transnacional?*.

països amb un sistema educatiu més densament regulat comportaria haver de modificar la reglamentació vigent i introduir mesures de liberalització *de facto*. En aquests casos, els reguladors haurien de reformar o crear nous instruments jurídics (decrets lleis i, en ocasions, lleis de rang superior).⁴⁴¹ En canvi, a un país com Xile, el procediment de consolidar compromisos de liberalització resulta molt senzill, perquè el sector ja es troba liberalitzat, i no requereix la participació activa dels reguladors. En tot cas, allò que ens interessa destacar és que el país amb el sistema educatiu amb més vulnerabilitats, Xile, no percep (on no té en compta) aquestes vulnerabilitats a l'hora de negociar l'educació en l'AGCS i altres acords comercials.

8.4.3. El procés de la negociació en els països analitzats. Focus en els agents

Com han construït els tres països la seva posició en la negociació? Quins actors han participat en el procés i en quina fase (definició de preferències, establiment de l'agenda, presa de decisions, etc.)? Han influït aquests actors en el procés de la negociació? I, si és així, de quina manera? Per començar a respondre aquestes i altres preguntes, en primer lloc, pot resultar il·lustratiu observar el següent cronograma (gràfic 8.1) en el qual destaquem els esdeveniments més significatius en el procés de negociació de l'AGCS desenvolupat en cada un dels països.

En el cronograma s'observa que l'únic país que, de manera sistemàtica, ha consultat als *stakeholders* del món educatiu és Argentina. En aquest país, les principals fases de demandes en el procés de negociació de l'AGCS - primeres demandes de la ronda (2002) i cicle de demandes plurilaterals (2006) - han desencadenat consultes en l'àmbit nacional. Per tant, els principals *stakeholders* de l'educació han tingut l'oportunitat d'accedir a espais consultius des dels quals contribuir a la configuració de les preferències del país en la matèria. No obstant això, un dels actors més influents, el sindicat de personal docent CTERA, no fou consultat directament pel Ministeri de Comerç. En el cronograma també s'observa que Argentina, a banda de les consultes, també és el país que registra més esdeveniments que indiquen un major nivell de debat públic sobre el tema (Declaracions públiques, debats parlamentaris, etc.).

⁴⁴¹ Per exemple, per poder aplicar el NAFTA en el camp educatiu, Mèxic va haver de modificar la seva Constitució nacional i aprovar una nova llei general d'educació (Aboites, 2004).

Gràfic 8.1. Cronograma de les negociacions de l'AGCS a Argentina, Xile i Espanya
Font: Elaboració pròpia

	ARGENTINA	XILE	ESPANYA / UE
1986: INICI DE LA RONDA URUGUAI			UE-12 fa una oferta en educació Ministeri d'Educació introdueix limitació addicional
1994: FI DE LA RONDA URUGUAI	Argentina no adopta compromisos de liberalització en educació	Xile no adopta compromisos de liberalització en educació	UE-12 adopta compromisos
[1999: primera resolució anti-AGCS d'Education International]		[1996: Compromisos en educació en TLC amb Canadà]	
2000: INICI GATS2000			
2001: GATS 2000 s'incorpora a RONDA DE DOHA			
S'aproven modalitats de negociació de l'AGCS [Declaració d'AUCC, ACE, EUA, CHEA]			
2002: Primeres DEMANDES de la Ronda de Doha	Corea fa arribar una demanda en educació	[Compromisos en TLCs amb El Salvador i Costa Rica]	La meitat de les demandes a la UE fan ref. a algun subsector educatiu
[Fòrum OCDE] [Fòrum UNESCO] [Carta de Porto Alegre]	Consultes amb el CIN, SGPU i CRUP. Els tres actors s'oposen a fer oferta		
2003: Primeres OFERTES de la Ronda de Doha	Primera oferta de serveis no inclou educació	Primera Oferta: no inclou educació [Compromisos en TLCs amb Corea del Sud i els EUA]	UE-15 no oferta nous compromisos en educació. França veta la possibilitat en el Consell de Ministres
2004: Continuen les negociacions	Declaració de Brasília Debat sobre AGCS i Educació en <i>La Cámara de Diputados de la Nación</i>		
2005: CM de Hong Kong: Llum verda a les demandes plurilaterals	Declaració de Montevideo en el marc del MERCOSUR Arg. no presenta oferta de serveis revisada	Oferta revisada: no inclou educació [Compromisos en As. Econòmica amb Nova Zelanda, Singapur, Brunei D]	Oferta revisada: no inclou nous compromisos en educació
2006: Cicle de negociacions Plurilaterals	Arg. rep demanda plurilateral coordinada per N. Zelanda Consultes amb la SPU, que respon apel·lant a la D. de Montevideo LEN (26.206): Estableix que Arg. no comprometrà l'educació en acords comercials	Xile reb demanda PL coordinada per Nova Zelanda	La UE reb demanda PL coordinada per Nova Zelanda UE-25 modifica llista de serveis de la R. Uruguay per nivellar compromisos arran de l'ampliació

FI DE LA RONDA DE DOHA (?)

En la resta de països analitzats, la temàtica no ha gaudit de la mateixa centralitat en el debat polític, tot i que per motius diferents. En el cas d'Espanya el debat es va projectar a escala europea, que és l'escala en la que es situa el locus de presa de decisions de la política comercial. A nivell europeu es varen produir debats parlamentaris o es manifestaren tensions entre la societat civil, els sindicats i la Comissió Europea en relació al tema de l'AGCS i els serveis públics. Això va tenir una minsa repercussió a nivell de l'estat espanyol. Si França no hagués vetat, de partida, la possibilitat d'establir nous compromisos en educació, potser l'escenari hagués estat un altre; és a dir, es podrien haver realitzat consultes a nivell estatal, els actors s'haurien vist obligats a posicionar-se i, probablement, s'hauria desencadenat un debat de major intensitat al vigent. No obstant, resulta impossible contrastar empíricament totes aquestes especulacions. El procés de canvi d'escala de la política comercial europea distancia la discussió política de la ciutadania i dels actors locals. Ara bé, malgrat aquest *re-scaling* agreuja la manca de debat, no és condició suficient per explicar l'absència de debat en l'escala estatal. Prova d'això és que en altres països europeus el tema de l'AGCS i l'educació s'ha discutit amb molta major intensitat que a l'estat espanyol. Així s'ha documentat pels casos del Regne Unit (DTI, 2003),⁴⁴² França (MITC ESP03), Holanda (VIK 2006) o Alemanya (OCGE 2003).

En el cas de Xile tampoc s'han produït consultes sistemàtiques amb les parts interessades del camp educatiu en el marc de l'AGCS. Xile també ha desenvolupat una intensa activitat comercial en el marc de TLCs, en la majoria dels quals ha compromès l'educació (vegeu cronograma). Però això tampoc ha desencadenat reaccions d'oposició mínimament transcendentals des del camp educatiu. La raó d'aquest fet, però, no és que els representants del món educatiu desconeguin el tema (com sí succeeix en major mesura a Espanya). En aquest país, la internacionalització de l'ES, així com la seva relació amb els acords de lliure comerç, es troba present en l'agenda educativa, però és enfocat des d'una perspectiva molt afí a la que es fa palesa en el món comercial. Per tant, la principal raó de la baixa conflictivitat que es posa de manifest a Xile en relació al tema de l'AGCS és que no

⁴⁴² Per exemple, el Departament de Comerç del Regne Unit (el DTI) ha obert amples consultes sobre l'AGCS amb la societat civil en les que han participat centenars d'entitats (universitats, sindicats, ONGs, etc) i uns 600 ciutadans a títol individual. És interessant assenyalar que en aquestes consultes es varen rebre "more responses in relation to this sector [educació] than for any other" (DTI, 2003: 23). Des de la DTI també han obert consultes amb representants dels governs locals.

es manifesten grans dissensos entre els negociadors comercials i els principals *stakeholders* del món educatiu (amb l'excepció del sindicat de personal docent). Aquesta és una situació diametralment oposada a la que hem vist es produïa en el país veí, Argentina, on totes les parts del mapa educatiu (universitats públiques i privades, ministeri d'educació, secretaria de polítiques universitàries i sindicat de personal docent) conformaven un front comú contra l'AGCS, tot i que no sempre per les mateixes raons.

Finalment, cal assenyalar una diferència de tall qualitatiu en les consultes realitzades pel ministeri de comerç en els tres països analitzats. A Argentina, a banda de que les consultes s'han realitzat de manera més regular, també s'han plantejat de manera més oberta. És a dir, es demanava obertament als reguladors i a les parts interessades del món educatiu si acceptarien l'establiment d'ofertes en el sector o si estaven interessades en que el govern fes demandes a altres països. Aquest enfocament va donar peu a que es poguessin obrir discussions de tall "filosòfic-conceptual" (com les qualificaven els propis negociadors comercials argentins). En canvi a Xile i a Espanya, en les poques ocasions que s'han realitzat consultes (TLCs amb UE i EUA a Xile, revisió de la llista de la Ronda Uruguai en el cas espanyol) el debat s'ha portat cap el terreny més tècnic. En aquests dos països s'han fet les consultes donant per descomptat que s'adquiriran compromisos de liberalització comercial en educació, tot i que obrint la possibilitat a que les parts interessades facin alguna aportació tècnica i introdueixen algun matís a l'oferta final.

Les idees dels actors sobre l'AGCS

En la següent taula sintetitzem la posició i els repertoris interpretatius dels actors que han protagonitzat les negociacions de l'AGCS a escala estatal.⁴⁴³ Entre altres coses, s'hi fa palès el grau d'afinitat o de dissens entre les idees sobre l'AGCS i l'educació dels representants del món educatiu i del món comercial en els tres països analitzats.

⁴⁴³ En la taula no incloem els actors que han tingut un paper molt secundari o irrellevant en el conjunt dels països. Aquest seria el cas, per exemple, del moviment estudiantil, dels governs locals o de grups anti-globalització com ATTAC que són actors que sí han tingut un paper rellevant en la discussió sobre AGCS i educació en altres països (Sussex 2005; Verger and Bonal 2006).

Taula 8.7. Les idees dels actors davant la negociació de l'AGCS a escala estatal
Font: Elaboració pròpia

ACTOR	PAÍS	POSICIÓ (model)	REPERTORIS INTERPRETATIUS
Min. de Comerç	Argentina	MODEL 4	<ul style="list-style-type: none"> • Respecta capacitat regular dels estats • Oportunitats d'exportació del país
	Xile	MODELS 4 i 5	<ul style="list-style-type: none"> • Respecta capacitat regular dels estats • Oportunitats d'exportació del país
	Espanya	[sense definir]	<ul style="list-style-type: none"> • Respecta capacitat regular dels estats
Min. d'Educació	Argentina	MODEL 1	<ul style="list-style-type: none"> • Altera funcions tradicionals educació
	Xile	MODEL 5	<ul style="list-style-type: none"> • Liberalització garantint la qualitat
	Espanya	[sense definir]	<ul style="list-style-type: none"> • Pot perjudicar qualitat educació
Universitats	Argentina	MODEL 1 (públiques) i MODEL 3 (privades)	<ul style="list-style-type: none"> • Altera funcions tradicionals educació (públiques) • Intercanvi desigual en educació (privades)
	Xile	MODEL 5	<ul style="list-style-type: none"> • Oportunitats d'exportació del país
	Espanya	[sense definir]	[sense discurs elaborat sobre el tema]
Sindicats docents	Argentina	MODEL 1	<ul style="list-style-type: none"> • Restringeix <i>policy space</i> • Intercanvi desigual en educació • Privatitza accés i finançament educació • Altera funcions tradicionals educació • Perjudica condicions laborals
	Xile		
	Espanya		
Agències avaluació	Argentina	[sense definir]	[sense discurs elaborat sobre el tema]
	Xile	MODEL 5	Liberalització garantint la qualitat
	Espanya	[sense definir]	[sense discurs elaborat sobre el tema]

La taula 8.7 ens permet observar els patrons comuns i divergents en la posició dels diferents actors en els tres països analitzats. Els actors que mantenen una posició i un discurs més semblant en els tres països són els sindicats de personal docent. A això hi ha contribuït el fet que tots ells han emmarcat la problemàtica de l'AGCS (diagnosi i pronòstic) sota el paraigües d'*Education International*. En segon lloc hi trobem els negociadors comercials que, si bé no s'associen en totes les ocasions a un model definit, es caracteritzen per menystenir els efectes de l'AGCS en la regulació educativa nacional així com per magnificar les oportunitats comercials que obre l'acord.

Per la seva banda, les principals parts interessades del món educatiu (Ministeri d'Educació, Universitats i Agències d'Accreditació) tenen una posició variable en funció del país. A Xile, aquests tres actors tenen una posició molt afí a la del món comercial, mentre que, contràriament, a Argentina s'oposen frontalment a l'AGCS. A Espanya no s'ha forjat una posició molt definida sobre el tema entre aquests agents, en part, perquè no els ha calgut posicionar-se. Ara bé, des del Ministeri i les universitats manifesten apostar pel model cooperatiu

d'internacionalització que, segons ells, cristal·litza en el procés de Bolonya i en les nombroses línies de cooperació obertes amb Amèrica Llatina. A la vegada, manifesten reticències cap el model comercial que propugna l'AGCS, tot i que són conscients que, en qualitat de país desenvolupat, aquest model no els perjudica tant negativament com als països del Sud.

És interessant assenyalar que el discurs crític d'alguns representants del món educatiu sobre l'AGCS contrasta sovint amb la seva política més quotidiana. Es fa palesa així la situació "d'esquizofrènia" detectada per Van der Wende (2003) entre els actors del món educatiu quan discuteixen el tema de l'AGCS.⁴⁴⁴ Per exemple, a Argentina els mateixos actors que s'oposen frontalment a l'AGCS i a la "mercantilització de l'educació" (SPU i CIN) promouen una agència publicitària per a la venda dels serveis educatius argentins a l'exterior, o el mateix govern que aprova una llei contra la inclusió de l'educació en els acords comercials continua aprofundint la liberalització comercial dels serveis educatius en el marc del MERCOSUR.⁴⁴⁵ Aquesta contradicció també es fa palesa, tot i que en menor mesura, en el camp educatiu espanyol, on els responsables del món universitari també fan equilibris per mantenir el discurs políticament correcte de defensa de l'educació superior com a servei públic a l'hora que impulsen, cada vegada més proactivament, activitats de comercialització educativa a l'exterior. En canvi, a Xile no es detecta aquest doble discurs ja que els reguladors i les autoritats del món universitari promouen de manera gens acomplexada una agenda comercial en el mercat exterior (fins i tot, treballant mà a mà en aquest àmbit amb el DIRECON). Probablement, han naturalitzat comportar-se com actors comercials després de fer-ho durant dècades en el mercat educatiu interior.

Accés i influència dels actors no-estats

La següent taula recull dades referents als nivells d'influència i accés al poder dels actors estats i no-estats del món educatiu en el decurs de la negociació.

444 Van der Wende (2003) crida l'atenció sobre el fet que les universitats aixequen la veu per denunciar l'AGCS i la mercantilització educativa, però a la vegada són un dels principals agents de mercantilització i comercialització educativa a nivell internacional.

445 Si bé la liberalització de l'educació en el marc del MERCOSUR ofereix moltes més garanties que en el marc de l'AGCS, en aquesta secció només volem assenyalar la contradicció de l'acció política del Ministeri d'Educació amb els seu propi marc jurídic.

Taula 8.8. Accés i influència dels actors a escala estatal
Font: elaboració pròpia

ACTOR	PAÍS	ACCÉS	INFLUÈNCIA
Min. d'Educa-ció	Argentina	Sí. Consultat	Veto
	Xile	Consultat pels TLCs	Restringida a aspectes tècnics
	Espanya	Sí. Consultat	Restringida a aspectes tècnics . Limitació addicional a Ronda Uruguai
Universi-tats	Argentina	Sí. Consultades	Veto
	Xile	Sí	Definició de demandes
	Espanya	No	No
Sindi-cats docents	Argentina	Indirecte. A través del Ministeri d'Educació	Creació instruments jurídics / polítics (D. de Brasilia, D. de Montevideo i LEN)
	Xile	No	No
	Espanya	No	No
Agències avaluació	Argentina	No	No
	Xile	Consultat pels TLCs	Restringida a aspectes tècnics
	Espanya	No	No

A la taula s'observa que els nivells d'accés i influència dels diferents actors varia molt en funció del país. Si fem una anàlisi contrafactual (és a dir, si ens demanem si el resultat hagués estat diferent en cas que un actor determinat no hagués actuat), arribem a la conclusió que l'únic país en el que els actors no-estatals han tingut un paper determinant en el resultat de la negociació de l'AGCS és Argentina. En aquest país, les universitats públiques i privades varen influir directament en el contingut de la primera llista d'ofertes de serveis del país publicada l'any 2003 (en el sentit que no s'oferís l'educació). Posteriorment, el sindicat de personal docent, la CTERA, aconseguí que es dibuixés una línia vermella sobre el sector educatiu en el marc de les negociacions. Aquesta línia ha estat traçada en tres documents de diferent rang que compten amb l'empremta de l'acció política del sindicat: Declaració de Brasília, Declaració de Montevideo i Llei d'Educació Nacional. En la darrera consulta feta per *Cancillería* en relació al sector educatiu, la *Secretaria de Polítiques Universitàries* va remetre a un d'aquests documents, la Declaració de Montevideo, per vetar la possibilitat de que s'adoptessin compromisos en educació. Per tant, tot i que el

sindicat mai ha estat cridat a consultes per *Cancillería*, el seu impacte en la definició de preferències d'Argentina en l'AGCS ha estat fonamental.⁴⁴⁶

En canvi, a Xile, els principals *stakeholders* educatius no estatals no han accedit als espais de presa de decisió sobre l'AGCS. A més, per norma general, tampoc han manifestat la intenció de fer-ho. Només el sindicat de personal docent, el *Colegio de Profesores* (CdP), ha vist frustrades les seves demandes en aquest terreny. És interessant comparar el cas del CdP amb el de la CTERA, perquè les característiques dels dos sindicats i l'acció que han emprès contra l'AGCS té molts punts en comú, mentre que els resultats obtinguts són totalment diferents. Ambdós sindicats de personal docent són els més importants del país (al menys, pel que fa al número d'afiliats) i mobilitzen recursos similars. Els dos han emmarcat la problemàtica en el marc de la IE i, per tant, els arguments i les idees que esgrimeixen contra l'AGCS també són similars. Fins i tot, el CdP ha destinat més esforços que la CTERA a lluitar contra la inclusió de l'educació en l'AGCS i els acords de lliure comerç: ha produït més documentació pròpia i ha participat en xarxes de la societat civil crítiques amb el lliure comerç per pressionar sobre el tema (com l'ACJR). No obstant això les seves demandes no han quallat en la societat xilena i no han estat considerades en el procés de presa de decisions. Això reforça la premissa de l'SRA segons la qual no es pot analitzar l'impacte polític dels actors no-estatals de manera intencionalista (és a dir, sobredimensionant variables relatives a l'agència o a l'estratègia dels actors) i sense tenir en compte la selectivitat estratègica i discursiva del context. És a dir, cal també contemplar que existeixen determinats elements contextuals que potencien o atenuen l'efecte de determinades estratègies i accions. Així, l'èxit de la CTERA a Argentina s'ha de contextualitzar en una conjuntura política en la que el govern pretén establir aliances amb els moviments socials i trencar amb la política neoliberal dels noranta (que, entre altres qüestions, advocava per majors nivells de privatització i liberalització de l'educació). En canvi, a Xile, des de la dècada dels setanta, les regles del lliure comerç i el lliure mercat han esdevingut hegemòniques. En aquest país el liberalisme econòmic prescriu la majoria de decisions de política i les bondats del lliure comerç són un donat per descomptat per les elits econòmiques i polítiques. Per tant, a Xile es fa palès un ample consens sobre la conveniència del lliure comerç que dificulta sobremanera la penetració de les idees i els actors crítics amb el lliure comerç als espais de decisió política. Com reconeixia un dels negociadors comercials entrevistats:

⁴⁴⁶ Cal recordar que després d'aquesta darrera consulta es va sancionar la LEN, amb la qual es veta de manera encara més clara la possibilitat de que s'adoptin compromisos educatius en l'AGCS.

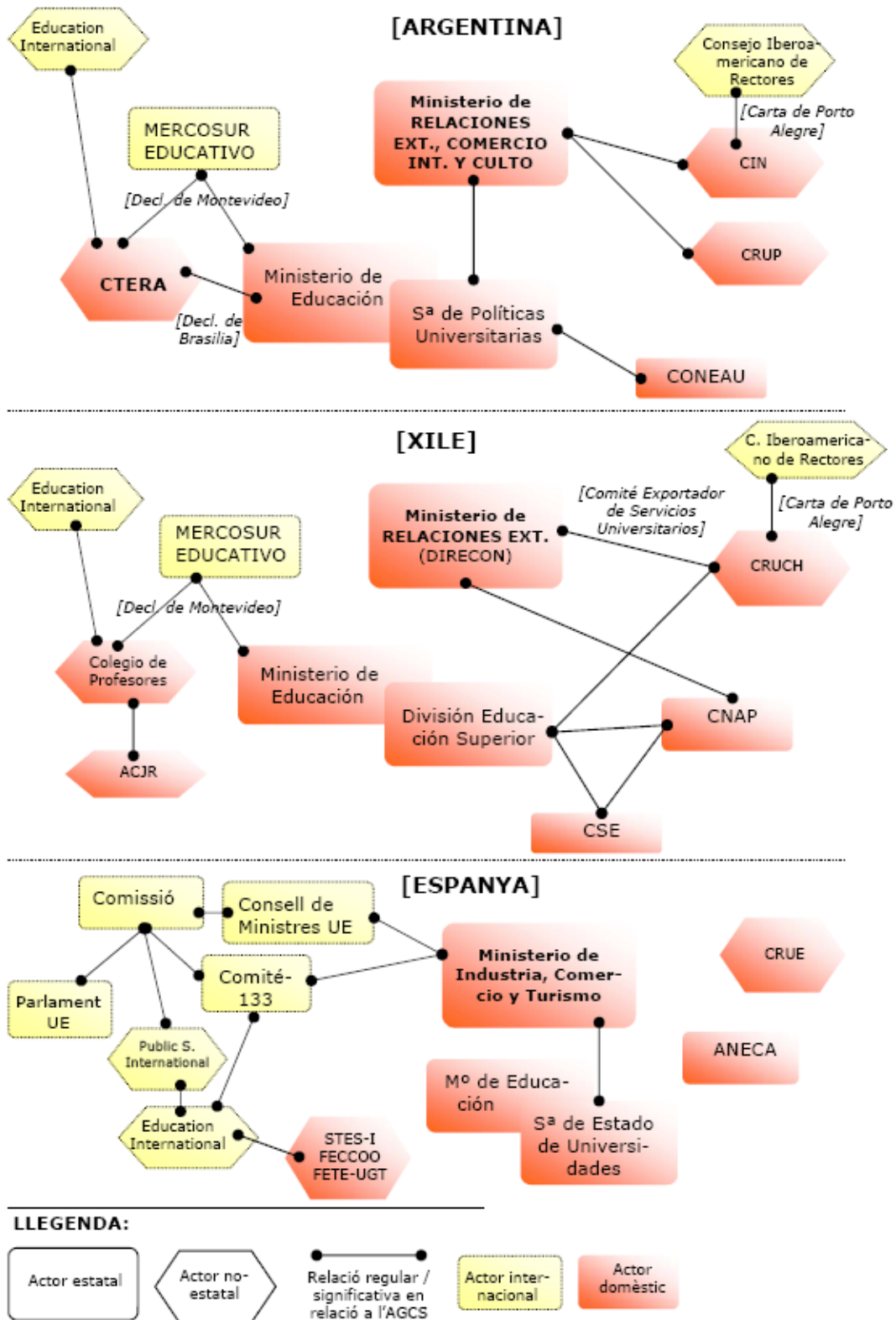
“Chile se siente muy afín al modelo del libre comercio: una economía abierta, preponderancia del sector privado, de no intervenir, de intervenir lo menos posible. La normativa tiene que ser lo mas pro-mercado que sea posible desarrollar. Ese tipo de definiciones están ya muy arraigadas, muy consensuadas (...) hay una coherencia de las distintas instituciones públicas o privadas, hablan el mismo lenguaje. No es como años atrás donde uno iba a una organización pública que tiene un planteamiento radicalmente diferente de lo que es el Ministerio de Hacienda o lo que decía el Banco Central. Hoy en día hay una gran coherencia entre todas las instituciones (...) hablamos el mismo lenguaje” (DIRECON XL04).

Pel que fa a Espanya, els sindicats han impulsat conats de pressió política, tot i que de manera irregular i desarticulada. En una ocasió puntual, la pròpia ANECA va intentar promoure el debat sobre el tema entre les principals parts interessades. Tanmateix, cap d'aquests actors ha tingut un *feed-back* mínimament encoratjador per seguir treballant sobre el tema de part del Ministeri de Comerç. Ara bé, l'èxit de la seva acció política s'ha de situar en un context en el que el tema de l'AGCS i l'educació (de fet, el tema de l'AGCS en general) no ha estat objecte de debat públic, ni polític. Un element atenuant d'això, insistim, ha estat el fet que el gruix de les discussions i la presa de decisions s'ha desenvolupat, en gran mesura, a escala europea.

8.4.4. Influències externes en la negociació estatal

El gràfic 8.2. recull els mapes d'actors corresponents a les negociacions de l'AGCS i l'educació en cada un dels països. En ell es visualitza clarament quins actors han tingut accés als espais de presa decisions, així com la xarxa de relacions que ha cristal·litzat entre ells. Això entronca amb els temes discutits en el punt anterior, però en aquest moment de l'anàlisi, allò que més ens interessa del gràfic és la informació sobre la influència de forces internacionals en el desenvolupament de la negociació.

Gràfic 8.2. Les negociacions de l'AGCS a escala estatal
 Font: Autor



Com s'observa en el gràfic, en moltes ocasions l'acció política que s'ha fet palesa a escala estatal ha estat desencadenada o, almenys, ha comptat amb la intercessió de l'activitat d'actors internacionals. L'única actor internacional que està present en els tres casos analitzat és *Education International*. Aquesta confederació sindical, almenys pel que fa a la temàtica que ens ocupa, ha tingut un lloc central en la comunitat epistèmica crítica amb l'AGCS. Ha disseminat coneixement sobre la temàtica de forma efectiva entre els sindicats membres. A banda de contribuir a l'emmarcament de la problemàtica, El ha tingut la capacitat de desencadenar acció política entre els seus membres. És il·lustratiu recordar que una de les principals motivacions de la CTERA a l'hora d'impulsar la seva campanya contra l'AGCS era la d'esdevenir el primer sindicat d'EI en assolir els èxits en la lluita contra l'acord a escala estatal, tan anhelats des de la Confederació.

També a Argentina, la Carta de Porto Alegre, aprovada en el marc de la *III Conferencia Iberoamericana de Rectores de Universidades Públicas* (2002), ha tingut una important repercussió. En gran mesura, el CIN va fonamentar el seu rebuig frontal a l'AGCS i a la possibilitat de participar en la consulta de *Cancillería* en el contingut de la Carta de Porto Alegre. Cal afegir que en aquella mateixa Conferència que va donar origen a la carta esmentada foren molt influents les idees disseminades per Marco Antonio Dias qui, en gran part, gaudia de credibilitat entre l'audiència per la seva condició d'ex- Director de la Divisió d'Educació Superior de la UNESCO (1981-1999).

Ara bé, Xile trenca amb l'aritmètica de la relació global-local a la que acabem de fer esment. Algunes universitats d'aquest país també han signat la Carta de Porto Alegre, el Ministeri d'Educació ha signat la Declaració de Montevideo i el principal sindicat docent també ha estat activat per *Education Internacional* per a lluitar contra la inclusió de l'educació en acords de lliure comerç. No obstant això, aquesta influència externa no s'ha traduït en resultats polítics. Això es deu a que a l'hora d'analitzar la influència dels actors internacionals no són vàlides les anàlisis excessivament intencionalistes o mecanicistes i que obviïn els efectes del context en el que s'insereixen. D'això deduïm que l'efectivitat de les declaracions i altres iniciatives internacionals qualla en els països en funció de variables (polítiques, culturals, econòmiques, trajectòries institucionals i històriques, etc.) de base domèstica.

Finalment, les influències externes en la negociació de l'AGCS a l'estat espanyol no poden ser més evidents, ja que la posició d'aquest país en matèria de serveis educatius en l'actual ronda de Doha ha estat definida per un altre estat

(recordem que França va vetar la possibilitat d'adquirir nous compromisos en educació en el Consell de Ministres). És més, com s'observa en el gràfic 8.2, una part important de l'activitat relacionada amb la discussió de l'AGCS i l'educació a l'estat espanyol està absolutament desplaçada a l'escala europea. Segons Heywood (2002), el fet que en el marc de la UE un ample ventall d'àrees de la política siguin decidides a nivell supra-estatal (com la política comercial o l'agrícola) ha afavorit que molts grups de pressió ajustin la seva activitat a aquesta nova escala. Així, molts grups i xarxes de la societat civil, conscients d'aquests canvis en la geografia del poder, actuen cada vegada més a escala europea. El contra punt d'això és que aquestes interaccions i accions, com s'ha posat de manifest en el cas analitzat, resten més lluny de la ciutadania i del debat públic, que encara s'associa estretament a temes domèstics. Per altra banda, a mesura que la UE s'amplia i adquireix més competències, els euròcrates – com es coneix a la burocràcia europea – concentren més poder.⁴⁴⁷ En conseqüència, una part de la pressió política dels grups de la societat civil i els sindicats es concentra en la Comissió Europea. Això també desincentiva i limita el debat públic, ja que les accions de la societat civil apunten a un cos de buròcrates enlloc de a un Parlament escollit democràticament i que es veu obligat a rendir comptes a la ciutadania.

⁴⁴⁷ És interessant assenyalar que un dels punts del projecte de Tractat Constitucional de la UE recollia la possibilitat de concedir major marge de presa de decisions a la Comissió Europea pel que fa a la negociació d'acords comercials internacionals.

9. Conclusions

El darrer capítol de la tesi recull les principals conclusions obtingudes al llarg de la recerca. El capítol consta de tres seccions: a) En la primera sistematitzem les aportacions de la recerca al coneixement sobre la temàtica analitzada; b) en la segona faig reflexions de caire metodològic a partir del procés de la recerca; c) en la tercera apunto a possibles línies de recerca que es podrien obrir a partir de la investigació realitzada.

9.1. Aportacions de la recerca

Aquesta secció s'estructura de la següent manera. En el primer punt resumim els resultats i principals aportacions de la primera fase de la recerca (anàlisi global de les negociacions). No ens extenem gaire en aquest punt perquè aquesta fase fou amplament tractada en la memòria de recerca i els seus resultats ja han estat publicats en diverses fonts acadèmiques.

En els punts següents, discutim els resultats obtinguts i els contrastem amb les hipòtesis de partida. Recordem que les línies d'hipòtesis encaren debats de gran actualitat en les ciències socials: els processos de canvi d'escala en la governança (hipòtesis 1), i el rol de les idees i dels actors no estatals en la governança i el canvi polític (hipòtesis 2 i 3). En aquests punts també reprenem algunes de les preguntes que obríem en el moment de justificar les hipòtesis. També discutirem els resultats obtinguts amb els resultats d'altres autors que han abordat la mateixa temàtica que nosaltres (vegeu capítol 3).

9.1.1. Anàlisi global de les negociacions [fase 1]

En la primera fase de la recerca analitzàrem de manera global els resultats de les negociacions de l'AGCS en el camp educatiu i associàrem els resultats amb diferents factors. Una de les principals aportacions d'aquesta fase fou l'elaboració d'un índex per a mesurar amb precisió els nivells de liberalització educativa, al que anomenem EduGATS – vegeu el quadre 3.1. Fins el moment, el nivell de

compromisos de liberalització comercial en educació s'estava mesurant de manera poc precisa, tant des de la pròpia OMC com des de fonts acadèmiques.

Pel que fa als resultats concrets de la investigació, en aquesta fase concloïem que:

- Els països del Sud són més reticents a liberalitzar l'educació en el marc de l'AGCS que els països rics.
- Alguns factors extra-educacionals afecten la liberalització de l'educació en l'AGCS. Entre ells destaquen les normes d'adhesió a l'OMC, que obliguen els països candidats a ser membres de l'OMC a aplicar ambiciosos paquets de liberalització.
- Les característiques dels sistemes educatius no estan relacionades amb el nivell de compromisos.

Aquesta primera fase tenia un caràcter eminentment exploratori. La metodologia utilitzada no ens permetia anar molt més enllà de la descripció. Així, som conscients que, tot i el refinament de l'EduGATS, l'anàlisi estadística bivariàble realitzada no és l'estratègia més idònia per atribuir causalitat en el fenomen estudiat. Tampoc ens permet contemplar la multiplicitat de variables que entren en joc en el procés de liberalització de l'educació en l'AGCS. Aquestes variables no sempre (o no únicament) es relacionen de forma bidireccional amb els resultats i, a més, no totes elles són quantificables. Per superar algunes de les febleses detectades en la primera fase, en la recerca empírica que centra la tesi doctoral analitzem el fenomen des d'una estratègia qualitativa.

9.1.2. Els canvis d'escala i les negociacions de l'AGCS [primera hipòtesis]

El contingut de l'AGCS i, específicament, el nivell de compromisos de liberalització de l'educació que estableixen els països en el marc de l'Acord és objecte de discussió en rondes de negociació successives. Aquestes negociacions es desenvolupen en un fòrum internacional i inter-governamental, com és l'OMC, tot i que les posicions dels països en les negociacions es defineixen, en gran mesura, a l'escala estatal. Tanmateix, els successos que es produeixen en ambdues escales (global i estatal) es retroalimenten i, en conseqüència, per conèixer el que succeeix i es decideix en una escala, cal saber el que succeeix en l'altra (és a dir, els esdeveniments d'ambdues escales s'expliquen mútuament.) La relació entre ambdues escales no és únicament de mútua influència, sinó que també té caràcter

dialèctic. L'acord global de serveis s'estructura a través d'accions que es desenvolupen en l'espai local i, a la vegada, determinats actors internacionals o sistemes de normes, jerarquies i principis globals obren oportunitats o limiten l'acció dels subjectes locals.

Els estudis de cas realitzats ens permeten adquirir una visió més complexa de la geografia política de la presa de decisions sobre l'AGCS i la liberalització educativa. També reafirmen la idea, en la línia del que apunta Tarrow (2001), de la necessitat d'analitzar la política transnacional tenint en compte les fonts d'influència domèstiques. No cal reiterar doncs que els factors domèstics *importen* per entendre els resultats de l'AGCS/OMC i les negociacions sobre el sector educatiu. Ara bé, específicament, *quins "factors domèstics" importen?*

Comencem pels factors domèstics que no importen tant. Un dels factors que plantejàvem que podria influir en les preferències dels països en les negociacions de l'AGCS i l'educació superior són les pròpies característiques dels sistemes d'Educació Superior de cada país (regulació, necessitats, oportunitats i febleses). Aquesta relació és posada de manifest en el treball de Sauvé (2002) o Mundy i Iga (2003), entre altres autors. No obstant, els resultats obtinguts en els tres casos analitzats indiquen – en coherència amb els resultats de la primera fase de la nostra recerca - que aquest tema és poc rellevant en la definició de la posició dels països. És més, els països analitzats apunten a patrons contra-intuïtius respecte aquesta hipòtesis: els països amb un sistema educatiu amb més buits i febleses davant els reptes de la internacionalització (Xile, seguit d'Espanya) són els que comprometen amb més freqüència i intensitat l'educació en l'AGCS i altres acords de lliure comerç, mentre que el país amb una regulació més sòlida davant els reptes de la liberalització comercial, és el més reticent a fer-ho (Argentina).

Tampoc la *rationale* de la internacionalització educativa adoptada pel ministeri d'educació - com es planteja en els treballs de Larsen et al., (2004) i de Knight (2004) - està vinculada directament a la posició dels països en les negociacions de l'AGCS. Probablement, això té a veure amb que en els països analitzats no existeix una política explícita i coherent d'internacionalització, i sí varies *rationales* que operen a la vegada i, en ocasions, es contradiuen. En aquells països amb interessos ofensius en el comerç de serveis educatiu clarament definits, com Nova Zelanda o Austràlia, els ministeris d'educació i comerç es coordinen i adopten una estratègia comuna en les negociacions de l'AGCS. Però tot apunta a que aquest no és el cas dels països estudiats. En el país que existeix més harmonia entre els ministeris de comerç i educació és Xile, però això no s'ha fet a costa de la

integració del ministeri d'educació en l'estratègia comercial, sinó a través de la marginació i el consentiment *de facto* del Ministeri d'Educació respecte l'estratègia del Ministeri de Comerç.

La divisió sectorial de la Política Educativa i les seves implicacions

El darrer tema esmentat entronca amb el dilemes associats a la internacionalització de l'estat i a la divisió sectorial de la Política de l'Educació que ocasiona l'AGCS / OMC. En els casos analitzats aquests problemes no es manifesten de manera homogènia. El conflicte entre la part que s'internacionalitza en l'OMC (Ministeri de Comerç, d'Economia o de Relacions Exteriors) i la part localitzada i que regula l'educació (Ministeri d'Educació) es fa palès sobretot en el cas argentí. En aquest país, fins i tot, es varen produir situacions molt tenses en les consultes entre els funcionaris d'ambdós ministeris. A l'Estat Espanyol el conflicte o no existeix o es troba en estat latent (i, per tant, no l'hem pogut observar). En aquest país, el *vetó francès* ha evitat que es generi cap tipus d'interacció entre els reguladors comercials i els reguladors de l'educació en l'actual ronda de negociacions. No obstant això, durant la Ronda d'Uruguai, quan el tema encara no s'havia polititzat als nivells de la ronda actual, la relació entre Educació i Comerç fou més aviat de cooperació.⁴⁴⁸ Mentre que a Xile, hem vist que predominà la cooperació entre ambdues parts (amb un ministeri d'educació subordinat al de comerç) i que l'acoblament en les preferències sobre la matèria no comportà gens de conflicte. Ara bé, també s'ha d'assenyalar que en l'únic cas en el que el conflicte ha cristal·litzat, el cas argentí, han prevalgut les preferències del Ministeri d'Educació per sobre les del Ministeri de Comerç o, millor dit, el primer ha tingut la capacitat de vedar una decisió afí a les preferències del segon.

Val a dir que, per norma general, els ministeris de comerç dels diferents països tenen un discurs semblant respecte a l'AGCS i la seva relació amb l'educació, sobretot en el terreny de les creences causals. La seva anàlisi s'incrusta en un ordre epistèmic comú que els condueix a interpretar la problemàtica de forma coherent amb uns principis i idees pro-lliure comerç. En conseqüència, des dels ministeris de comerç s'acostuma a maximitzar les oportunitats i a minimitzar els riscos de l'AGCS en l'educació. En les negociacions sobre el sector educatiu, actuen abans com advocats dels principis de l'OMC que com a *brokers* i coordinadors

⁴⁴⁸ No obstant, sí que s'ha registrat la tensió intersectorial entre una agència educativa paraestatal, l'ANECA, i els negociadors del Ministeri en una de les poques oportunitats en que varen coincidir en un espai (el Fòrum de l'ANECA de l'any 2005).

neutrals dels interessos dels stakeholders del sector. També manifesten una patró comú de rebuig cap els sectors socials més crítics amb el lliure comerç, en concret, els sindicats.

En canvi, la posició dels ministeris d'educació sobre la temàtica és molt més variable i, normalment, es troba relacionada amb la ideologia del govern de torn. Així, trobem que el ministeri de d'educació del govern socio-liberal de Xile és molt partidari de la liberalització comercial en el terreny de l'educació. El mateix succeïa amb els ministeris d'educació dels governs neoliberals de la República Txeca i d'Holanda estudiats per Vlk (2006) o d'Austràlia (Ziguras et al, 2003). En canvi, en aquells països amb governs socialdemòcrates, socialistes i/o nacionalistes, el Ministeri s'oposa frontalment a la intromissió de l'AGCS a l'educació. Aquest seria el cas d'Argentina, tot i també varem poder corroborar aquesta hipòtesis en els casos de Veneçuela, Brasil i Bolívia quan varem fer el treball de camp a Ginebra. Per tant, a diferència de la tendència observada en relació als ministeris de comerç, no hi ha una *posició transfronterera* entre els ministeris educatius, sinó que aquest tema es troba supeditat a variables de caire domèstic com la ideologia del govern de torn.

Tot això té importants implicacions en l'anàlisi dels factors de liberalització educativa. El fet que el Ministeri de Comerç no percebi l'establiment de compromisos d'educació en l'AGCS com un tema sensible (com sí ho fan altres actors), comporta que si la decisió està molt centralitzada en aquest ens (i, per tant, no s'organitzen consultes amb les parts interessades, o les consultes són parcials i arbitràries) s'incrementen les possibilitats de la liberalització. Així mateix, en aquells països en els que la decisió de liberalitzar l'educació en l'AGCS està dirigida de forma més centralitzada per Comerç, la decisió es prendrà menys probablement en base a les necessitats específiques del sector educatiu i, segurament, en base a l'estratègia general de la negociació. Per tant, l'educació estaria més exposada a ser liberalitzada si això permet obtenir una sèrie de concessions d'altres països en el decurs de la negociació. En els casos estudiats, els negociadors comercials dels tres països (sobretot d'Argentina i Xile) consideraven que l'educació podia esdevenir una moneda de canvi útil pel seu país. Aquesta també fou la lògica de la liberalització educativa al Japó, com s'indica el treball de Iga (2002). Per tant, la mateixa dinàmica de les negociacions que es porten a terme a l'OMC (el que es coneix com a *tot únic*) contribueix a que en la decisió de liberalització de l'educació prevalguin els factors extraeducatius per sobre dels factors merament educatius.

Autonomia de l'estat i fonts d'influència externes

Fins el moment, hem posat de relleu que una sèrie de factors d'origen endogen contribueixen a definir el decurs i el resultat de la negociació (ideologia del govern, nivell de centralització del procediment de presa de decisions). Per altra banda, l'anàlisi de casos realitzada, mostra que els estats tenen molt marge per decidir de manera autònoma si liberalitzen o no l'educació en el marc de l'AGCS. Per tant, tot apuntaria a que, almenys en aquest àmbit de la política internacional, no serien vàlids aquells arguments que defineixen l'estat com un ens amb crisis d'autoritat i amb la sobirania perforada arran del procés de globalització política. Aquesta afirmació es valida en els casos d'Argentina i Xile, però no tant en el d'Espanya. Però això no és conseqüència de la globalització sinó que més bé de la regionalització política europea. De fet, una de les primeres polítiques en ser integrades a escala europea ha estat la comercial; per tant, el govern espanyol no té total autonomia a l'hora de prendre decisions sobre aquests afers ja que han de ser consensuades entre tots els membres de la UE.⁴⁴⁹

A banda de les particularitats del cas espanyol i la UE, identifiquem altres organismes internacionals influents en el procés de negociació de l'AGCS i l'educació. En primer lloc, la UNESCO ha jugat un rol important com a disseminador i catalitzador de la crítica a l'AGCS. Si bé aquest organisme no s'ha posicionat oficialment sobre el tema (seria molt difícil que l'Assemblea General de la UNESCO aprovés una declaració explícitament crítica amb l'AGCS) el seu *staff* sí que ho ha fet i, subtilment, a escampat la crítica a l'AGCS entre els seus membres. En ocasions, la seva acció no ha estat tan subtil. El mateix ex-director de la divisió d'ES de la UNESCO, i actual representant de la Universitat de les Nacions Unides, Marco Antonio Dias, ha abanderat una intensa campanya de lluita contra l'AGCS en el món universitari. El fet que una personalitat prestigiosa com Dias hagi donat suport a aquesta causa ha desencadenat i legitimat les demandes realitzades per altres actors sobre la temàtica. (Sabatier, 1988), en el seu referenciat treball sobre l'impacte polític de les coalicions d'advocacia, ja considerava que el suport de personatges públics i de prestigi en les campanyes d'advocacia i pressió política era un factor d'impacte. En concret, Dias va contribuir activament a la creació de la *Carta de Porto Alegre*, un text que va resultar clau a l'hora de configurar – o reafirmar - la posició de les universitats públiques sobre el tema. Aquest fou el cas

⁴⁴⁹ En relació al fenomen analitzat, s'ha produït la particularitat de que un altre estat, França, ha determinat el comportament de l'Estat espanyol en la negociació de l'AGCS i l'educació (i altres serveis relacionats amb activitats culturals).

de les universitats argentines en el moment de les primers consultes organitzades per la *Cancillería*. Tanmateix, caldria apuntar que, segons es desprèn de les nostres observacions, la UNESCO, malgrat és un organisme intergovernamental, ha influït més en els actors no-estatal que en els estatals.⁴⁵⁰

Per la seva banda, l'OCDE i el BM també han participat, més o menys activament, en el debat internacional sobre AGCS i Educació. Empíricament no hem contrastat la seva influència en els països analitzats, però això no vol dir que no influeixin. L'**OCDE** ha contribuït, en certa mesura, a que els seus països membres (els països més rics) identifiquin interessos ofensius en el comerç de serveis educatius i a llimar les aspors que aquest tema pot generar entre els ministeris de comerç i educació. Mentrestant, el **Banc Mundial**, a través del mecanisme d'imposició, ha influït directament en el comportament d'alguns països en la negociació. A través dels Plans d'Ajut Estructural – que contempen ambiciosos paquets de liberalització educativa – ha contribuït a afeblir la posició negociadora de molts països del Sud en l'OMC (ja que a l'haver d'eliminar unilateralment els seus aranzels es queden sense cartes per negociar).⁴⁵¹ Cal tenir en compte que el radi de la seva influència a través d'aquest instrument es restringeix als països més pobres.

L'OMC com a font d'influència externa

L'OMC també és una font d'influència en els països membres. Com qualsevol altre OOI, dissemina normes i genera consensos internacionals al voltant de determinats principis de política. Però com també qualsevol altra institució, l'OMC és incompleta i precària. Si els països membres s'apropriessin acríticament dels principis constituents de l'OMC o de les creences predicades pel seu personal, les negociacions serien molt més breus i menys conflictives. De fet, no serien “negociacions”, ni s'haurien de fer grans “concessions” perquè tothom coincidiria en que la liberalització comercial és una política desitjable, el millor camí al creixement econòmic, el desenvolupament i el benestar de la població. No es discutirien qüestions de fons sobre la liberalització (com sí succeeix actualment), sinó es discutiria sobre el ritme al que s'ha de liberalitzar. Aquesta *rationale* afectaria al sector de l'educació, tot i que també a la resta de sectors econòmics contemplats en els acords de l'organisme. No obstant, a l'OMC no predomina la lògica de

⁴⁵⁰ De fet, ni els propis representants dels països membres entrevistats coneixien l'activitat de la UNESCO en relació a la temàtica analitzada.

⁴⁵¹ Segons manifestava un dels tècnics de la UNCTAD entrevistats, el Banc Mundial, darrerament, també està promovent que alguns països comprometin la liberalització de diversos sectors de serveis en el marc de l'OMC a través de les *Poverty Reduction Strategies*.

l'apropiació en sentit estricte, sinó que més aviat la lògica conseqüencialista, segons la qual cada país pretén optimitzar les seves preferències. Paul Krugnam ja ens advertia que la ideologia verdaderament dominant a l'OMC no és el liberalisme comercial, sinó el mercantilisme, segons el qual incrementar les exportacions del país és una victòria i un increment en les importacions una derrota (Krugnam, 1997).⁴⁵² Aquesta lògica mercantilista és la que ens permet entendre millor com molts ministeris de comerç s'aproximen als temes contemplats per l'OMC, des dels productes agrícoles fins als serveis educatius.

Ara bé, l'efectivitat de l'OMC a l'hora de generar dinàmiques de consentiment entre els seus membres és difícil d'analitzar. Almenys nosaltres no comptem amb les dades necessàries per establir relacions de causalitat sobre aquest tema.⁴⁵³ Això sí, l'anàlisi realitzada del sistema de normes de l'OMC ens permet fixar-nos en elements analítics que medien entre la institució i el comportament dels seus membres. Ens referim als mecanismes d'influència externa que s'activen en el marc de l'organisme per influir en el resultat de les negociacions i, en general, en la conducta i les preferències dels països membres.⁴⁵⁴ Específicament, dels mecanismes identificats per Dale (1999), s'activen els mecanismes d'harmonització, imposició, estandardització i disseminació de polítiques (vegeu quadre 9.1). Aquests mecanismes actuen de manera desigual sobre diferents països, en diferents moments i en relació a diferents sectors.

Quadre 9.1. Mecanismes i instruments d'influència de l'OMC
Font: Elaboració pròpia

1. HARMONITZACIÓ: Les negociacions sobre Tracte Nacional i Accés a Mercats en l'àmbit dels serveis es desenvolupen com un procés paulatí d'harmonització entre els membres. Es realitzen amb la perspectiva de l'assoliment de quotes de liberalització progressivament més elevades.

2. IMPOSICIÓ: A través de les sancions de l'OSD i de les normes d'adhesió a l'OMC s'imposen conductes i decisions als membres.

⁴⁵² Un dels entrevistats afirmava, amb certa consternació, que no entenia perquè estaven *negociant* la liberalització i parlant de la liberalització com a *concessions*, quan tothom accepta formalment la premissa que el lliure comerç beneficia a tothom (Ambaixador a l'OMC 02).

⁴⁵³ En el nostre treball hem identificat delegacions dels països a l'OMC que creuen més fermament amb els fins i els principis de l'organisme, i altres que es mostren més escèptiques. Ara bé, fins a quin punt els creients ho són com a conseqüència de pertànyer a l'OMC? És més que probable que els països forgin la seva posició sobre temes de lliure comerç no només en l'OMC sinó que també en altres espais. Tinguem en compte que les delegacions més liberals a les que hem interpel·lat (com Xile i Mèxic), tenen una trajectòria històrica domèstica molt afí als principis del lliure comerç.

⁴⁵⁴ Això no implica que sigui l'OMC-actor la que influeix en els països, sinó que són els propis països i els buròcrates de l'organisme els que fan ús de l'OMC-sistema de normes per influir en els altres països.

3. ESTANDARDITZACIÓ: Disciplines sobre Reglamentació Domèstica i Normes de l'AGCS en les que es defineixen estàndards compartits sobre criteris d'avaluació de la qualitat dels serveis, atorgament de llicències, subvencions, etc.

4. DISSEMINACIÓ DE POLÍTIQUES: L'Examen de Polítiques Comercials és un dels principals instruments de la disseminació de polítiques. La Secretaria de l'OMC és molt activa en matèria de difusió de polítiques i de difusió de la norma a través d'altres instruments com l'assistència tècnica o la publicació d'informes.

Els mecanismes d'harmonització i estandardització operen, actualment, en el marc de les negociacions de serveis i es despleguen a partir de les normes contemplades en l'articulat de l'Acord. Tanmateix, el número de casos estudiats és insuficient per generalitzar sobre l'efectivitat o els resultats exactes d'aquests i altres mecanismes d'influència internacional en relació a un sector tan específic com el que hem analitzat. No obstant, a banda dels països que hem estudiat amb més detall, hem observat que hi ha *clusters* de països més sensibles a formes de pressió externa més directa. En concret, n'identifiquem dos. El primer *cluster* està conformat pels *nous membres de l'OMC*. Aquest països defineixen els compromisos de liberalització de manera molt poc autònoma, ja que com hem esmentat en repetides ocasions, estan pràcticament obligats a liberalitzar la majoria dels sectors de serveis com a condició d'adhesió a l'organisme. El segon *cluster* està conformat pels PMAs, els quals destinen menys recursos humans a les negociacions, tenen mecanismes de coordinació amb (i en) la capital deficitaris i els negociadors destinats a l'OMC treballen sobre mandats més laxes. En general, són països més vulnerables a les formes directes de poder, com la persuasió, el xantatge o la compra del consens. Així, la seva posició és més voluble a la influència de l'*staff* de l'OMC, als serveis d'assistència tècnica o la pressió dels països més poderosos – així ho documenta, per exemple, Jawara and Kwa (2004). Aquests països són també més sensibles a l'assistència tècnica de la UNCTAD, a l'advocacia de les ONGDs o, com esmentàvem abans, als instruments impositius del BM. Els instruments d'influència externa directa esmentats no han operat en els tres països que hem analitzat, ja que no són països que s'ubiquin en la categoria de PMAs ni en la de *nous membres*. No obstant, volíem deixar constància de que el fet que els països analitzats tinguin més marge de maniobra a l'hora de prendre la decisió, no vol dir que *tots els països* gaudeixin del mateix marge.

Ara bé, el fet que els països tinguin la capacitat de prendre decisions, de manera més o menys autònoma, no els fa amos i senyors del seu destí en el

sistema internacional. Segons la visió tridimensional del poder de Lukes (2005), el poder no només actua sobre la presa de decisions. Es pot donar el cas que els països prenguin decisions autònomes, però sobre una agenda i en base a unes regles de joc que ells no defineixen. Aquest seria, precisament, el cas de les negociacions de l'AGCS. Recordem que foren sobretot les grans empreses transnacionals de serveis i l'hegemon (els EUA), treballant de manera orgànica amb una comunitat epistèmica internacional (finançada en gran mesura pels primers), els que disseminaren inicialment la idea del comerç de serveis, els que varen tenir la capacitat d'instal·lar l'agenda dels serveis en el GATT i, posteriorment, consolidar-la en l'OMC (Drake and Nicolaidis, 1992). El seu treball va contribuir a alterar la concepció dominant dels serveis: d'un bé social i/o poc rendible a una mercaderia comercialitzable internacionalment. Més de vint anys després de que s'engegés aquella empresa, gairebé tots els països del món estan negociant la liberalització dels serveis educatius en base a una agenda i unes regles del joc que pocs han contribuït a definir activament — és més, inicialment, els països del Sud s'oposaven a la creació d'un acord de serveis, cediren a la seva creació a canvi de concessions en altres sectors; d'altra banda, la inserció de l'educació en l'acord no fou discutida pròpiament, sinó que va estar supeditada a una discussió tècnica sobre el criteri de classificació dels serveis. Tanmateix, com afirma Kelsey (2003), un cop l'Acord fou aprovat, els seus orígens, els interessos i altres condicionants que marcaren la seva creació passaren a ser obviats. Així, l'AGCS es transformà màgicament en una expressió de racionalitat objectiva i els països naturalitzaren la ideologia i les normes constitutives que el sustenten.

En base a la concepció unidimensional del poder, donaríem la raó a autors com Sauvé, quan afirmen que l'AGCS és molt flexible i *development-friendly* perquè tots els països tenen dret a decidir quan volen liberalitzar i a quin ritme. També donaríem la raó al mateix staff de l'OMC quan afirma que ells no imposen resultats als membres, com sí fa el BM, o a Koenig-Archibugi (2002) i a Woods and Narlikar (2001) quan afirmen l'OMC és una organització totalment *member-driven*. Però ni el poder opera de manera unidimensional (en relació a la presa de decisions) ni s'activa únicament a través de la imposició. Una concepció complexa del poder, i dels mecanismes mitjançant els que opera, ens fan deduir que l'OMC és una font d'influència molt més autònoma i poderosa del que sovint s'affirma, ja que emmarca l'agenda, defineix les regles de joc i, en certa manera, defineix les preferències en base a les que els països prenen les decisions. Així, com diu Dale (2005), en temps de globalització, els estats continuen essent els principals responsables en la presa

de decisions polítiques, però la configuració de preferències i l'establiment de les regles i de l'agenda es produeix, cada vegada més, en l'escala global.

9.1.3. El rol de les idees i dels actors no-estatsals en la liberalització educativa [hipòtesis 2 i 3]

Les idees sempre importen en l'explicació dels fenòmens socials o en els resultats de la política. Aquesta premissa és encara més certa si assumim que les idees precedeixen i contribueixen a construir els interessos dels actors. Ara bé, quin tipus d'idees importen i a quin nivell? Les idees sobre AGCS i educació determinen la posició dels països, o aquestes són configurades a partir d'un altre tipus d'idees? Són les idees fonts d'influència autònomes o la influència depèn més aviat de variables no-ideacionals?

Pel que fa a l'anàlisi del poder dels actors no-estatsals en els processos polítics el consens no és tan ample en el marc de les ciències socials. Molts autors, sostenen posicions escèptiques respecte el paper dels actors no estatsals en el sistema polític internacional i nacional o, directament, ignoren la seva presència (Arts, 2003). El nostre treball empíric contradiu aquest escepticisme, tot i que sense que això comporti exagerar la transcendència de l'acció política dels actors no-estatsals en la política. Els estudis de cas sobre AGCS i educació realitzats per altres autors també apunten a l'impacte polític d'aquests actors (Iga, 2002; Vlk 2006 and Ziguras et al., 2003). Les preguntes específiques que obre el fet de reconèixer el rol d'aquest tipus d'actors són: Per què tenen èxit les demanades de determinats actors no estatsals i no així les d'altres? Està relacionat el seu èxit o fracàs amb les qualitats intrínseques a les seves idees? Quines estratègies afavoreixen l'impacte polític? Quins condicionants, conjunturals o estructurals, afavoreixen o obstaculitzen el rendiment de la seva empresa?

Les idees com a fonts d'influència autònomes en les negociacions de l'AGCS

La història de la creació de l'AGCS, a la que hem fet esment al final de l'apartat anterior, rebut les tesis idealistes que emfatitzen el poder autònom de les idees vers els factors materials. La història de la creació ideacional de l'AGCS, i la institucionalització de la idea del comerç de serveis, no només està associada al poder d'una idea sinó també al poder dels grups específics interessats en aquella idea. A més, la idea tampoc hagués quallat si el negoci material del comerç de serveis no hagués estat ja una realitat. Evidentment, els dos factors es retroalimenten. La idea qualla perquè hi ha uns fonaments materials que li donen suport,

però un cop la idea ha quallat, el potencial de comerç de serveis es desenvolupa més ràpidament. Tanmateix, la nostra dissertació se centra, específicament, en esbrinar quines idees actuen com a factors explicatius de la liberalització educativa en l'AGCS.

En les negociacions de l'AGCS es donen algunes de les condicions per a que les idees influeixin de manera més acusada en els processos polítics: l'Acord, i la seva relació amb l'educació, són temes relativament nous en l'agenda política i els seus efectes en els sistemes educatius són incerts. Per tant, seria d'esperar que els polítics i dissenyadors de polítiques recorrin a fonts d'idees autoritzades sobre aquest tema per definir la seva posició en la matèria. Precisament, la incertesa que genera l'AGCS ha contribuït a intensificar el debat públic sobre la temàtica que, com hem mostrat en el capítol 6, ha estat ric en arguments i contra-arguments. Les teories-causals han estat les idees predominants en el debat, ja que una part de la discussió es plantejava des del punt de vista dels possibles efectes de l'acord i els arguments tenien un fort component hipotètico-deductiu.

Al voltant d'aquest debat han cristal·litzat dues comunitats epistèmiques amb tesis oposades sobre la relació entre l'AGCS i l'educació. A *grosso modo*, la comunitat crítica està conformada per representants del món universitari i per investigadors vinculats als sindicats de personal docent i a organitzacions pel desenvolupament, mentre que la comunitat proAGCS està integrada per autors prolliure comerç i per representants del món comercial en general. Aquesta observació sobre la composició de les dues comunitats identificades és absolutament congruent amb la premissa central de la sociologia del coneixement i de l'anàlisi crítica del discurs segons la qual les creences i altres idees dels actors estan estretament lligades al seu origen / posició social i als seus interessos corporatius.

El fet que existeixin dues comunitats epistèmiques que sostenen arguments tan contradictoris, dificulta que les idees científiques esdevinguin influents en les negociacions. Tinguem present que les teories causals són més influents en els dissenyadors de polítiques quan hi ha un ample consens entre la comunitat científica internacional (Walsh, 2000). La classe política que realment vulgui prendre una decisió raonada sobre el tema de l'AGCS no trobarà una narrativa consensuada en la discussió internacional. Ans al contrari, trobarà discursos oposats i marcadament polititzats. Per tant, qualsevol posició que adoptin els països sobre aquest tema podria ser legitimada en base a una o altra de les teories existents.

El paper de les idees i els actors no-estatal. Lliçons dels estudis de cas

En els processos de decisió política analitzats, les idees sobre AGCS i educació no han actuat de manera autònoma. És a dir, les idees sobre AGCS i educació no han actuat com a mapes de carretera en territoris inexplorats o com armes en lluites polítiques. Tampoc han esdevingut factors *determinants* en les decisions adoptades pels països. Això no vol dir que aquestes idees no hagin importat, però la seva capacitat d'influència – així com la capacitat d'influència dels portadors d'aquestes idees - s'ha vist supeditada a contextos ideològics i institucionals determinats. A l'hora d'exposar aquest argument ens centrem en els casos argentí i xilè, ja que en el cas espanyol no han cristal·litzat els esdeveniments necessaris per l'anàlisi d'aquesta qüestió.

A **Xile** la ideologia neoliberal ha emmarcat l'argumentació proAGCS i pro-comercialització de l'educació de diversos actors, no només del món comercial sinó que també del món educatiu. A més, Xile negocia l'educació en l'AGCS i altres acords comercials sense que la reflexivitat educativa sigui central en el procés. Tot apunta a que en aquest país les idees sobre lliure comerç i educació (siguin teories causals o principis morals) no han estat fonts d'influència autònomes en la conceptualització i la definició dels interessos del país en les negociacions. La incertesa generada per l'AGCS, si bé fou un element tingut en compte en la Ronda d'Uruguai, actualment no afecta en absolut la posició del país sobre la temàtica. L'educació és més aviat negociada en base a un conjunt de *path dependences* i d'idees incrustades en un context insitucional d'hegemonia neoliberal. Per tant, les idees han servit abans per seguir avançant per rutes conegudes que per traçar nous camins.⁴⁵⁵

Malgrat Xile ha liberalitzat l'educació en múltiples TLCs i està disposada a fer-ho en la Ronda de Doha, els interlocutors del món educatiu (amb excepció del sindicat de professorat) no han impugnat aquestes decisions. Això es deu, en part, a que les negociacions comercials en aquest país estan molt centralitzades en el DIRECON. Però, sobretot, al fet que els principals *stakeholders* i reguladors del país estan absolutament alineats amb les idees i l'estratègia de comercialització internacional de serveis del DIRECON. Per explicar aquest fenomen d'alienament discursiu entre el món comercial i l'educatiu resulta de gran utilitat el concepte de

⁴⁵⁵ Però actualment, una vegada que aquests compromisos han estat adoptats i que el debat públic sobre la relació entre el GATS i l'educació és major, han construït i adoptat una retòrica favorable a la liberalització. És a dir, és plausible considerar que han racionalitzat els avantatges de la liberalització a posteriori i, pel que es desprèn de la seva argumentació, sobre la base d'escasses evidències empíriques.

paradigma polític de Peter Hall. A Xile predomina un paradigma polític de tall monetarista / neoliberal. El fet que aquest paradigma estigui molt ben instaurat indica que les idees dominants s'ubiquen en un fenomen de coherència estructurada adscrit a un determinat mode de regulació, a un règim d'acumulació i a un determinat sistema de producció. Per tant, el vincle entre idees i factors materials és molt fort i adopta un caire estructural. El nivell d'institucionalització d'aquest paradigma polític comporta que els paràmetres del discurs (de l'exigible i l'assumible pel poder) estigui delimitat, i que s'estableixi una important font de poder independent a les accions, idees i voluntats individuals. Hem de tenir present que els paradigmes són font d'inculcació d'idees, ja que els individus són socialitzats en aquest paradigma. Quan el paradigma és clarament dominant, els individus actuen de forma més rutinària (en coherència al mandat del paradigma) que quan el país viu una crisi paradigmàtica.

En contextos com el xilè, la selectivitat estratègica es circumscriu a un complex ideacional/material que premia accions compatibles amb la reproducció del sistema (com la participació dels rectors en el Comitè d'Exportació de Serveis Universitaris) i penalitza les que no ho són (com les demandes del sindicat de personal docent). Per tant, el paradigma polític dominant a Xile ha actuat com un mur de contenció que ha impedit que penetrin les idees crítiques amb la liberalització de l'educació del *Colegio de Profesores* (CdP). Malgrat els recursos destinats per aquest actor a influir en el decurs de la negociació, la seva lluita no s'ha traduït en rendiments tangibles.⁴⁵⁶ Això ens indica que les capacitats objectives dels actors no equivalen al poder o a la capacitat d'influència real. Un mateix actor, amb les mateixes capacitats (cognoscitives o materials) serà més o menys influent en funció del context i de la conjuntura política / ideacional en la que actua – en coherència a la tercera contingència del poder de la que parlàvem en el marc teòric..

Durant la dècada dels noranta, la política a l'**Argentina** s'emmarcava també en una paradigma polític monetarista / neoliberal,⁴⁵⁷ però la crisi econòmica que esclatà l'any 2001 va fer tambalejar els ciments d'aquest paradigma i, en

⁴⁵⁶ Ara bé, això no té perquè ser així "sempre". Existeix el marge per a l'acció i per a la transformació de la situació vigent. Si el CdP aconsegueix forjar aliances, per exemple, amb els estudiants de secundària i altres sectors descontents del món educatiu, o forjar una aliança de classe amb els sindicats d'altres sectors per difondre proclames anti-neoliberals, s'estaria fent palanca per obrir futures finestres d'oportunitat. A més, si creixen les incerteses i dilemes interns en el govern davant la situació crítica del món educatiu, o s'accentua la crisi social del país, hi hauria més probabilitats d'obrir escletxes en aquest mur que representa actualment el paradigma polític monetarista / neoliberal a Xile.

⁴⁵⁷ Tot i que predominava el mateix paradigma a Xile i Argentina, aquest s'implementà de manera distinta als dos països. Per exemple, el neoliberalisme a l'Argentina dels noranta s'aplicà sense matisos i el país es va obrir a l'economia especulativa i implementà una política bancària imprudent. Aquest no fou el cas de Xile (Santiago, 2000).

conseqüència, el país es va inserir en un procés de redefinició de molts aspectes del model de desenvolupament precedent. La crisi va obrir finestres d'oportunitat per a que penetressin en la xarxa de governança noves idees i nous actors que abans eren *outsiders* (moviments de desocupats, nous sindicats, etc.). Així, els plantejaments de redistribució de la riquesa i de nacionalisme econòmic, les proclames tercermundistes o les demandes d'un estat més actiu en l'economia i que proveeixi directament els serveis bàsics varen adoptar una certa centralitat. Argentina no és un cas excepcional de trencament amb el neoliberalisme a la regió. Altres països com Equador, Bolívia o Veneçuela, que també han viscut processos de crisi econòmica i social, també estan en procés de trencament amb el neoliberalisme, fins i tot de manera més rupturista que els argentins. En els països mencionats, els governs rebutgen liberalitzar explícitament l'educació en l'AGCS. De fet, la posició que definíem com "Educació no és una mercaderia" s'identifica sobretot amb aquesta mena de països. Això reforça l'argument de que la negociació de l'educació en l'OMC respon a mandats polítics específics, que transcendeixen una visió sectorial i que s'emmarquen en sistemes ideològics determinats (com la *nova esquerra* que s'està forjant a Amèrica-Llatina).

En els països esmentats i, en concret, a l'Argentina, la ideologia del govern és un factor clau per entendre la posició oficial en les negociacions de l'AGCS i l'educació. El Ministeri d'Educació argentí té idees crítiques sobre la relació entre l'AGCS i l'educació, i la seva posició en la negociació és coherent amb aquestes idees. Però això no vol dir que les teories causals sobre AGCS i educació hagin estat la *causa* de la posició adoptada. El govern no forja les seves preferències a partir de les qualitats intrínseques de les idees causals sobre AGCS i educació, sinó que adopta les que resonen més positivament en el sistema ideològic prevalent. Per tant, les idees haurien actuat sobretot com a cola d'enganxar o lents supeditades a un ordre establert que emmarca les preferències i els límits d'allò acceptable. És més, a Argentina els principis morals han importat més que les teories causals a l'hora de prendre decisions polítiques sobre la temàtica. Davant la incertesa que aixeca l'AGCS, i que no sempre resolen les teories enarborades fins el moment, el Ministeri d'Educació hauria fonamentat la seva decisió d'oposar-se a l'AGCS en principis morals. Aquests han actuat com una lent que enfoca i, a la vegada, reflecteix el seu ideari polític. Governos com l'argentí, enlloc de demanar-se "quins avantatges o inconvenients pot tenir l'AGCS en l'educació?" s'haurien demanat "quin és el comportament esperable d'un govern socialdemòcrata / nacionalista en aquesta temàtica?".

En aquest context polític i ideològic particular cal interpretar l'acció política de la CTERA i l'èxit de la seva campanya contra l'AGCS. Aquest cas ens indica que no resulta adient realitzar interpretacions intencionalistes sobre l'impacte dels actors no-estats. A banda del context polític i ideològic favorable (i de les oportunitats polítiques per a la incidència que això comporta), hi ha dues qüestions més que reforcen el nostre argument en el cas argentí. Primer, la demanda liderada per la CTERA ha penetrat més fàcilment en la xarxa de governança perquè no entrava en contradicció amb les demandes d'altres grups. Recordem que el poder dels actors és contingent a si altres actors activen o no el seu poder (o, si l'activen per influir en un sentit semblant o diferent). I, en segon lloc, la campanya contra l'AGCS ha tingut rendiments que trascendeixen la temàtica en qüestió, tant pel sindicat com pel govern (vegeu capítol 8).⁴⁵⁸ Conèixer el context polític argentí, la història dels moviments socials del país i la relació dels moviments amb el govern actual ens permet llegir entre línies declaracions públiques com la de Brasília, i evitar extreure conclusions excessivament idealistes o intencionalistes

Quan ens fèiem la pregunta contrafactual (s'hagués compromès el Ministeri d'Educació a no liberalitzar l'educació de la manera que ho ha fet sense la intervenció de la CTERA?), contrastàvem que l'acció política del sindicat havia resultat clau per entendre la posició d'Argentina en el tema de l'AGCS. Però, han importat les idees disseminades per la CTERA al mateix nivell? O, plantejat de nou contrafactualment: Pensaria el ministeri d'educació d'Argentina el que pensa sobre l'AGCS si la CTERA hagués deixat de disseminar les idees anti-AGCS com ho va fer? La resposta a aquesta pregunta és molt més problemàtica i incerta, i els dubtes vers el rol de la CTERA en aquesta qüestió molt més elevats. Ara bé, s'haurien de destacar dos factors d'èxit polític de l'estratègia del sindicat. Primer, el sindicat ha entès a la perfecció com es negocia l'AGCS i com funciona el procés de presa de decisions. La CTERA, enlloc de pressionar directament a la *Cancillería* (la qual cosa hagués estat, molt probablement, una acció estèril)⁴⁵⁹, ha interpel·lat directament al ministeri d'educació per a que actuï com un *veto player* en el procés de la negociació.⁴⁶⁰ En segon lloc, és rellevant el fet que ha aconseguit que la decisió quedi fixada en documents generadors de noves *path dependences* i que,

⁴⁵⁸ En el capítol 8 mostrem que tota la lluita contra l'AGCS en aquest país té un punt efectista i retòric. Si bé l'educació no serà tractada com una mercaderia en l'AGCS, la campanya no ha comportat la revisió de les polítiques domèstiques i regionals de mercantilització de l'educació que prevalen en el país al marge de l'AGCS.

⁴⁵⁹ Però és el que fan alguns sindicats com FECCOO.

⁴⁶⁰ S'ha de tenir present que el Ministeri de Comerç no sempre pot decidir el que vulgui en el marc de l'Acord. Sobretot, quan els compromisos comporten liberalització, necessiten comptar amb el vist-i-plau dels reguladors (en aquest cas, els ministres d'educació).

probablement, contribuiran a que l'èxit de la seva empresa transcendeixi la conducta del govern de torn.

El rol dels actors no-estats internacionals

Els resultats de la recerca reafirmen la importància de tenir en compte el paper dels actors no-estats en l'anàlisi dels resultats de la política. En ocasions, no influeixen en la política d'una forma directament observable ja que la seva acció, a banda de la pressió directa, s'acostuma a centrar en activitats com la disseminació d'idees o la persuasió. Aquest seria el cas dels actors no-estats *internacionals* que hem analitzat. La IAU, les associacions d'universitats regionals o *Education International* han estat actius promotors (i precursors) del debat internacional sobre AGCS i Educació, fins i tot de manera més efectiva i persistent que molts organismes internacionals intergovernamentals. Però, analitzar de forma sistemàtica els efectes del debat públic promogut per la societat civil en resultats polítics concrets no és una tasca senzilla. A més, cal tenir en compte que l'anàlisi de l'efectivitat dels actors internacionals que han participat en el debat sobre AGCS i educació s'hauria d'emmarcar en un procés de protesta més ampli de la societat civil internacional contra l'OMC i contra la manera que l'organisme tracta molts altres temes (no només l'educació).

Tanmateix, la recerca aporta una sèrie de pistes i evidències sobre aquesta qüestió. Quan, en els primers anys de funcionament, l'OMC era un organisme més desconegut per l'opinió pública els buròcrates i els negociadors comercials tenien un major marge d'autonomia en la presa de decisions sobre l'AGCS. La negociació d'aquest acord té una complexitat tècnica tan elevada que la mateixa classe política delegava en gran mesura aquesta qüestió en els buròcrates dels ministeris de comerç, els quals, si bé no prenen la decisió final, l'encarrilaven en gran mesura.⁴⁶¹ A la Ronda Uruguai, l'AGCS i l'educació s'estava negociant, probablement, sobre *path dependences* del GATT i amb poca reflexivitat educativa (per simple inèrcia o per motius extra-educatius: educació com una moneda de canvi). En aquell moment, desenes de països membres de l'OMC varen comprometre l'educació en l'AGCS sense que això transcendís gaire, ja que les parts interessades del món educatiu

⁴⁶¹ Els buròcrates també són actors polítics influents. En qualitat de *policy advisers*, controlen la informació i els fluxos d'informació i, per tant, poden delimitar la informació que arriba als seus superiors. Per tant, decideixen el que els polítics sabran, i el que no sabran. També poden presentar les opcions polítiques de manera que unes siguin més desitjables que les altres. Això no vol dir que els buròcrates siguin uns manipuladors, sempre, o que vulguin imposar les seves preferències, almenys de manera conscient. Però sense dubte tenen un rol molt important en el procés d'elaboració de polítiques. A més, ells estan *sempre* en el càrrec i són un cos molt nombrós i molt especialitzat, mentre que els càrrecs polítics són pocs i roten molt sovint (Heywood 2002).

estaven desinformades. Però a finals de la dècada dels noranta, en el context d'una forta protesta internacional contra l'OMC, emergiren amb força les crítiques a l'AGCS i la seva intrusió en l'educació. Una de les conseqüències de la disseminació de la crítica foren la instauració de la necessitat de legitimar la decisió de liberalitzar l'educació per part dels països – i de la pròpia OMC. Per aquest motiu, alguns països formalitzaren processos de consulta amb les parts interessades i intentaren que el procés de negociació fos més transparent. Així, si bé no existeixen processos estandarditzats de consulta, el nostre material empíric indica que les consultes amb la societat civil i els reguladors fetes pels països membres eren molt menys freqüents a la Ronda Uruguai que a la de Doha. Altres autors arriben a aquesta mateixa conclusió (Vik, 2006; Iga, 2002; Ziguas, 2003). Durant la Ronda d'Uruguai, a països com Holanda, Japó, Espanya o la República Txeca es va produir una liberalització sense consulta (o amb consultes molt restringides i tecnificades). Actualment, un cop el tema s'ha polititzat i el procés és molt més impugnat, els costos polítics de prendre aquesta decisió sense tenir en compte els *stakeholders* del món educatiu serien majors que abans.

La capacitat per promoure el debat sobre AGCS i educació d'alguns actors de la societat civil internacional, no només és una demostració de la força i la capacitat d'incidència d'aquests actors, sinó que també posa de relleu les potencials febleses de l'oponent. Durant la Ronda d'Uruguai, els sectors proliberalització tenien més poder relatiu que en l'actualitat, precisament, perquè altres agents del món educatiu no havien activat el seu poder. Quan un actor no té tot el poder necessari, com diu Walsh (2000), el millor que pot fer es prendre decisions en secret. Això seria congruent amb una altra observació que podem fer a nivell de l'OMC. Des de la perspectiva de l'anàlisi del poder, el fet que el personal de l'OMC hagi hagut de difondre tan proactivament les bondats del lliure comerç i rebatre les crítiques fetes a l'AGCS per la societat civil, es pot interpretar com una senyal de feblesa de la proposta del lliure comerç i dels actors que la volen implementar a escala planetària.⁴⁶²

L'actor internacional més rellevant en l'àrea temàtica analitzada és *Education International* (EI). L'anàlisi de l'acció i l'estratègia d'aquest actor ens permet extrapolar una sèrie de conclusions, amb base empírica, sobre l'impacte polític de la societat civil internacional. A continuació detallem quins han estat els efectes

⁴⁶² En aquest cas, Lukes (2004) ens diria que actuar (o haver d'actuar) és abans una senyal de feblesa que de fortlesa. Quan un actor pot assolir els objectius sense haver d'actuar, i sense haver de justificar-se, el seu poder és sense dubte més gran.

específics de l'estratègia d'EI en les negociacions de l'AGCS i a través de quins mecanismes, tàctiques i instruments ha assolit les seves fites. En primer lloc, EI, juntament a les associacions universitàries, ha aconseguit introduir el tema de l'AGCS en el domini públic global a través d'una intensa tasca de construcció i disseminació de coneixement. Per fer-ho, no només ha generat espais propis, sinó que ha aprofitat estratègicament fòrums internacionals establerts i aliances amb actors clau com la UNESCO. Les idees generades per aquest actor sobre AGCS i educació combinen de manera efectiva les teories causals i els principis morals. Això el diferencia de l'acció cognitiva de les comunitats científiques que basen el seu discurs exclusivament en teories causals i, per tant, generen un coneixement menys susceptible de desencadenar acció política.

En segon lloc, EI ha contribuït a fer més comprensible la temàtica. Tinguem en compte que la complexitat de l'AGCS és, en sí mateixa, un filtre a la participació directa de molts *stakeholders*. Molts actors de la societat civil no es senten capacitats per discutir aquest tema i, molt menys, per pressionar directament als negociadors comercials – els quals tenen un coneixement tècnic sobre la temàtica molt elevat. No obstant, el sindicat ha disseminat de manera efectiva arguments contraris a l'AGCS i ha afavorit que entre els sindicats membres es donin patrons transfronterres comuns davant la temàtica. Els tres casos estudiats corroboren aquesta afirmació.⁴⁶³

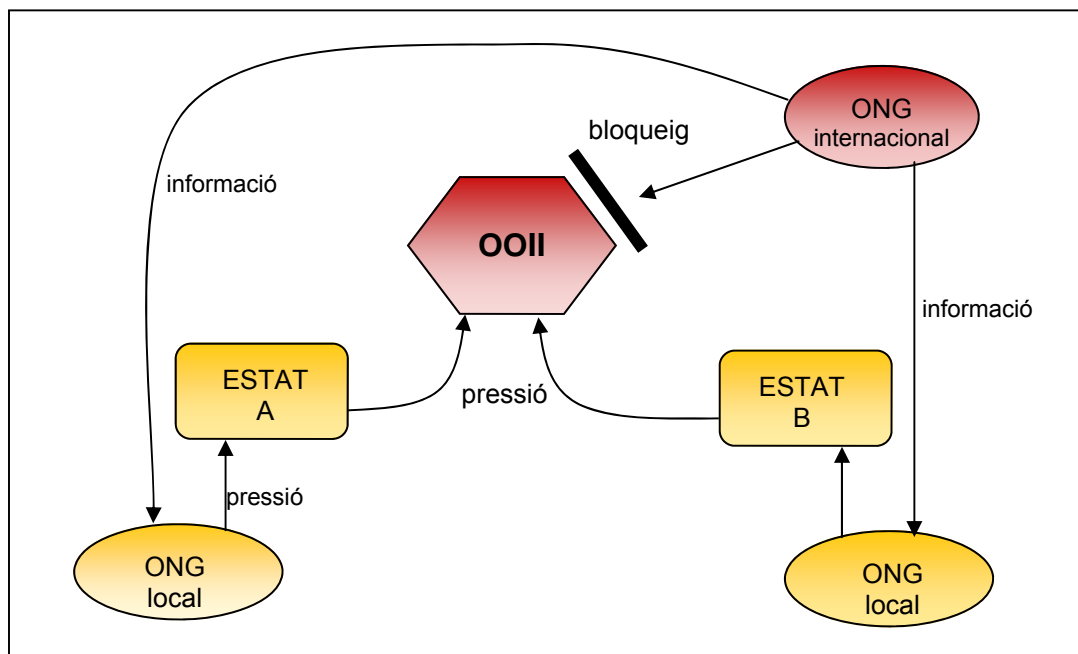
En tercer lloc, ha empoderat als *stakeholders* locals, els ha conscienciat de que poden modificar el decurs de la negociació i els ha activat per a que ho facin. Amb aquesta clau, EI ha disseminat entre els seus afiliats l'exemple de la lluita contra l'AGCS dels sindicats de Brasil i Argentina. Però, com hem comprovat, la mateixa activació de la CTERA (i probablement del sindicat brasiler) és, en gran mesura, mèrit d'EI. Aquesta darrera qüestió reflecteix l'aprenentatge estratègic fet per la confederació en el seu procés de lluita contra l'AGCS. Inicialment, EI pressionava directament als negociadors de l'OMC, però un cop va comprendre millor la geografia de la presa de decisions en aquest organisme va redefinir la seva estratègia. Així, va adoptar una tàctica que podríem qualificar de bumerang invertit.⁴⁶⁴ *Education International* tenia bloquejat l'accés als espais de presa de

⁴⁶³ Tot i que en altres països amb interessos més ofensius, com Austràlia, la posició dels sindicats potser és més ambigua ja que l'estratègia d'expansió comercial en educació del país pot contribuir a generar nous llocs de treball pels seus afiliats (Ziguras et al., 2003).

⁴⁶⁴ Recordem que l'efecte bumerang és una tàctica dels actors no-estats locals per influir en la política estatal, a la que té l'accés bloquejat. Per fer-ho, activen els seus vincles amb estats, OIIs o xarxes de la societat civil internacionals, per a que siguin aquests darrers els que pressionin a l'Estat en qüestió per a que actuï en la línia de les demandes de l'actor no-estatal local.

decisiones en l'àmbit global i, per fer més efectiva la pressió, llançà el bumerang cap a baix: informà i activà als sindicats afiliats per a que, des de l'escala estatal, pressionessin als estats per a que no comprometin l'educació en l'AGCS i es posi fre així a la liberalització progressiva de l'educació estipulada per l'OMC. Per tant, el bumerang tornaria a l'escala global. Aquesta estratègia de re-scaling es representada en el següent gràfic, el qual es pot comparar amb l'efecte bumerang convencional que presentàvem en el gràfic 4.4.⁴⁶⁵

Gràfic 9.1. L'efecte bumerang invertit
Font: Elaboració pròpia



9.1.4. Síntesi de les conclusions. Els factors de liberalització

Les principals conclusions de la recerca són:

— L'AGCS accentua el *desordre* en el sistema multitarea d'educació superior. Per una banda, introdueix un nou tema de gran complexitat en l'agenda dels reguladors i altres *stakeholders* del camp educatiu. D'altra banda accentua el fenomen de la divisió sectorial de la política educativa, arran de la intromissió de representants del món comercial en la política educativa.

⁴⁶⁵ És interessant assenyalar que els sindicats educatius espanyols no han tingut la mateixa capacitat que El de reaccionar al fenomen del canvi d'escala en la presa de decisions. Tampoc el sindicat xilè ha aprofitat la Declaració de Montevideo per activar un efecte bumerang.

— La divisió escalar de la negociació de l'AGCS i l'educació adopta la forma següent: la decisió final sobre liberalitzar o no liberalitzar l'educació es pren a escala estatal, però l'agenda i una part de les preferències s'estableixen en l'escala global. No obstant, cal matisar que alguns països prenen la decisió de liberalitzar l'educació en l'AGCS de manera més autònoma i altres són objecte de majors influències externes (nous països membres de l'OMC i països menys avançats).

— L'avanç de la liberalització educativa en el marc de l'AGCS és impugnat per diversos grups no-estats i *stakeholders* del món educatiu. Tot i el poder estructural del sistema de normes de l'OMC (que promou la liberalització progressiva), els grups no-estats tenen la capacitat d'alterar els resultats de les negociacions de l'AGCS. Alguns grups d'àmbit internacional han estat capaços d'introduir el tema en l'agenda educativa internacional, i d'activar i configurar les preferències dels actors locals per a que actuïn per posar fre a l'avanç de la liberalització a escala estatal. Determinats actors no-estats han aconseguit que els seus països es comprometin a no liberalitzar l'educació. Sense dubte, la liberalització avançaria més ràpidament si aquests actors no haguessin intervingut en el procés de negociació i no haguessin fet la temàtica de domini públic.

— El debat sobre la relació entre l'AGCS i l'educació és ric en teories causals, però encara no s'ha arribat a un consens científic sobre la temàtica. Quan no es dona un clar consens a nivell teòric sobre un tema, els principis morals poden esdevenir mapes de carretera i, per tant, ser políticament més efectius que les teories. Per tant, les estratègies dels grups no-estats que lluiten contra la liberalització educativa seran més efectives si combinen adequadament ambdós tipus d'idees (creences causals i principis) que si només disseminen un tipus d'idees.

— Les idees no influeixen en el resultat de la política de manera autònoma, sinó en funció de contextos polítics i ideològics determinats. Aquests contextos seleccionen les idees i les estratègies discursives que esdevindran més influents. En conseqüència, el canvi polític no només és el resultat de la lluita ideacional o argumentativa, i l'impacte polític de les idees no pot ser atribuït, únicament, a les seves qualitats intrínseques o als seus "mèrits intel·lectuals".

— L'estratègia dels actors polítics, per ser efectiva, ha de tenir en compte la dimensió adquirida pels canvis escalars de la política. La governança educativa global és un fenomen que dificulta la participació política d'actors no-estats amb estratègies convencionals. Aquest nou escenari de governança configura un nou terreny d'acció política que obliga a redefinir les estratègies polítiques dels actors.

Education International, l'actor internacional no-estatal més actiu en la xarxa de governança generada al voltant de les negociacions de l'AGCS i l'educació, ha adquirit consciència d'aquesta nova realitat i ha tingut la capacitat de dissenyar estratègies prou efectives al respecte.

Per acabar, en el següent quadre, sistematitzem els factors de liberalització educativa, d'origen endògen i exogen, identificats en la nostra recerca.

Taula 9.1. Factors de liberalització educativa
Font: Elaboració pròpia

DIMENSIÓ	A. Factor proliberalització	B. Factors antiliberalització
PROCÉS PRESA DE DECISIONS [endogen]	Decisió altament centralitzada en el Ministeri de Comerç	Consultes regulars amb els reguladors i <i>stakeholders</i> del sector
DESENVOLUPAMENT DE LA NEGOCIACIÓ EN L'AGCS [exogen]	L'Educació és objecte de demandes per part d'altres països. Es poden obtenir concessions a canvi	Educació no és objecte de demandes. No és una moneda de canvi de valor
DEBAT PÚBLIC [endogen / exogen]	Debat públic baix [endogen] Diverses comunitats epistèmiques internacionals no es posen d'acord en els efectes de l'AGCS o tenen més ressò els arguments que assenyalen els efectes beneficiosos de l'AGCS [exogen]	Debat públic elevat (el tema està present en la premsa, debats parlamentaris, programes dels partits polítics, etc.) [endogen] Comunitat epistèmica internacional assenjala de manera unívoca els efectes negatius de l'AGCS [exogen]
DEMANDES DE LES PARTS INTERESSADES [endogen]	No hi ha demandes específiques dels stakeholders del món educatiu. Es produeixen demandes, però són favorables a la liberalització	Hi ha demandes dels stakeholders del món educatiu. Les demandes conflueixen en el sentit de la no-liberalització. El Ministeri de l'Educació assumeix les demandes i pot actuar com a veto player
IDEOLOGIA DEL GOVERN [endogen]	Neoliberalisme	Socialdemocràcia i/o nacionalisme econòmic
NIVELL DE DESENVOLUPAMENT DEL PAÍS [endogen / exogen]	País desenvolupat (competitiu en el comerç de serveis educatius) [endogen] País Menys Avançat (sensible a pressió internacional proliberalització) [exogen]	País en vies de desenvolupament [endogen]
MEMBRESIA A L'OMC [exogen]	Nou membre	Membre fundador
RESULTAT	<i>Liberalització de l'educació</i>	<i>No liberalització de l'educació</i>

En el quadre fem esment als elements que afecten la *decisió final* sobre la liberalització de l'educació. En congruència amb els resultats obtinguts, predomina la presència de factors endògens, tot i que alguns d'aquests factors poden ser contingents a factors d'origen exogen (com per exemple, el nivell de desenvolupament dels països). No incloem factors associats a les característiques del sistema d'educació superior, o la *rationale* de la internacionalització educativa dels governs, ja que són variables que hem vist que no influeixen en el resultat de les negociacions en un sentit determinat.

Els factors contemplats en la taula ens informen de la probabilitat que existeix de que un país X liberalitzi o no liberalitzi l'educació en el marc de l'AGCS. Tot i que no és necessari que es donin totes les condicions incloses en cada columna per a poder predir el resultat. Hi hauria dues condicions que apuntarien a una liberalització gairebé segura: govern amb ideologia neoliberal i que pot obtenir concessions en l'OMC a canvi de liberalitzar l'educació. D'altra banda, és més que probable que un país no liberalitzi l'educació si es donen tres condicions: és un país en vies de desenvolupament (que no té res a guanyar en el mercat global de l'ES), amb un moviment social crític amb la mercantilització de l'educació i en el que governa un partit socialdemòcrata i/o amb plantejaments de nacionalisme econòmic.

Òbviament, hi hauria combinacions de factors amb resultats més incerts. En tot cas, volíem posar de relleu que la recerca no només ha contribuït a explicar el fenomen sinó que també els resultats obtinguts tenen, en certa mesura, capacitat predictiva.

9.2. Consideracions sobre aspectes metodològics

L'anàlisi dels factors de liberalització de l'educació en l'AGCS realitzada combina elements micro i macro i els posa relació d'una forma dialèctica. Altres estudis sobre aquest tema han basat les seves hipòtesis en només un d'aquests tipus d'elements. D'una banda, trobem estudis que exploren el comportament dels governs en la negociació de l'AGCS i l'educació basant-se en teories macro. Així es fa palès, per exemple, en els treballs d'Iga (2002) i Zhang (2003) en els que s'intenten incrustar les explicacions de la liberalització educativa en teories del desenvolupament o de les relacions internacionals (dependència, modernització, realisme, transnacionalisme etc.). Però aquestes macroteories només permeten una aproximació parcial al fenomen estudiat i, difícilment, expliquen, per sí mateixes, la totalitat dels resultats observats. Per superar aquesta limitació creiem que és

important recórrer també a teories de rang mig, o centrar-nos en la identificació de mecanismes i factors específics. A més, quan aterrem en la realitat comprovem que hi ha una sèrie d'elements micro, incontrolables des de models d'anàlisi massa rígids, que resulten clau per entendre la construcció de processos macro (interessos de legitimitació, aliances polítiques conjunturals, etc.).

D'altra banda, altres treballs passen a l'altra extrem i pequen d'un acusat empiricisme (vegeu Vlk 2006). Tanmateix, un treball excessivament empíric dificulta entendre el fenomen en la seva complexitat ja que no permet integrar en l'explicació aquells factors que no són directament observables. Un problema addicional en l'explicació del fenomen de la liberalització de l'educació en el marc de l'AGCS és que posa en qüestió les categories i teories habituals des de les que estem acostumats a analitzar les polítiques educatives. Així, per exemple, el fet que problemes i actors extraeducatius estiguin directament vinculats amb la forma adquirida pel fenomen estudiat, ens obliga a replantejar els instruments metodològics i teòrics des dels quals l'abordem. Creiem que les estratègies metodològiques utilitzades en la recerca, juntament a un marc teòric prou obert, és la millor manera d'apropar-se a la complexitat d'un fenomen nou i viu (contínuament en moviment) com el que hem analitzat.

Ara bé, el nostre plantejament de la recerca no és del tot obert. La tesi doctoral es fonamenta en gran mesura en la perspectiva de l'anàlisi pluriescalar de la Política de l'Educació proposada des del *Centre for Globalisation, Education and Societies (GES)* de la Universitat de Bristol. A nivell metodològic, els representants d'aquest centre plantegen que si volem estudiar la relació entre la globalització i l'educació de manera curosa és necessari qüestionar determinats vicis metodològics habituals en l'Educació Comparada – educacionisme, estatisme i nacionalisme metodològic (Dale and Robertson, 2007a). Alguns d'aquest vicis foren exposats en el capítol metodològic. A continuació, els recapitem i els vinculem a les evidències que es desprenen dels resultats obtinguts a la nostra recerca:

- *Educacionisme*: Consisteix en considerar l'educació com una categoria analítica única, fixa, absoluta, ahistòrica i universal. S'associa a la tendència d'analitzar les polítiques educatives, i els esdeveniments palesos en els sistemes educatius, de forma aïllada respecte a processos i esdeveniments extra-educatius. Tanmateix, el nostre treball posa de relleu la necessitat d'analitzar la Política de l'Educació (que és transsectorial) per entendre la política educativa sectorial. El mateix fet que un acord de lliure comerç com l'AGCS, negociat pels diplomàtics i

negociadors dels ministeris de comerç, pugui alterar la regulació de l'educació posa en evidència la necessitat de transcendir aquesta limitació. Una altra dimensió del problema de l'educacionisme, consisteix en que condueix a analitzar l'educació, exclusivament, des de marcs teòrics *propis* de les ciències de l'educació. Nosaltres hem mostrat que també resulta adient i pertinent estudiar determinats fenòmens educatius des de marcs teòrics d'altres àrees de coneixement com els moviments socials, les relacions internacionals o l'anàlisi política.

- *Estatisme metodològic*: Es basa, d'una banda, en la premissa que l'estat és una unitat d'autoritat pública estàtica, i que compta amb una forma intrínseca i gairebé universal. Nosaltres hem mostrat que és més adient contemplar l'estat com un camp conformat per diferents unitats que poden actuar de manera autònoma, en ocasions contradictòria i que, fins i tot, poden entrar en conflicte. A l'hora d'explicar determinats fenòmens en els que està involucrat l'estat, aquest no és només *explanans* (part de l'explicació), sinó que també és *explanandum*, és a dir, part del fenomen que hauríem d'explicar. També hem posat de relleu que l'estat no és un ens únic i universal. Si bé hi ha certes continuïtats i patrons comuns entre els estats d'arreu, no tots els estats gaudeixen dels mateixos nivells d'autonomia o capacitat de resoldre problemes en el context de globalització actual. D'altra banda, l'estatisme metodològic atorga el monopoli de l'acció política als actors estatals. La tesi doctoral mostra que els actors no-estatals també poden participar de manera activa en els processos polítics i alterar de forma efectiva els seus resultats. Per superar aquesta limitació, resulta adient recórrer al concepte de governança o a la noció de complexos estat / societat a la que ja es referia Cox a l'any 1981. Ambdós conceptes trenquen amb la dicotomia estat – societat, i els presenten com a quelcom més imbricat del que sovint s'assumeix.

- *Nacionalisme metodològic*: Consisteix en assumir que el territori delimitat pels estats-nació és la millor unitat d'anàlisi possible i que aquest territori és el "contenedor" de la societat. En conseqüència, s'interpreta el que passa en aquest territori en funció de variables i successos localitzats en aquesta unitat. No obstant, els estudis de cas realitzats mostren com els successos palesos a escala estatal s'emmarquen sovint a partir de successos originats a nivell global o regional (com l'establiment de l'agenda o la definició de preferències). En ocasions, des de la perspectiva del nacionalisme metodològic no s'ignoren altres escales, però es contempla de manera excessivament rígida i dual la relació interescalar. Tanmateix, la tesi doctoral mostra que la relació entre l'escala global i l'estatal és molt més

complexa i dialèctica. El mateix fenomen de la internacionalització de l'estat posa de relleu aquesta complexitat.

El plantejament del GES ha esdevingut un enfocament alternatiu al plantejament dominant en l'estudi de la globalització i l'educació de l'Escola d'Stanford - el *World Society System* (Mundy, 2007). L'Escola d'Stanford interpreta l'expansió i l'homogeneïtzació de l'educació a escala planetària com un procés absent de conflictivitat i relacions de poder que reflecteix el triomf dels valors, idees i normes *de la modernització occidental*. La força causal del canvi és marcadament intersubjectiva. Els elements ideacionals, compartits globalment, són els que donen forma essencialment a les polítiques educatives estatals. En canvi, l'argument sostingut des del GES és que l'economia capitalista mundial és la força motriu de la globalització i l'origen causal de múltiples transformacions paleses en diferents àrees. L'expansió i les transformacions del capitalisme afecten, directa i indirectament, els sistemes educatius contemporanis. Per tant, un dels objectius de les ciències de l'educació hauria de ser esclarir el vincle entre els canvis palesos en l'economia global i les polítiques i pràctiques educatives (Dale, 2000). Mundy (2007) reconeix el valor explicatiu de les premisses d'aquesta darrera escola, però la considera excessivament estructuralista:

“[The GES approach] provides little or no empirical justification for thinking that transformative political agency can emerge at the level of the world polity. Change, in this line of argument, is primarily structural and follows from the demands of capital” (pp. 350).

Tanmateix, la tesi doctoral, que s'emmarca en la corrent de pensament del GES, en certa manera transcendeix les limitacions assenyalades per Mundy. Així, en primer lloc, hem mostrat que és possible realitzar estudis de cas amb una àmplia base empírica a partir d'aquesta aproximació. En segon lloc, hem mostrat que els elements estructurals i agencials es poden integrar en una única explicació del fenomen. La recerca, si bé té per objectiu desentrellar factors causals específics, comparteix amb el GES que el capitalisme global és la principal força causal dels canvis observats en l'àrea temàtica analitzada. Així, com esmentàvem en el capítol segon, considerem que l'AGCS aprofundeix la constitucionalització del neoliberalisme en el camp educatiu i afavoreix la consolidació d'un mercat transnacional d'educació (Robertson et al., 2002). També assumim que l'expansió del sistema de normes de l'AGCS altera la concepció tradicional de sobirania estatal i contribueix a que hi hagi una major articulació política entre escales, ja que

determinades decisions estatals passen a estar prefixades en l'acord global (Robertson and Dale, 2006). Però el nostre treball empíric també ens indica que aquest procés no és absolut, ni exclusivament *top-down*. Un ampli ventall d'actors estatals i no-estatals, internacionals i locals, tenen la capacitat d'impugnar l'acord i modificar la seva trajectòria. Per tant, l'activitat política dels actors estratègics és un element susceptible d'integrar-se en l'anàlisi de l'estructuració d'un règim global de comerç educatiu com el que afavoreix l'AGCS.

9.3. Futures línies de recerca

La tesis doctoral obre noves preguntes, hipòtesis i línies de recerca, tant en relació amb el fenomen estudiat com a l'àrea d'estudis en la que s'emmarca el fenomen. Destaquem les següents:

a) Monitoratge de les negociacions de l'AGCS en l'àmbit educatiu i anàlisi dels resultats de la Ronda de Doha. En el moment que finalitzi aquesta Ronda podrem comparar els seus resultats amb els de la Ronda d'Uruguai i copsar, en quina mesura, la darrera ronda de negociacions ha contribuït a l'avanç de la liberalització educativa a escala planetària i quines tendències es poden dibuixar al respecte. L'aplicació de l'EduGATS facilitaria la realització d'una comparació quantitativa de les dades.

b) Realització de nous estudis de cas que enriqueixin el treball qualitatiu realitzat fins el moment. Els nous estudis de cas haurien de contemplar amb més profunditat l'escala regional. L'estudi del cas espanyol i, en certa mesura, els estudis d'Argentina i Xile, apunten a la necessitat de contemplar el subsistema polític regional en l'anàlisi dels factors i el decurs de la liberalització educativa. També seria interessant que la nova mostra contemplés el paper dels governs locals amb competències educatives en la presa de decisions sobre l'AGCS. Es podrien dissenyar doncs noves hipòtesis sobre la regionalització i localització de les negociacions i comptar així amb una visió més complexa i pluriescalar del fenomen.

c) Introduir marcs profunds en el debat general sobre l'AGCS. Sovint, el debat acadèmic sobre AGCS i educació és empíricista i es troba excessivament tecnificat. Això es deu a que es centra excessivament en els efectes immediats i sectorials de l'Acord en els sistemes educatius domèstics. Però l'AGCS també desencadena fenòmens supra-estatals de major nivell d'abstracció i amb efectes que resulten

diffícils d'avaluar. Així, l'Acord contribueix a la constitució d'un nou règim educatiu en el que predominen lògiques i actors extra-educatius i que pot entrar en contradicció amb determinats processos d'internacionalització educativa promoguts des del món de l'educació. Així mateix, l'avanç de l'AGCS posa de relleu el dilema del dèficit democràtic associat al fenomen de la globalització del que parla David Held. Aquest autor apunta que el fet que determinats processos de globalització i regionalització no es portin efectivament a l'àmbit polític, altera els principis democràtics bàsics (Held, 1997). Com hem observat, aquest és en gran mesura el cas de les negociacions de l'AGCS en l'àmbit educatiu. És més, el dèficit democràtic associat a l'AGCS seria encara major si determinats grups no-estatsals o *stakeholders* del món educatiu no haguessin actuat per introduir el tema en l'arena pública. En definitiva, és necessari emmarcar el debat de l'AGCS en debats més amples i que ens permetin copsar les dimensions d'impacte de l'Acord de manera més complexa.

d) Noves aplicacions de l'enfocament de l'anàlisi de la Política de l'Educació. L'enfocament des del que hem analitzat el paper de l'OMC en l'escenari de governança educativa multinivell es podria aplicar a l'estudi d'altres actors internacionals. Seria de gran interès realitzar nous estudis de cas sobre com la globalització econòmica i determinats actors internacionals moldegen l'agenda educativa en determinats països del Sud. Alguns actors internacionals que seria rellevant analitzar són la UNESCO, el Banc Mundial, els països del Nord (i les seves agències d'ajuda internacional) o determinades coalicions transnacionals d'advocacia (com la *Global Campaign for Education*). Si bé s'ha estudiat en profunditat com operen aquests actors en l'àmbit global a través d'iniciatives com els Fòrums d'EPT, la *Fast Track Initiative* o els SWAPS - vegeu (Mundy, 2006, Robertson et al., 2007) - pocs treballs acadèmics analitzen els efectes d'aquests actors i processos (així com els mecanismes i estratègies de *re-scaling* a través dels que operen) en la definició de preferències i l'establiment de l'agenda educativa dels països del Sud.

Bibliografía

- AAU (2004) Accra Declaration on GATS and the Internationalization of Higher Education in Africa. *Association of African Universities*, 29/04/04, Accra, Ghana.
- ABOITES, H. (2004) Derecho a la educación o mercancía: La experiencia de diez años de libre comercio en la educación mexicana. *Memoria. Revista Mensual de Política y Cultura*, 187.
- ABUGATTAS, L. (2005) GATS-plus and GATS-minus in US Free Trade Agreements. *TradEducation News*, 3, 3-4.
- ABUGATTAS, L. (2006) Domestic Regulation and the GATS: Challenges for Developing Countries. www.ictsd.org/dlogue/2006-02-28/celli.pdf, 13/03/07.
- ADAM, S. (2001) Transnational Education Project. Report and Recommendations. CEURC. Confederation of European Union Rectors' Conference.
- ADELANTADO, J. & CALDERÓN, E. (2005) Globalización y Estados del Bienestar: ¿Respuestas semejantes a problemas parecidos? *Revista de Relaciones Laborales*, 23, 15-44.
- ADLER, E. & HAAS, P. M. (1992) Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program. *International Organization*, 46, 367-390.
- ADLUNG, R. (2005) Public Services and the GATS. *Working Paper ERSD (WTO) 05-3*.
- AGOSIN, M. R. (1999) Comercio y crecimiento en Chile. *Revista de la CEPAL*, 68.
- ALLPORT, C. (2003) Building the Public Interest: GATS and Higher Education and Research. *EI/GEW Forum*. Berlin, April 10-12, 2003.
- ALTAY, S. (2006) Ideas, Private Actors and Regime Creation after US Hegemony: The Case of the GATS. *BISA Annual Conference 2006*. Cork, Ireland.
- ALTBACH, P. G. (2000) La Supervivencia del más apto. La Universidad de Buenos Aires, ¿un modelo para el futuro? . *Revista Ciencia Hoy*, 10.
- ALTBACH, P. G. (2002) Knowledge and Education as International Commodities: The Collapse of the Common Good. *International Higher Education*.
- ALTBACH, P. G. (2004) Higher Education Crosses Borders. *Change*.
- ANANDAKRISHNAN, M. (2004) Internationalization of Higher Education: Policy Concerns. *Internationalisation of Higher Education Issues and Concerns*. 26-27/08/04, Higher Education Unit. Indian National Institute of Educational Planning and Administration
- ANGELL, A. (2002) La descentralización en Chile. *Instituciones y Desarrollo*, 3.
- APPLE, M. (1997) *Teoría Crítica y Educación*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- ARAVENA, F. R. & PEY, C. (2003) La sociedad civil en el proceso de integración comercial: el caso chileno. IN TUSSIE, D. & BOTTO, M. (Eds.) *El ALCA y las cumbres de las Américas: ¿una nueva relación público-privado?* Buenos Aires, Biblos.
- ARCHER, M., BHASKAR, R., COLLIER, A., LAWSON, T. & NORRIE, A. (1998) *Critical Realism. Essential Readings*, London, Routledge.
- ARMANET, P. (2003) Garantía de la Educación Superior en el Contexto de la Globalización. IN CSE/CNAP (Ed.) *VIII Seminario Internacional 2003. Cruzando fronteras: Nuevos desafíos para la educación superior*. Santiago, CSE/CNAP.
- ARMANET, P. (2004) Movilidad Estudiantil, Académica y Profesional. Una Mirada desde el Ministerio de Educación. IN CSE/CNAP (Ed.) *Seminario Internacional 2004. Movilidad Internacional de Profesionales: Condiciones para la Confianza Recíproca*. Santiago, CSE/CNAP.
- ARONOWITZ, S. & DE FAZIO, W. (1997) The New Knowledge Work. IN HALSEY, A. H., LAUDER, H., BROWN, P. & WELLS, A. S. (Eds.) *Education, Culture, Economy and Society*. Oxford, Oxford University Press.
- ARTS, B. (2000) Regimes, Non-State Actors and the State System: A 'Structurational' Regime Model. *European Journal of International Relations*, 6, 513-542.

- ARTS, B. (2003) Non-State Actors in Global Governance: A Power Analysis. *ECPR Joint Sessions*. Edinburgh, Scotland. March/April 2007.
- ARZE, E. (2004) Servicios Profesionales de Ingeniería en los TLCs con Canadá y Estados Unidos. IN CSE/CNAP (Ed.) *Seminario Internacional 2004. Movilidad Internacional de Profesionales: Condiciones para la Confianza Recíproca*. Santiago, CSE/CNAP.
- AUCC, ACE, EUA & CHEA (2001) Joint Declaration about HE and the GATS.
- BALANYÀ, B. (2000) *Europa Inc. Regional & Global Restructuring and the Rise of Corporate Power*, London, Pluto Press.
- BALL, S. (1990) *Politics and policy making in education*, London, Routledge.
- BALL, S. (2002) Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas. IN NARODOWSKI, M., NORES, M. & ARANDA, M. (Eds.) *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*. Buenos Aires, Granica.
- BARBÉ, E. (1995) *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos.
- BARBLAN, A. (2002) The international provision of higher education: do universities need GATS? *Global University Network for Innovation. First General Assembly*. Hangzhou, 20-22/09/02.
- BARLOW, M. & CLARKE, T. (2003) *Making the Links: A Peoples' Guide to the WTO and the FTAA*, The Council of Canadians, www.canadians.org.
- BARNETT, M. & DUVALL, R. (2005) Power in International Politics. *International Organization*, 59.
- BARNETT, M. N. & FINNEMORE, M. (1999) The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. *International Organization*, 53, 695-732.
- BARROW, C. W., DIDOU-AUPETIT, S. & MALLEA, J. (2004) *Globalisation, Trade Liberalisation, and Higher Education in North America: The Emergence of a new market under NAFTA?*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- BEKER, V. (2004) El AGCS y la Educación Superior. [manuscript].
- BELL, D. (1973) *The coming of post-industrial society. A Venture into Social Forecasting*, New York, Basic Books.
- BELLO, W. (2002) Learning from Doha: A Civil Society Perspective from the South. *Global Governance*, 8, 273-279.
- BENFORD, R. D. & SNOW, D. A. (2000) Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. *Annual Review of Sociology*, 26, 611-639.
- BERGAN, S. (2002) Notes on Developments in Higher Education in Europe *First Global Forum on International Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualifications in Higher Education*. UNESCO, Paris, 17-18/10/02.
- BERLINSKI (2001) La liberalización del comercio de servicios en los países del Mercosur. IN CHUDNOVSKY, D. & FANELLI, J. M. (Eds.) *El Desafío de Integrarse para Crecer: Balance y Perspectivas del Mercosur en su Primera Década*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- BERNASCONI, A. S. & GAMBOA, M. (2002) *Evolución de la Legislación sobre Educación Superior en Chile*, Caracas, IESALC-UNESCO.
- BERTRAND, A. & KALAFATIDES, L. (2002) *OMC, le pouvoir invisible*, Paris, Fayard.
- BESTILL, M. M. & CORELL, E. (2001) NGO Influence in International Environmental Negotiations: A Framework for Analysis. *Global Environmental Politics*, 1, 65-85.
- BHAGWATI, J. N. (1992) Regionalism versus Multilateralism. *The World Economy*, 15, 535-555.
- BHUSHAN, S. (2006) Foreign Education Providers in India: Mapping the Extent and Regulation. *OBHE Report*, March 2006.
- BIRTWISTLE, T. (2006) Higher education and the general [lack of] agreement on trade in services: from Doha to Hong Kong and beyond. *Education and the Law*, 18, 295-307.
- BITAR, S. (2004) Discurso Inaugural. IN CSE/CNAP (Ed.) *Seminario Internacional 2004. Movilidad Internacional de Profesionales: Condiciones para la Confianza Recíproca*. Santiago, CSE/CNAP.

- BLYTH, M. M. (1997) "Any More Bright Ideas?" The Ideational Turn of Comparative Political Economy. *Comparative Politics*, 29, 229-250.
- BLYTH, M. M. (2004) Structures Do Not Come with an Instruction Sheet: Interests, Ideas, and Progress in Political Science. *Perspectives on Politics*, 1, 695-706.
- BØÅS, M. & MCNEILL, D. (2003) *Multilateral Institutions. A critical introduction*, Sterling, Pluto Press.
- BODEN, R. & EPSTEIN, D. (2006) The absent-minded professors, or how universities forgot to imagine. *XVI ISA World Congress of Sociology*. Durban, 23-29 July.
- BONAL, X. (2001) Globalización y política educativa: un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 54, 3-35.
- BONAL, X. (2002) Plus ça change... The World Bank Global Education Policy and the Post-Washington Consensus. *International Studies in Sociology of Educational*, 12, 3-21.
- BONAL, X., TARABINI-CASTELLANI, A. & VERGER, A. (2007) La educación en tiempos de globalización: nuevas preguntas para las ciencias de la educación. IN BONAL, X., TARABINI-CASTELLANI, A. & VERGER, A. (Eds.) *Globalización y Educación: Textos Fundamentales*. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- BOTTO, M. (2003) Mitos y realidades de la participación no gubernamental. IN TUSSIE, D. & BOTTO, M. (Eds.) *El ALCA y las cumbres de las Américas: ¿una nueva relación público-privado?* Buenos Aires, Biblos.
- BOTTOMORE, T. B. (1968) Marx y Mannheim. IN HOROWITZ, I. L. (Ed.) *Historia y Elementos de la Sociología del Conocimiento*. Buenos Aires, Eudeba.
- BRENNER, N. (1998) Between fixity and motion: accumulation, territorial organization and the historical geography of spatial scales. *Environment and Planning D: Society and Space*, 16, 459-481.
- BRITTAN, L. (1994) Ronda Uruguay, Comunidad Europea y el sistema Comercial Multilateral. *ICE*, 734.
- BROCCOLI, A. (1977) *Antonio Gramsci y la educación como hegemonía*, México, Nueva Imagen.
- BROCK, C. (2002) First Global Forum on International Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualifications in Higher Education: A Review. *First Global Forum on International Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualifications in Higher Education*. UNESCO, Paris, 17-18/10/02.
- BROCK, C. (2006) Regulation and Accreditation of Higher Education: Historical and Sociological Roots. IN GUNI (Ed.) *Higher Education in the World 2007. Accreditation For Quality Assurance: What is At Stake?* Barcelona, Ediciones Mundi-Prensa.
- BROWN, G. M. (2005) Three 'Controversial' Virtual Universities: Lessons from the Australian Experience. *OBHE Report*, August 2005.
- BROWN, P. & LAUDER, H. (1997) Education, Globalisation and Economic Development. IN HALSEY, A. H., LAUDER, H., BROWN, P. & WELLS, A. S. (Eds.) *Education, Culture, Economy and Society*. Oxford, Oxford University Press.
- BRUNNER, J. J. (2004) La Educación Superior Chilena al comenzar el Siglo XXI. *Anales del Instituto de Chile*, XXIV, 127-138.
- BRUNNER, J. J. (2006) Mercados Universitarios: Ideas, Instrumentos y Seis Tesis en Conclusión.
http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/2006/03/mercados_univer.html.
- BRUNNER, J. J. & BRICALL, J. M. (2000) *Universidad Siglo XXI. Regulación y Financiamiento*, Paris, Columbus.
- BURSTEIN, P. & LINTON, A. (2002) The impact of political parties, interest groups, and social movement organizations on public policy: some recent evidence and theoretical concerns. *Social Forces*, 81, 380-408.
- BURTON-JONES, A. (1999) *Knowledge Capitalism*, NY, Oxford University Press.
- CAILLON, A. (2005) *La Educación Superior Universitaria Privada en Argentina*, Caracas, UNESCO-IESALC.

- CALERO, J. & BONAL, X. (1999) *Política educativa y gasto público en educación. Aspectos teóricos y una aplicación al caso español*, Barcelona, Pomares-Corredor.
- CALVO, C. (2005) La incidencia en España de la Organización Mundial del Comercio en la Educación Superior [Mesa Redonda]. IN ANECA (Ed.) *La OMC y la Educación Superior. III Foro ANECA*. Madrid, Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación.
- CAPLAN, R. (2003) GATS: in whose service? *Nexus Magazine*.
- CARNOY, M. (1999) *Globalization and Educational Reform: what planners need to know*, Paris, UNESCO.
- CARNOY, M. (1999b) Globalización y reestructuración de la educación. *Revista de Educación*, 318, 145-162.
- CARNOY, M. & MOURA CASTRO, C. (1996) ¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina? IN CARNOY, M. & MOURA CASTRO, C. (Eds.) *La reforma educativa en América Latina*. Washington D. C., BID.
- CCU (2007) *Financiación del Sistema Universitario Español*, Madrid, Consejo de Coordinación Universitaria.
- CE (2002) *Educación y formación en Europa: sistemas diversos, objetivos compartidos para 2010*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- CE (2003) Invertir eficazmente en educación y formación: un imperativo para Europa. *Comunicación de la Comisión, Bruselas, 10.01.2003*.
- CHAN-TIBERGIEN, J. (2006) Cultural Diversity as Resistance to Neoliberal Globalization: the Emergence of a Global Movement and Convention. *Review of Education*, 52, 89–105.
- CHANDA, R. (2003) Social Services and the GATS: Key Issues and Concerns. *World Development*, 31, 1997-2011.
- CHANDRASEKHAR, C. P. (2006) A Foreign Hand for Higher Education. *Macroscan*, 28/09/06.
- CHETTIPARAMB, A. (2007) Steering across scales: applying a strategic-relational approach to a study of land mobilisation for road widening in Kochi. *Journal of International Development*, 19, 413-427.
- COHEN, L. & MANION, L. (1994) *Research methods in education*, London, New York, Routledge.
- COL/UNESCO (2006) *Higher Education: Crossing Borders: A Guide to the Implications of the General Agreement on Trade in Services (GATS) for Cross-Border Education*, Paris, Commonwealth of Learning / UNESCO.
- CORTÉS, R. (1993) Crónica de un largo camino: la Ronda de Uruguay. *Estudios Económicos*, 4, 107-133.
- COTTIER, T., BREINING-KAUFFMANN, C. & KENNETT, M. (2003) Liberalisation of Higher Education Services in Switzerland: The Impact of the General Agreement on Trade in Services. *Dossiers OFES*, 2003, 63–154.
- COX, R. W. (1983) Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method. *Millennium: Journal of International Studies*, 12, 162-175.
- COX, R. W. (1995) Social forces, states, and world orders: beyond international relations theory (1981). IN COX, R. W. & SINCLAIR, T. J. (Eds.) *Approaches to World Order*. Cambridge, Cambridge University Press.
- COX, R. W. & JACOBSON, H. K. (1972) *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization*, New Haven, Yale University Press.
- COX, R. W. & SCHECHTER, M. (2002) *The Political Economy of a Plural World*, London, Routledge.
- CRESCO, I. (2005) Una Agenda para la Cooperación en materia de Educación Superior entre España y América Latina. Madrid, Ministerio de Ciencia y Tecnología.
- CURZON, G. & CURZON, V. (1972) GATT: Traders' Club. IN COX, R. W. & JACOBSON, H. K. (Eds.) *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization*. New Haven, Yale University Press.

- CZINKOTA, M. R. (2006) Academic freedom for all in higher education: The role of the general agreement on trade in services. *Journal of World Business*, 41, 149–160.
- DALE, R. (1987) La política educativa en Inglaterra entre 1970 y 1983: Estado, Capital y Sociedad Civil. IN FERNÁNDEZ ENGUIA, M. (Ed.) *Marxismo y Sociología de la Educación*. Madrid, Akal.
- DALE, R. (1997) The State and the Governance of Education: An Analysis of the Restructuring of the State-Education Relationship. IN HALSEY, A. H., LAUDER, H., BROWN, P. & WELLS, A. S. (Eds.) *Education, Culture, Economy and Society*. Oxford, Oxford University Press.
- DALE, R. (1999) Specifying Globalisation Effects on National Policy: focus on the Mechanisms. *Journal of Education Policy*, 14, 1-17.
- DALE, R. (2000) Globalization and Education: Demonstrating a "common world educational culture" or "locating a "globally structured educational agenda"? *Educational Theory*, 50, 427-448.
- DALE, R. (2003) The Lisbon Declaration, the Reconceptualisation of Governance and the Reconfiguration of European Educational Space. *RAPPE seminar*. Institute of Education, London University.
- DALE, R. (2005) Globalisation, knowledge economy and comparative education. *Comparative Education*, 41, 117-149.
- DALE, R. & ROBERTSON, S. (2007a) Beyond Methodological 'Isms' in Comparative Education in an Era of Globalisation. IN KAZAMIAS, A. & COWAN, R. (Eds.) *Handbook on Comparative Education*. Netherlands, Springer.
- DALE, R. & ROBERTSON, S. (2007b) Entrevista a Boaventura de Sousa Santos. IN BONAL, X., TARABINI-CASTELLANI, A. & VERGER, A. (Eds.) *Globalización y Educación: Textos Fundamentales*. Buenos Aires, Miño y Dávila.
- DAVEY, W. J. (2005) The WTO Dispute Settlement System. The First Ten Years *Journal of International Economic Law*, 8, 17-50.
- DE-BIÈVRE, D. & DÜR, A. (2004) Delegation and Control in European and American Trade Policy. *Arbeitspapiere – Working Papers*, 82.
- DE BOER, H., HUISMAN, J., KLEMPERER, A., VAN DER MEULEN, B., NEAVE, G., THEISENS, H. & M., V. D. W. (2002) Academia in the 21st Century. An analysis of trends and perspectives in higher education and research. *Advisory Council for Science and Technology Policy (AWT), Den Haag* <http://www.awt.nl/nl/pdf/as28.pdf>.
- DEEM, R. (2001) Globalisation, New Managerialism, Academic Capitalism and Entrepreneurialism in Universities: is the local dimension still important? *Comparative Education*, 37, 7-20.
- DEVIDAL, P. (2004) Trading Away Human Rights? The GATS and the Right to Education: a legal perspective. *Journal of Critical Education Policy Studies*, 2.
- DIAS, M. A. R. (2002a) Educación Superior: ¿bien público o servicio comercial reglamentado por la OMC? *III Cumbre Iberoamericana de Rectoras de Universidades Públicas*. Porto Alegre, abril de 2002.
- DIAS, M. A. R. (2002b) A OMC e a Educação Superior para o Mercado.
- DIAS, M. A. R. (2002c) Some aspects of the impact of globalization in Higher Education on developing countries. *Prometeus Conference*. Paris, 29/09/02.
- DIAS, M. A. R. (2002d) Utopía y comercialización en la educación superior del s. XXI. IN RODRIGUES DIAS, M. A. (Ed.) *Lecciones de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior- Perspectivas de la Educación Superior en el s. XXI*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- DIAS, M. A. R. (2003) Espacios Solidarios en Tiempos de Oscurantismo. *UPC, inaugural course lecture*. Barcelona, 25/09/03.
- DIDOU, S. (2000) Globalización y Educación: Una interrelación multifacética. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 30, 67-87.
- DIDOU, S. (2004) Aseguramiento de la Calidad, Proveedores Transnacionales y Movilidad: Posiciones y Recomendaciones de la UNESCO. IN CSE/CNAP (Ed.)

- Seminario Internacional 2004. Movilidad Internacional de Profesionales: Condiciones para la Confianza Recíproca.* Santiago, CSE/CNAP.
- 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.
- DIMA, A. M. (2004) Organizational typologies in private Higher Education. *CHER 17th Annual Conference.* University of Twente, 17-19/09/04.
- DRAKE, W. J. & NICOLAIDIS, K. (1992) Ideas, Interests, and Institutionalization: "Trade in Services" and the Uruguay Round. *International Organization*, 46, 37-100.
- DTI (2003) *Liberalising Trade in Services – A New Consultation on the WTO GATS Negotiations*, London, Department of Trade and Industry.
- DUFF, J. (2006) Internationalisation of university education, university rankings and the transformation of Australian university education into a private good. *XVI ISA World Congress of Sociology.* Durban, 23-29 July.
- EC (2004) Summary of the Commission's proposal for the EU's services offer. Brussels, European Commission.
- EC (2005a) European Commission presents revised offer on services for Doha Development Round. Brussels, European Commission.
- EC (2005b) Non Paper on Complementary Methods for the Services Negotiations. Possible Elements. *Room Document. Council for Trade in Services - Special Session*, 13/09/05.
- EC (2005c) Summary of the EC's Revised Requests to Third Countries in the Services Negotiations under the DDA. Brussels.
- EC (2005d) Common Baseline for the Services Negotiations. *Non Paper.*
- ECHENIQUE, M. (2003) *La propuesta educativa neoliberal*, Buenos Aires, Homo Sapiens.
- EKSTROM, M. & DANERMARK, B. (2002) *Explaining Society: An Introduction to Critical Realism in the Social Sciences*, London, Routledge.
- ERC (2003) Exploring the social dimensions of the European Higher Education Area. Athens, Education Research Centre.
- ESPING ANDERSEN, G. (2000) *Los fundamentos sociales de las economías post-industriales*, Barcelona, Ariel.
- ESTEVE, F. (2004) El paper d'Estats Units i la Unió Europea davant l'OMC. *dCIDOB*, 89, 32-38.
- ETXEZARRETA, M. (2002) Una panorámica crítica de la Unión Europea. *Nómadas, Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 6.
- EUA (2001) *What is GATS (WTO) and what are the possible implications for Higher Education in Europe?*, Geneva, European University Association.
- EUA (2002) *The Bologna Process and the GATS negotiations*, Geneva, European University Association.
- EVANS, M. (2006) Elitism. IN HAY, C., LISTER, M. & MARSH, D. (Eds.) *The State: Theories and Issues*. London, Palgrave.
- EYERMAN, R. (1998) La praxis cultural de los movimientos sociales. IN IBARRA, P. & TEJERINA, B. (Eds.) *Los movimientos sociales: transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid, Trotta.
- FAIRCLOUGH, N. (2003a) *Analysing Discourse*, London, Routledge.
- FAIRCLOUGH, N. (2003b) El análisis crítico del discurso como método para la investigación en ciencias sociales. IN WODAK, R. & MEYER, M. (Eds.) *Métodos de análisis crítico del discurso*. Barcelona, Gedisa.
- FAIRCLOUGH, N., JESSOP, B. & SAYER, A. (2004) Critical realism and semiosis. IN JOSEPH, J. & ROBERTS, J. (Eds.) *Realism, Discourse and Deconstruction*. London, Routledge.
- FAIRCLOUGH, N. & WODAK, R. (1997) Análisis crítico del discurso. IN VAN DIJK, T. (Ed.) *El discurso como interacción social*. Barcelona, Gedisa.

- FEHL, C. (2004) Explaining the International Criminal Court: A 'Practice Test' for Rationalist and Constructivist Approaches. *European Journal of International Relations*, 10, 357-394.
- FEKETEKUTY, G. (2005) International Trade in Services. An overview and blueprint for negotiations. *Institute for Trade and Commercial Diplomacy*, www.commercialdiplomacy.org.
- FELDFEBER, M. (2003) Estado y reforma educativa: la construcción de nuevos sentidos para la educación pública en Argentina. IN FELDFEBER, M. (Ed.) *El sentido de lo público. Reflexiones desde el campo educativo*. Buenos Aires, Noveduc.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2003a) Evaluación y Acreditación en la Educación Superior Argentina. *Evaluación y Acreditación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, 8-9/05/03, IESALC-UNESCO / CONEAU.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2003b) *La educación superior argentina en debate: situación, problemas y perspectivas*, Buenos Aires, Eudeba.
- FERNÁNDEZ LAMARRA, N. (2004) *La Evaluación y la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior en América Latina y el Caribe Situación, Tendencias y Perspectivas*, Caracas, IESALC-UNESCO.
- FERNÁNDEZ PEREIRA, M. (2005) La lógica neoliberal excluyente para la educación superior. IN FERNÁNDEZ PEREIRA, M. (Ed.) *La municipalización de la educación superior*. Caracas, UBV.
- FIDLER, D., DRAGER, N., CORREA, C. & AGIMAN, O. (2005) Making commitments in health services under the GATS Legal Dimensions. IN BLOUIN, C., DRAGER, N. & SMITH, R. (Eds.) *International Trade in Health Services and the GATS: Current Issues and Debates*. Washington, World Bank.
- FINNEMORE, M. (1996) Constructing Norms of Humanitarian Intervention. IN KATZENSTEIN, P. J. (Ed.) *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York, Columbia University Press.
- FINNEMORE, M. & SIKKINK, K. (2001) Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 4, 391-416.
- FLIGSTEIN, N. (1993) Market as politics: A Political-Cultural Approach to Market Institutions.
- FOUILHOUX, M. (2005) Entender el AGCS: la perspectiva del movimiento sindical. *Seminario Sobre AGCS y Educación*. Paris, april 2005, Education International.
- FRANCOIS, J. & WOOTON, I. (2000) Market Structure, trade Liberalisation and the GATS. *Centre for International Economic Studies. Policy Discussion Paper*.
- FREDERICK, P., CANDIA, C., CASTRILLO, I. & PEY, C. (2005) *Educación y comercio en tiempos de globalización*, Santiago, LOM Ediciones.
- FREDRIKSSON, U. (2004) Studying the Supre-National in Education: GATS, education and teacher union policies. *European Educational Research Journal*, 3, 415-441.
- FUENTES QUINTANA, E. (2005) De los Pactos de la Moncloa a la entrada en la Comunidad Económica Europea (1977-1986) *Revista ICE*, 826, 39-71.
- GAJARDO, G. (2003) La educación y la participación de la sociedad civil. IN TUSSIE, D. & BOTTO, M. (Eds.) *El ALCA y las cumbres de las Américas: ¿una nueva relación público-privado?* Buenos Aires, Biblos.
- GALÁN, L. (2005) La Educación Superior Transnacional. El GATS. *PROYECTO EA – 2005 – 0080*.
- GARCÍA-GUADILLA, C. (2002) General Agreement of Trade in Services, Higher Education and Latin America. *Paper prepared for the Convention of Universities Members of Columbus*. Paris, July 2002.
- GARCÍA-GUADILLA, C. (2003) Balance de la década de los '90 y reflexiones sobre las nuevas fuerzas de cambio en la educación superior. IN MOLLIS, M. (Ed.) *Las universidades en América Latina: ¿Reformadas o alteradas?* Buenos Aires, CLACSO.

- GARCÍA-GUADILLA, C. (2003b) Educación superior y AGCS. Interrogantes para el caso de América Latina. IN GARCÍA-GUADILLA, C. (Ed.) *El difícil equilibrio. La educación superior como bien público y comercio de servicios*. Caracas, Editorial Latina.
- GARCÍA FERRANDO, M. (1999) *Socioestadística. Introducción a la Estadística en Sociología*, Madrid, Alianza.
- GARCÍA LÓPEZ, R. (1999) *La liberalización del comercio de servicios en la OMC*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- GARCÍA SOLÁ, M. G. (2004) El financiamiento de las instituciones de educación superior en Argentina. *Elaborado para el IESALC-UNESCO*.
- GARRETT, R. (2005a) Fraudulent, sub-standard, ambiguous the alternative borderless higher education. *OBHE Briefing Note*, 24.
- GARRETT, R. (2005b) Global Education Index 2005, Part 1: Public Companies - Share Price & Financial Results. *OBHE Briefing Note*, 25.
- GATT (1994) Declaración de Marraqueix.
- GIBBONS, M., LIMOGES, C., NOWOTNY, H., SCHWARTZMAN, S., SCOTT, P. & TROW, M. (1994) *The New Production of Knowledge: the dynamics of science and research in contemporary societies*, London, Sage.
- GIDDENS, A. (1995) *La Constitución de la sociedad : bases para la teoría de la estructuración*, Buenos Aires, Amorrortu.
- GILL, S. (2000) Toward a Postmodern Prince? The Battle in Seattle as a Moment in the New Politics of Globalisation. *Millenium. Journal of International Studies*, 29, 131-140.
- GILL, S. (2003) *Power and Resistance in the New World Order*, London, Palgrave.
- GILPIN, R. (1987) *The political economy of international relations*, Princeton, Princeton University Press.
- GIUGNI, M. G. (1998) Was it worth the effort? The outcomes and consequences of social movements. *Annual Review of Sociology*, 98, 371-393.
- GIUGNI, M. G., MCADAM, D. & TILLY, C. (1999) *How Social Movements Matter*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- GLASS, G. V. & MATTHEWS, D. A. (2002) Políticas, Mercados y Escuelas en los Estados Unidos. IN NARODOWSKI, M., NORES, M. & ARANDA, M. (Eds.) *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*. Buenos Aires, Granica.
- GOFAS, A. (2006) The Ideas Debate in International Studies: Towards a Cartography and Critical Assessment. *IBEI Seminar Series - November 2006*.
- GOIC GOIC, A. (2004) Descripción y Análisis Crítico del Actual Sistema de Educación Superior en Chile. *Anales del Instituto de Chile*, XXIV, 83-125.
- GOLDSTEIN, J. & KEOHANE, R. O. (1993) *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, New York, Cornell University Press.
- GOMÀ, R., IBARRA, P. & MARTÍ, S. (2002) *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*, Barcelona, Icaria.
- GÓMEZ, J. M. (2001) ¿Desafiando a la gobernancia neoliberal? Sociedad civil global, activismo transnacional y agencias económicas multilaterales. *Revista OSAL*, 172-176.
- GONZÁLEZ, L. E. (2003) Los Nuevos Proveedores Externos de Educación Superior en Chile. *IESAL reports*, IES/2003/ED/PI/57.
- GONZÁLEZ, P. (2005) La incidencia en España de la Organización Mundial del Comercio en la Educación Superior [Mesa Redonda]. IN ANECA (Ed.) *La OMC y la Educación Superior. III Foro ANECA*. Madrid, Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación.
- GORDON, L. & WHITTY, G. (2002) ¿Una mano a la "mano invisible"? Retórica y realidad de la reforma educativa neoliberal en Inglaterra y Nueva Zelanda. IN NARODOWSKI, M., NORES, M. & ARANDA, M. (Eds.) *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*. Buenos Aires, Granica.

- GOULD, E. (2004) The US-Gambling Decision. A Wakeup Call for WTO Members. *CCPA Briefing Paper. Trade and Investment Series*, 5.
- GREEN, A. (2002) Education, Globalisation and the Role of Comparative Research. London, Institute of Education, University of London.
- GRIERA, M. D. M. & VERGER, A. (2005) El Procés de Bolonya. La reconfiguració de les universitats europees. *Revolta Global*, 11.
- GRIESHABER-OTTO, J. & SANGER, M. (2002) *Perilous Lessons. The Impact of the WTO Services Agreement (GATS) on Canada's Public Education System*, Ottawa, Canadian Centre for Policy Alternatives.
- GRIFFIN, M. (2000) *The World Trade Organization and Post Secondary Education: Implications for the Public System*, Vancouver, British Columbia Teachers' Federation.
- GUIÑAZÚ, M. C. (2003) La sociedad civil en el proceso de integración comercial: el caso argentino. IN TUSSIE, D. & BOTTO, M. (Eds.) *El ALCA y las cumbres de las Américas: ¿una nueva relación público-privado?* Buenos Aires, Biblos.
- GUNI (2006) *Higher Education in the World 2007. Accreditation For Quality Assurance: What Is At Stake?*, Barcelona, Ediciones Mundi-Prensa.
- GURVITCH, G. (1962) *Tratado de Sociología*, Buenos Aires, Kapelusz.
- GUZZINI, S. (2005) The Concept of Power: a Constructivist Analysis. *Millennium: Journal of International Studies*, 33, 495-521.
- HAAS, P. M. (1990) Obtaining International Environmental Protection through Epistemic Consensus. *Millennium: Journal of International Studies*, 19, 347-364.
- HAAS, P. M. (2002) UN Conferences and Constructivist Governance of the Environment. *Global Governance*, 8, 73-91.
- HAAS, P. M. (2004) When does power listen to truth? A constructivist approach to the policy process? *Journal of European Public Policy*, 11, 569-592.
- HALL, J. H. (1993a) Ideas and the Social Sciences. IN GOLDSTEIN, J. & KEOHANE, R. O. (Eds.) *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. New York, Cornell University Press.
- HALL, P. (1993b) Policy Paradigms, Social Learning and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25, 275-296.
- HALLIDAY, F. (2002) *Las relaciones internacionales en un mundo en transformación*, Madrid, Catarata.
- HAY, C. (1995) Estructura y actuación (agency). IN MARSH, D. & STOKER, G. (Eds.) *Teoría y Métodos de la Ciencia Política*. Madrid, Alianza.
- HAY, C. (1999) What Place for Ideas in the Structure-Agency Debate? Globalisation as a 'Process Without a Subject'. *conference of the British International Studies Association*. 1999.
- HAY, C. (2002) *Political Analysis. A critical introduction*, New York, Palgrave.
- HAY, C. (2006) (What's Marxist about) Marxist State Theory? IN HAY, C., LISTER, M. & MARSH, D. (Eds.) *The State: Theories and Issues*. London, Palgrave.
- HAY, C. & LISTER, M. (2006) Introduction: Theories of the State. IN HAY, C., LISTER, M. & MARSH, D. (Eds.) *The State: Theories and Issues*. London, Palgrave.
- HCHR (2002) *Economic, Social and Cultural Rights: Liberalisation of Trade in Services and Human Rights - Report of the High Commissioner*, New York, Commission on Human Rights, Economic and Social Council- UN.
- HELD, D. (1997) *La Democracia y el Orden Global. Del Estado Moderno al Gobierno Cosmopolita*, Barcelona, Paidós.
- HELD, D. (1999) *Global Transformations. Politics, Economics and Cultures*, Oxford, Polity Press.
- HENDERSON, D. (1998) International Agencies and Cross-Border Liberalization: The WTO in Context. IN KRUEGER, A. O. (Ed.) *The WTO as an International Organization*. Chicago, University of Chicago.
- HENRY, M., LINGARD, B., RIZVI, F. & TAYLOR, S. (1999) Working with/against globalization in education. *Journal of Education Policy*, 14, 85-97.

- HERMO, J. P. (2004) El AGCS y la educación. Vinculación con el MERCOSUR. *Primer Congreso Latino-Americano Virtual de Educación a Distancia*. 23/03/04-04/04/04.
- HEROD, A. (2001a) *Labor Geographies. Workers and the Landscapes of Capitalism*, New York, The Guilford Press.
- HEROD, A. (2001b) Labor Internationalism and the Contradictions of Globalization: Or, Why the Local is Sometimes Still Important in a Global Economy. *Antipode*, 33, 407-426.
- HETTNE, B. (2002) Global Market versus the New Regionalism. IN HELD, D. & MC GREW, A. (Eds.) *Global transformations. The reader*.
- 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.
- HEYWOOD, A. (2002) *Politics*, London, Palgrave Macmillan.
- HIRSCH, D. (2002) (Report of the GATS and education debate). *OECD/US Forum on Trade in Educational Services (Washington, DC, U.S.A. 23 – 24 May 2002)*.
- HOEKMAN, B. & MARTIN, W. (2001) *Developing Countries and the WTO. A pro-active agenda*, Malden, Blackwell.
- HOLM-NIELSEN, L. B. (2002) Trade in Education... why are we here? *OECD/US Forum on Trade in Educational Services (Washington, DC, U.S.A. 23 – 24 May 2002)*.
- HOLSTI, K. J. (2005) States and Statehood. IN LITTLE, R. & SMITH, M. (Eds.) *Perspectives on World Politics*. London, Routledge.
- HONORATO, M. (2004) Planteamientos del Colegio de Ingenieros de Chile A. G. a los Desafíos y Requerimientos de la Movilidad Profesional. IN CSE/CNAP (Ed.) *Seminario Internacional 2004. Movilidad Internacional de Profesionales: Condiciones para la Confianza Recíproca*. Santiago, CSE/CNAP.
- HUNT, S., BENFORD, R. & SNOW, D. (1994) Marcos de acción colectiva y campos de identidad en la construcción social de los movimientos. IN LARAÑA, E. & GUSFIELD, J. (Eds.) *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad*. Madrid, CIS.
- IATP (2003) WTO Decision Making: A Broken Process. www.tradeobservatory.org.
- IAU (2005) Compartiendo la calidad de la educación superior más allá de las fronteras: Una declaración en nombre de las instituciones de educación superior en el ámbito mundial *Perfiles educativos*. [online] <http://scielo.unam.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982005000000008&lng=es&nrm=iso>, 27, 149-155.
- IE (2001) GATS Update. Diciembre de 2001.
- IE (2003) Informe del grupo de trabajo para el estudio del impacto de la globalización sobre la enseñanza superior (de la Internacional de la Educación). [www.ei-ie.org/congress2004/ documents/4mailing/09S_Taskforce.doc](http://www.ei-ie.org/congress2004/documents/4mailing/09S_Taskforce.doc).
- IE (2003b) Twentieth Executive Board meeting. 2003-EB20-054.
- IE (2006) Nota sobre las disciplinas de reglamentación nacional y los servicios educativos en el marco del AGCS. Internacional de la Educación (www.ei-ie.org).
- IE & ISP (1999) La OMC y la ronda del milenio: los retos de la educación pública. www.ei-ie.org.
- IFC (1999) Inversiones en educación privada en los países en desarrollo. *Corporación Financiera Internacional*.
- IGA, M. (2002) International Trade in Education Services Under the World Trade Organization: Why do nations seek to create an international trade system for education? *International and Comparative Education School of Education*. Stanford, Stanford University.
- IKENBERRY, G. J. (1992) A World Economy Restored: Expert Consensus and the Anglo-American Postwar Settlement. *International Organization*, 46.
- JAKOBI, A. & MARTENS, K. (2007) La influencia de la OCDE en la política educativa nacional. IN BONAL, X., TARABINI-CASTELLANI, A. & VERGER, A. (Eds.) *Globalización y Educación: Textos Fundamentales*. Buenos Aires, Miño y Dávila.

- JARA, A. & DOMINGUEZ, M. D. C. (2006) Liberalization of Trade in Services and Trade Negotiations. 40, 113-127.
- JAWARA, F. & KWA, A. (2004) *Behind the scenes at the WTO: the real world of international trade negotiations. Lessons of Cancun*, London-New York, Zed Books.
- JESSOP, B. (1990) *State Theory: Putting the Capitalist State in its Place*, New York, Polity Press.
- JESSOP, B. (2000) The State and the Contradictions of the Knowledge-Driven Economy. IN BRYSON, J. R., DANIELS, P. W., HENRY, N. D. & POLLARD, J. (Eds.) *Knowledge, Space, Economy*. London, Routledge.
- JESSOP, B. (2001a) Complexity, Critical Realism, and the Strategic-Relational Approach: Some Comments on the Critique of Political Economy in the Age of Globalization. *International Association for Critical Realism Annual Conference*. Roskilde University Centre, Denmark, 17-19 August 2001.
- JESSOP, B. (2001b) Institutional (re)turns and the strategic-relational approach. *Environment and Planning A*, 33, 1213-1235.
- JESSOP, B. (2001c) The spatiotemporal dynamics of capital and its globalization - and how they Challenge State Power and Democracy. *Department of Sociology, Lancaster University at: <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/soc132rj.pdf>*.
- JIMÉNEZ, C. (2004) De la Ronda d'Uruguay a Cancun. *dCIDOB*, 89, 8-13.
- JOBBS, J. (2002) Speaking notes for World Social Forum event "GATS and the future of public services" [Oxfam International]. *World Social Forum, Porto Alegre, January 2002*.
- JOHNES, G. (1995) *Economía de la Educación. Capital humano, rendimiento educativo y mercado de trabajo*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- JOHNSTON, D. J. (2002) Opening Remark by the Honourable Donald J. Johnston, Secretary-General of the OECD. *OECD/US Forum on Trade in Educational Services (Washington, DC, U.S.A. 23 – 24 May 2002)*.
- JOHNSTONE, D. B. (2004) The economics and politics of cost sharing in higher education: comparative perspectives. *Economics of Education Review*, 23, 403-410.
- KACHUR, J. L. (2003) Whose Intellectual Property? Whose Rights? GATS, TRIPS and Education in Canada. *Globalisation, Societies and Education*, 1, 375-411.
- KALDOR, M. (2000) Civilising Globalisation? The implications of the Battle in Seattle. *Millenium. Journal of International Studies*, 29, 105-114.
- KAPOOR, I. (2004) Deliberative Democracy and the WTO. *Review of International Political Economy*, 11, 522-541.
- KARSENTY, G. (2000) Assessing Trade in Services by Mode of Supply. IN SAUVÉ, P. & STERN, R. M. (Eds.) *GATS2000. New Directions in Services Trade Liberalization*. Washington, Brookings.
- KECK, M. E. & SIKKINK, K. (1998) *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, New York, Cornell University Press.
- KELK, S. & WORTH, J. (2002) Trading it away: how GATS threatens UK Higher Education. www.peopleandplanet.org/tradejustice/executivesummary.pdf.
- KELLY, D. (1999) The Strategic-Relational View of the State. *Politics*, 19, 109-115.
- KELSEY, J. (2003) Legal Fetishism and the Contradictions of the GATS. *Globalisation, Societies and Education*, 1, 321-357.
- KEOHANE, R. O. (1984) *After Hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*, Princeton, Princeton University Press.
- KEOHANE, R. O. (2000) Ideas part-way down. *Review of International Studies*, 126, 125-130.
- KESSIE, E. K. (1999) Developing Countries and the World Trade Organization. What Has Changed? *World Competition*, 22.
- KHADRIA, B. (2004) Paradoxes and Pitfalls in Internationalisation of Higher Education under the WTO Regime of Trade in Services: A Critical Analysis of Mode III and Mode IV. *Internationalisation of Higher Education Issues and Concerns*. 26-

- 27/08/04, Higher Education Unit. Indian National Institute of Educational Planning and Administration
- KHOR, M. (2005) GATS negotiators debate "crisis" in WTO services talks. *TWN Info Service on WTO and Trade Issues*, 199.
- KHOR, M. (2005b-a) Developing Countries voice objections to 'benchmarking' proposals in services. *TWN Info Service on WTO and Trade Issues*, 259, www.twinside.org.sg/title2/twninfo259.htm.
- KHOR, M. (2005b-b) Uphill task to meet WTO negotiation timelines. *TWN Info Service on WTO and Trade Issues*, 182.
- KITSCHHELT, H. P. (1986) Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies. *British Journal of Political Science*, 16, 57-85.
- KNIGHT, J. (2002) Trade in Higher Education Services: The Implications of GATS. London, The Observatory on Borderless Higher Education.
- KNIGHT, J. (2003) GATS, Trade and Higher Education Perspective 2003-Where are we? London, The Observatory on Borderless Higher Education.
- KNIGHT, J. (2004) Internationalization Remodeled: Definition, Approaches, and Rationales. *Journal of Studies in International Education*, 8, 5-31.
- KNIGHT, J. (2005) Educación Transfronteriza Comercial: Implicaciones para la financiación de la educación superior. IN GUNI (Ed.) *La Educación Superior en el Mundo 2006. La financiación de las universidades*. Barcelona, Ediciones Mundi-Prensa.
- KNIGHT, J. (2006) Educación Superior Transfronteriza: Problemas e implicaciones referentes a la garantía de la calidad y la acreditación. IN GUNI (Ed.) *La Educación Superior en el Mundo 2007. Acreditación para la garantía de calidad: ¿Qué está en juego?* Barcelona, Ediciones Mundi-Prensa.
- KNIGHT, J. & WIT, H. D. (1995) Strategies for Internationalisation of Higher Education: Historical and Conceptual Perspectives. IN WIT, H. D. (Ed.) *Strategies for Internationalisation of Higher Education, A Comparative Study of Australia, Canada, Europe and the United States of America*. Amsterdam, EAIE.
- KOENIG-ARCHIBUGI, M. (2002) Mapping Global Governance. IN HELD, D. & MC GREW, A. (Eds.) *Governing Globalisation*. Cambridge, Polity.
- KORZENIEWICZ, R. P. & SMITH, W. C. (2003) Redes Transnacionales de la Sociedad Civil. IN TUSSIE, D. & BOTTO, M. (Eds.) *El ALCA y las cumbres de las Américas: ¿una nueva relación público-privado?* Buenos Aires, Biblos.
- KRUGNAM, P. (1997) What Should Trade Negotiators Negotiate About? *Journal of Economic Literature*, 35, 113-120.
- KWIEK, M. (2001) Globalization and Higher Education. *Higher Education in Europe*, 26.
- 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, 81-116.
- LARAÑA, E. (1999) *La construcción de los movimientos sociales*, Madrid, Alianza.
- LARREA, M. & SIUFI, G. (2005) Educación superior y desarrollo: ¿un servicio o un derecho? IN PUGLIESE, J. C. (Ed.) *Educación superior: ¿bien público o bien de mercado?* Buenos Aires, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
- LARSEN, K., MARTIN, J. P. & MORRIS, R. (2002) Trade in Educational Services: Trends and Emerging Issues. *The World Economy*, 25, 849-868.
- LARSEN, K., MOMII, K. & VINCENT-LANCRIN, S. (2004) Cross-border Higher Education: an analysis of current trends, policy strategies and future scenarios. *OBHE Report*, Novembre 2004.
- LARSEN, K. & VINCENT-LANCRIN, S. (2002) International trade in educational services: good or bad? *Higher Education and management Policy*, 14, 2-45.
- LAVADOS, H. (2003) Participación Externa en la Educación Superior Chilena. IN CSE/CNAP (Ed.) *VIII Seminario Internacional 2003. Cruzando fronteras: Nuevos desafíos para la educación superior*. Santiago, CSE/CNAP.

- LAVADOS, J. (2000) LOS FUNDAMENTOS DE LA MODERNIZACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE 1990-1998 *Revista de la Educación Superior Chilena* 1.
- LAVAL, C. (2004) *La escuela no es una empresa*, Barcelona, Paidós.
- LAVANCHY, S. (2003) La Educación Transnacional y su Impacto en Chile. IN CSE/CNAP (Ed.) *VIII Seminario Internacional 2003. Cruzando fronteras: Nuevos desafíos para la educación superior*. Santiago, CSE/CNAP.
- LAVELLE, K. C. (2005) Participating in the Governance of Trade. The GATT, UNCTAD, and WTO. *International Journal of Political Economy*, 33, 28-42.
- LE GRAND, J. (1996) Los cuasi mercados y la política social. IN OROVAL, E. (Ed.) *Economía de la Educación*. Barcelona, Ariel Educación.
- LEE, D. (2007) The Cotton Club: Africa in the WTO. IN LEE, D. & WILKINSON, R. (Eds.) *The WTO After Hong Kong*. London, Routledge.
- LEITNER, K. & LESTER, S. (2005) WTO Dispute Settlement from 1995 to 2005 - A Statistical Analysis. *Journal of International Economic Law*, 9, 219-233.
- LEMAITRE, M. J. (2003a) Aseguramiento de la Calidad en la Educación Transnacional. CNAP. IN CSE/CNAP (Ed.) *VIII Seminario Internacional 2003. Cruzando fronteras: Nuevos desafíos para la educación superior*. Santiago, CSE/CNAP.
- LEMAITRE, M. J. (2003b) Presentación. IN CSE/CNAP (Ed.) *VIII Seminario Internacional 2003. Cruzando fronteras: Nuevos desafíos para la educación superior*. Santiago, CSE/CNAP.
- LEMAITRE, M. J. (2005a) *Between privatization and state control: Chile's experience of regulating a widely privatized system through quality assurance*, Paris, IPE-UNESCO.
- LEMAITRE, M. J. (2005b) Certificación de Títulos y Grados de la Educación Superior Chilena. *OBSERVATORIO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE IESALC/UNESCO IES/2005/ED/PI/61*.
- LENN, M. P. (1997) The Global Alliance for Transnational Education: Transnational Education and the Quality Imperative. *EUNIS97*. Grenoble (France), 9-11/09/97
- LEVY, D. C. (1995) *La educación superior y el estado en Latinoamérica. Desafíos privados al predominio público*, México DF, Miguel Ángel Porrúa.
- LEVY, D. C. (1998) La educación superior dentro de las transformaciones políticas y económicas de los años noventa. Informe del grupo de trabajo sobre educación superior de la Asociación de Estudios Latinoamericanos. Documento CEDES/98. Serie Educación Superior.
- LIMITED, G. A. (1997) *Australian Higher Education in the Era of Mass Customisation*, Tokio, Global Alliance Limited.
- LITTLE, A. (2000) Development Studies and Comparative Education: context, content, comparison and contributors. *Comparative Education*, 36, 279-296.
- LLISTAR, D. (2003) El Consenso de Washington una década después. IN RAMOS, L. (Ed.) *El fracaso del Consenso de Washington. La caída de su mejor alumno: Argentina*. Barcelona, Icaria.
- LÓPEZ, N. & TEDESCO, J. C. (2004) Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes de América Latina. *IPE*.
- LÓPEZ SEGRERA, F. (2003) El impacto de la globalización y las políticas educativas en los sistemas de educación superior de América Latina y el Caribe. IN MOLLIS, M. (Ed.) *Las universidades en América Latina: ¿Reformadas o alteradas?* Buenos Aires, CLACSO.
- LÓPEZ SEGRERA, F. (2006) Posibles escenarios mundiales de la educación superior. *Perfiles educativos*, 27, 140-165.
- LUKES, S. (2005) *Power: a Radical View (Second Edition)*, London, Palgrave Macmillan.
- MAGALHÃES, A. & STOER, S. (2003) Performance, Citizenship and the Knowledge Society: a new mandate for European education policy. *Globalisation, Societies and Education*, 1, 41-66.
- MALDONADO-MALDONADO, A. (2005) Cooperación internacional y visiones sobre la financiación de la educación superior. IN GUNI (Ed.) *La Educación Superior en*

- el Mundo 2006. La financiación de las universidades.* Barcelona, Ediciones Mundi-Prensa.
- MALLEA, J. R. M. (1998) Comercio Internacional de servicios educacionales y profesionales: Efectos en la Educación Superior. IN VVAA (Ed.) *El impacto de la globalización en la educación superior chilena.* Santiago, Ministerio de Educación-División de Educación Superior.
- MALO, S. (2003) La comercialización de la educación superior. IN GARCÍA-GUADILLA, C. (Ed.) *El difícil equilibrio. La educación superior como bien público y comercio de servicios.* Caracas, Editorial Latina.
- MARCEAU, G. & PEDERSEN, P. (1999) Is the WTO open and transparent? *Journal of World Trade*, 33, 5-49.
- MARCELLÁN, F. (2005) Introducción. IN ANECA (Ed.) *La OMC y la Educación Superior. III Foro ANECA.* Madrid, Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación.
- MARCOS, F. (2003) Privatising Higher Education in Spain. *European Business Organization Law Review*, 4, 541-552.
- MARDONES, J. M. (1980) La ideología según la Teoría Crítica de la Escuela de Frankfurt. *Pensamiento*, 36, 387-399.
- MARGINSON, S. (1999) After Globalization: Emerging Politics of Education. *Journal of Education Policy*, 14, 19-31.
- MARGINSON, S. (2004a) Competition and Markets in Higher Education: a 'glonacal' analysis. *Policy Futures in Education*, 2, 175-244.
- MARGINSON, S. (2004b) A Revised Marxist Political Economy of National Education Markets. *Policy Futures in Education*, 2, 439-453.
- MARQUIS, C. (2002) *Nuevos proveedores de Educación Superior en Argentina y Brasil.* Caracas, IESALC-UNESCO.
- MARSH, D., SMITH, N. J. & HOTH, N. (2006) Globalization and the State. IN HAY, C., LISTER, M. & MARSH, D. (Eds.) *The State: Theories and Issues.* London, Palgrave.
- MATTOO, A. & RATHINDRAN, R. (2001) Measuring Services Trade Liberalization and Its Impact on Economic Growth: An Illustration. *Policy Research Working Paper. The World Bank.*
- MCADAM, D. (1998) Orígenes conceptuales, problemas actuales, direcciones futuras. IN IBARRA, P. & TEJERINA, B. (Eds.) *Los movimientos sociales: transformaciones políticas y cambio cultural.* Madrid, Trotta.
- MEC (2007) *Datos y Cifras del Sistema Universitario. Curso 06/07.* Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia-Consejo de Coordinación Universitaria.
- MEISTER, J. C. (1998) *Corporate Universities: Lessons in Building a World-Class Work Force.* NY, McGraw Hill.
- MERRILL-LYNCH (1999) The Book of Knowledge: Investing in the Growing Education and Training Industry. *Merrill Lynch & Co., Global Securities Research & Economics Group, Global Fundamental Equity Research Department.*
- METZGER, J.-M. (2000) El papel de la OCDE como impulsor de los nuevos temas del comercio internacional. *Información Comercial Española*, 785, 27-35.
- MEUNIER, S. & NICOLAIDIS, K. (2006) The European Union as a conflicted trade power. *Journal of European Public Policy*, 13, 906-925.
- MILLET, M. (2001) *La regulació del comerç internacional: del GATT a l'OMC.* Barcelona, La Caixa.
- MITC (2004) Guía para la lectura y valoración de los compromisos y las ofertas en el marco del AGCS. *Ministerio de Industria, de Turismo y de Comercio del Reino de España*, 11/06/04.
- MITC (2007) Introducción: Política Comercial.
- MOLINA, C. (1999) El Consejo de Universidades: La Construcción del Sistema por sus Protagonistas. IN EDUARDO, S. M. (Ed.) *La Educación Superior en la Argentina. Transformaciones, Debates, Desafíos.* Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación.

- MOLLIS, M. (1997) The Paradox of the Autonomy of Argentine Universities: From Liberalism to Regulation. IN TORRES, C. A. & PUIGGRÓS, A. (Eds.) *Latin American Education. Comparative Perspectives*. Boulder, Westview Press.
- MOLLIS, M. & MARGINSON, S. (2002) The assessment of universities in Argentina and Australia: Between autonomy and heteronomy. *Higher Education in Europe*, 43, 311-330.
- MOLNAR, A. (2002) Fifth annual report on Commercialism in Schools. The Corporate Branding of Our Schools. CERU-EPSSL Arizona State University.
- MORA, J. G. (1997) Market trends in Spanish higher education. *Higher Education Policy*, 10, 187-198.
- MUNDY, K. (1998) Educational Multilateralism and World (Dis)Order. *Comparative Education Review*, 42, 448-478.
- MUNDY, K. (1999) Educational multilateralism in a changing world order: UNESCO and the limits of the possible. *Journal of Education Development*, 19, 27-52.
- MUNDY, K. (2006) Education For All and the New Development Compact. *Review of Education*, 52, 23-48.
- MUNDY, K. (2007) Global governance, educational change. *Comparative Education*, 43, 339-357.
- MUNDY, K. & IGA, M. (2003) Hegemonic Exceptionalism and Legitimizing Bet-Hedging: paradoxes and lessons from the US and Japanese approaches to education services under the GATS. *Globalisation, Societies and Education*, 1, 321-357.
- MURILLO, M. V., TOMMASI, M., RONCONI, L. & SANGUINETTI, J. (2002) THE ECONOMIC EFFECTS OF UNIONS IN LATIN AMERICA: TEACHERS' UNIONS AND EDUCATION IN ARGENTINA. *IADB Research Network Working papers*, 463.
- NAESS, A. (1968) Historia del término "Ideología", desde Destutt de Tracy hasta Karl Marx. IN HOROWITZ, I. L. (Ed.) *Historia y Elementos de la Sociología del Conocimiento*. Buenos Aires, Eudeba.
- NARLIKAR, A. (2001) WTO Decision-Making and Developing Countries. *South Centre - Working Papers*, 11.
- NARLIKAR, A. (2005) Bargaining over the Doha Development Agenda: Developing Countries in the WTO. *LATN Papers*, 34.
- NARLIKAR, A. & WOODS, N. (2003) Sectoral Coalitions: the Case of Services. IN TUSSIE, D. (Ed.) *Trade Negotiations in Latin America. Problems and Prospects*. NY, Palgrave Macmillan.
- NEA (2004) *Higher Education and International Trade Agreements. An Examination of the Threats and Promises of Globalization*, Washington, National Education Association.
- NEAVE, G. (1988) On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1968-1988. *European Journal of Education*, 23, 4-13.
- NEWMAN, F. (1999) The Transformation of Higher Education for the New Global Environment. *Concept Paper*, 05/09/99.
- NEWMAN, F. & COUTURIER, L. K. (2002) *Trading Public Good in the Higher Education Market*, London, OBHE Report.
- NIELSON, J. (2003) A Quick Guide to the State of Play in the GATS Negotiations. *Forum on Trade in Educational Services*. Trondheim (Norway), 03/11/03-04/11/03 OECD.
- NISCÓVOLOS, L. P. (2003) Comercio Internacional de Servicios. Liberalización y derecho a regular, marco conceptual y aportes para las negociaciones. *Boletín Informativo Techint*, 311.
- NOGUÉ FONT, J. & VICENTE RUFÍ, J. (2001) *Geopolítica, identidad y globalización*, Barcelona, Ariel.
- NOGUERA, J. A. (1996) La teoría crítica: de Frankfurt a Habermas: Una "traducción" de la teoría de la acción comunicativa a la sociología. *Papers*, 50, 133-153.

- NUNN, A. (2001) The GATS: an impact assessment for Higher Education in the UK. ESIB.
- NYBORG, P. (2002) GATS in the light of increasing internationalization of higher education. Quality assurance and recognition *OECD/US Forum on Trade in Educational Services (Washington, DC, U.S.A. 23 – 24 May 2002)*.
- OBHE (2002) International Branch Campuses: Scale&Significance. *Briefing Note. The Observatory on Borderless Higher Education*, 5.
- OBHE (2003) Mapping the Educational Industry (1). Public companies - Share Price & Financial Results. *Briefing Note. The Observatory on Borderless Higher Education*, 9.
- OCGE (2003) Informe sobre el tratamiento del tema OMC en el Congreso de los Diputados. www.pangea.org/prou_omc.
- OECD (1996b) *Apprendre à tout âge*, Paris, OECD.
- OECD (2002) Indicators on Internationalisation and Trade of Post-secondary Education. *OECD/US Forum on Trade in Educational Services*. Washington DC, 23/05/02-24/05/02.
- OECD (2002b) Current Commitments under the GATS in Educational Services. *OECD/US Forum on Trade in Education Services* Washington DC, 23/05/02-24/05/02.
- OECD (2003a) Education at a Glance.
- OECD (2003b) *Education at a Glance 2003*, Paris, OECD.
- OECD (2004a) *Internationalisation and Trade in Higher Education: Opportunities and Challenges*, Paris, OECD-CERI.
- OECD (2004b) Internationalisation of Higher Education. *Policy Brief- OECD*.
- OECD (2006) *Education at a Glance 2006*, Paris, OECD.
- OECD & WB (2007) *Cross-border Tertiary Education. A Way Towards Capacity Development* Paris, OECD.
- OLSEN, M. & PETERS, M. A. (2005) Neoliberalism, higher education and the knowledge economy: from the free market to knowledge capitalism. *Journal of Education Policy*, 20, 313-345.
- ÖNIŞ, Z. (2004) Varieties and crises of neoliberal globalization. Argentina, Turkey and the IMF.
- OOSTERLINCK, A. (2002) Trade in Educational Services: A European Perspective. *OECD/US Forum on Trade in Educational Services (Washington, DC, U.S.A. 23 – 24 May 2002)*.
- ORTEGA, D. C. (1998) La movilidad profesional en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. La experiencia de México. IN VVAA (Ed.) *El impacto de la globalización en la educación superior chilena*. Santiago, Ministerio de Educación-División de Educación Superior.
- PARDOS MARTÍNEZ, E. (1994) El Comercio Internacional de Servicios y la Ronda de Uruguay del GATT. *Cuadernos Aragoneses de Economía*, 4, 129-145.
- PARKER, I. (1992) *Discourse Analysis. Critical analysis for social and individual psychology*, London, Routledge.
- PATRINOS, H. A. (2002) Promoting Access to Postsecondary Education: Meeting the Global Demand. *OECD/US Forum on Trade in Educational Services*. Washington, DC, U.S.A. 23 – 24 May 2002.
- PAYNE, A. (2005) *The Global Politics of Unequal Development*, New York, Palgrave MacMillan.
- PCTW (2003) EL ATAQUE DE LA OMC CONTRA LA EDUCACIÓN PÚBLICA. Lo que debes saber sobre el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). *Public Citizen Trade Watch*, www.tradewatch.org.
- PEACH, M. (2001) Globalization of Education in Spain: From Isolation to Internationalization to Globalization. *Higher Education in Europe*, XXVI, 69-76.
- PEET, R. (2003) *Unholy Trinity. The IMF, WB and WTO*, London, Zed Books.

- PEIXOTO, J. (2006) Comercio y derechos humanos, ¿una relación conflictiva? Los efectos de las negociaciones comerciales internacionales sobre el marco legal en educación superior en Argentina y Brasil. *FLACSO-Argentina*. Argentina.
- PEIXOTO, J. (2007) Los efectos de las negociaciones comerciales internacionales sobre el marco legal en educación superior: los casos de Argentina y Brasil. *Relaciones Internacionales*. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- PETERS, G. & PIERRE, J. (2006) Governance, Government and the State. IN HAY, C., LISTER, M. & MARSH, D. (Eds.) *The State: Theories and Issues*. London, Palgrave.
- PIERSON, P. (2000) Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94, 251-267.
- PILLAY, P. (2003) The General Agreement on Trade in Services (GATS): Implications and Possible Ways Forward for the Southern African Development Community (SADC). *UNESCO Conference on 'Globalization and Higher Education'*. Oslo, 26-27 May 2003.
- POBLANO, J. F. (2004) Los Acuerdos de Reconocimiento Mútuo: La Experiencia de México en el TLCAN. IN CSE/CNAP (Ed.) *Seminario Internacional 2004. Movilidad Internacional de Profesionales: Condiciones para la Confianza Recíproca*. Santiago, CSE/CNAP.
- PORTER, P. & VIDOVICH, L. (2000) Globalization and Higher Education Policy. *Educational Theory*, 50, 449-465.
- POULANTZAS, N. (1969) The Problem of the Capitalist State. *New Left Review*, 58, 67-78.
- PUGLIESE, J. C. (2005) *Informe Diagnóstico sobre Certificaciones en el Sistema Universitario Argentino*, Caracas, IESALC-UNESCO.
- RAMBLA, X., TARABINI, A. & VERGER, A. (2007) Los mecanismos de la influencia externa en las políticas educativas (Argentina, Brasil y Chile, 1990-2006). *Latin American Studies Association Conference 2007*. Montréal - Canada.
- RAMBLA, X., VALIENTE, O. & VERGER, A. (2005) Inducir a los Pobres a Superar su Propia Adversidad: la fuerza de una idea sobre la educación y la pobreza en Chile. *seminario Globalización, educación y pobreza en América Latina: ¿hacia una nueva agenda política?*. Barcelona, octubre de 2005, Fundación CIDOB.
- RAMÍREZ SÁNCHEZ, C. (2005) Internationalization of Higher Education in Chile. IN WIT, H. D., JARAMILLO, C., GACEL-ÁVILA, J. & KNIGHT, J. (Eds.) *Higher Education in Latin America. The International Dimension*. Washington DC, The World Bank.
- REICHERT, S. & TAUCH, C. (2003) *Trends 2003. Progress towards the European Higher Education Area*, Brussels, EUA.
- REID, A. (2005) The Regulated Education Market has a Past. *Discourse: studies in the cultural politics of education*, 26, 79-94.
- RICHARDSON, J. (1996) Policy-making in the EU Interests, ideas and garbage cans of primeval soup IN RICHARDSON, J. (Ed.) *European Union: Power and Policy-Making*. London, Routledge.
- RIKOWSKI, G. (2003) Schools and the GATS Enigma. *Journal for Critical Education Policy Studies*.
- RISSE, T. (2000) "Let's Argue!": Communicative Action in World Politics. *International Organization*, 54, 1-39.
- RITTBERGER, V. & ZANGL, B. (2006) *International Organization. Polity, Politics and Policies*, New York, Palgrave.
- RITZER, G. (1996) *Teoría sociológica contemporánea*, Madrid, McGraw-Hill.
- RIVAS, A. (1998) El análisis de marcos: una metodología para el estudio de los movimientos sociales. IN IBARRA, P. & TEJERINA, B. (Eds.) *Los movimientos sociales: transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid, Trotta.
- ROBERTSON, S. (2005) Re-imagining and rescripting the future of education: global knowledge economy discourses and the challenge to education systems. *Comparative Education*, 41, 151-170.

- ROBERTSON, S., BONAL, X. & DALE, R. (2002) GATS and the education services industry: the politics of scale and global reterritorialization. *Comparative Education Review*, 46, 472-496.
- ROBERTSON, S. & DALE, R. (2003b) Changing Geographies of Power in Education: the politics of rescaling and its contradictions.
- ROBERTSON, S. & DALE, R. (2006) Changing Geographies of Power in Education: the politics of rescaling and its contradictions. IN KASSEM, D., MUFTI, E. & ROBINSON, J. (Eds.) *Education Studies: Issues and Critical Perspectives*. Buckinghamshire, Open University Press.
- ROBERTSON, S. & DALE, R. (2003) This is what the fuss is about! The implications of GATS for education systems in the North and the South. *GENIE – the Globalisation and Europeanisation Network in Education* (<http://www.genie-tn.net>).
- ROBERTSON, S., NOVELLI, M., DALE, R., TIKLY, L., DACHI, H. & ALPHONCE, N. (2007) *Globalisation, Education and Development: ideas, actors and dynamics*, London, DFID.
- RODRÍGUEZ GÓMEZ, R. (2003) La educación superior en el Mercado: configuraciones emergentes y nuevos proveedores. IN MOLLIS, M. (Ed.) *Las universidades en América Latina: ¿Reformadas o alteradas?* Buenos Aires, CLACSO.
- RODRÍGUEZ GÓMEZ, R. (2004) Inversión Extranjera Directa en Educación Superior. El caso de México. *Revista Educación Superior*, 33.
- ROUTLEDGE, P. (2003) Convergence Space: process geographies of grassroots globalization networks. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 28, 333-349.
- RUGGIE, J. G. (1982) International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International Organisation*, 36, 379-415.
- RUGGIE, J. G. (1994) Trade, Protectionism and the Future of Welfare Capitalism. *Journal of International Affairs*, 48, 1-11.
- SABATIER, P. A. (1988) An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21, 129-168.
- SABUCEDO, J. M., GROSSI, J. & FERNÁNDEZ, C. (1998) Los movimientos sociales y la creación de un sentido común alternativo. IN IBARRA, P. & TEJERINA, B. (Eds.) *Los movimientos sociales: transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid, Trotta.
- SÁEZ, S. (2005) Implementing trade policy in Latin America: the cases of Chile and Mexico. *CEPAL/SERIE COMERCIO INTERNACIONAL*, 54.
- SALAZAR, J. M. (2003) Convergencia e Institucionalidad en la Educación Superior. IN CSE (Ed.) *Cooperación y convergencia en la Educación Superior*. Santiago, CSE.
- SÁNCHEZ, H. (2005) Tratados comerciales y de inversión: su impacto en la educación. IN IE-AL (Ed.) *Acuerdos Comerciales y Educación*. Costa Rica, IE-AL.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, E. (2002) *La legislación sobre Educación Superior en Argentina. Entre rupturas, continuidades y transformaciones*, Caracas, IESALC-UNESCO.
- SANDOVAL, I. E. (2004) Hacia un enfoque "estratégico-relacional" del Estado: Más allá del Nuevo Institucionalismo. *Perfiles Latinoamericanos*, 25, 217-235.
- SANER, R. & FASEL, S. (2003) Negotiating Trade in Educational Services within the WTO/GATS context. *Aussenwirtschaft*, 11, 257-308.
- SANSA TORRES, J. (1994) Valoración española de la oferta comunitaria de la Ronda de Uruguay. *ICE*, 734.
- SANTIAGO, G. P. (2000) El Neoliberalismo en las Reformas Económicas en América Latina. *LASA 2000 Congress*. Miami, March 18-19, 2000.
- SANTOS, B. D. S. (2004) *La Universidad del siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la Universidad*, Buenos Aires, Miño y Dávila- Laboratorio de Políticas Públicas.

- SANYAL, B. C. & MARTIN, M. (2005) La financiación de la educación superior: perspectiva internacionales. IN GUNI (Ed.) *La Educación Superior en el Mundo 2006. La financiación de las universidades*. Barcelona, Ediciones Mundi-Prensa.
- SAUVÉ, P. (2002a) Progressing the GATS. *Evian Group Compendium*.
- SAUVÉ, P. (2002b) Trade, Education and the GATS: What's In, What's Out, What's All the Fuss About? *Higher Education Management and Policy*, 14.
- SAUVÉ, P. & STERN, R. M. (2000) *GATS2000. New Directions in Services Trade Liberalization*, Washington, Brookings.
- SAYER, A. (2004) Seeking the geographies of power. *Economy and Society*, 33.
- SCHERRER, C. (2005) GATS: long-term strategy for the commodification of education. *Review of International Political Economy*, 12, 484–510.
- SCHOLTE, J. A. (2000) Cautionary Reflections on Seattle. *Millenium. Journal of International Studies*, 29, 115-121.
- SCHUGURENSKY, D. (1997) University Restructuring in Argentina: The Political Debate. IN TORRES, C. A. & PUIGGRÓS, A. (Eds.) *Latin American Education. Comparative Perspectives*. Boulder, Westview Press.
- SCHUGURENSKY, D. & DAVIDSON-HARDEN, A. (2003) From Córdoba to Washington: WTO/GATS and Latin American education. *Globalisation, Societies and Education*, 1, 321-357.
- SEOANE, J. & TADDEI, E. (2001) *Resistencias mundiales. De Seattle a Porto Alegre*, Buenos Aires, Clacso.
- SEPA (2003) Impacto del comercio libre. *Jornada continental "La Educación no se vende"*. Cancun, Septiembre de 2003.
- SHASHIKANT, S. (2005) GATS talks will move only with a "big leap" in mode 4. *TWN Info Service on WTO and Trade Issues. N. 198*.
- SLAUGHTER, S. & LESLIE, G. (1997) *Academic Capitalism*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- SMITH, J. (2004) Inequality in international trade? Developing countries and institutional change in WTO dispute settlement. *Review of International Political Economy*, 11, 542-573.
- SMITH, M. (2006) Pluralism. IN HAY, C., LISTER, M. & MARSH, D. (Eds.) *The State: Theories and Issues*. London, Palgrave.
- SMITH, M. J. (1990) Pluralism, reformed pluralism and neo-pluralism. *Political Studies*, 38, 302-22.
- SORENSEN, G. (2006) The Transformation of the State. IN HAY, C., LISTER, M. & MARSH, D. (Eds.) *The State: Theories and Issues*. London, Palgrave.
- SOUTH-CENTRE (2006) The Development Dimension of the GATS Domestic Regulation Negotiations. *TRADE Analysis, SC/TADP/AN/SV/11*.
- STIGLITZ, J. E. (2002) *Globalization and its Discontents*, London, Penguin.
- STRANGE, S. (2001) *Strange, La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial*, Barcelona, Icaria.
- SURANOVIC, S. (1998) A Three-Year Review of the World Trade Organization. The International Economics Study Center.
- SUSSEX, E. (2005) Local and Regional Reaction to GATS and Similar Trade Rules. *2nd draft*.
- SUSSEX, E. (2005b) Local and Regional Reaction to GATS and Similar Trade Rules. *4th draft*.
- SVETLICIC, M. & SINGER, H. W. (1996) *The World Economy: Challenges of Globalization and Regionalization*, London, Macmillan.
- TARABINI, A. & VERGER, A. (2007) L'Agenda Educativa Global: Mecanismes i Actors. IN POLO, P. & VERGER, A. (Eds.) *Globalització i Desigualtats Educatives*. Palma, Escola de Formació en Mitjans Didàctics.
- TARROW, S. (1994) *Power in movement : social movements, collective action and politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- TARROW, S. (2001) Transnational Politics: Contention and Institutions in International Politics. *Annual Review of Political Science*, 4, 1-20.

- TAVARES SOARES, L. (2003) Política social y descentralización. Notas preliminares sobre el tema. IN MANGO, M. & VÁZQUEZ, S. A. (Eds.) *Descentralización y municipalización. El debate del espacio público en la escuela*. Buenos Aires, CTERA / SNES.
- TAYLOR, M. (2003) The Reformulation of Social Policy in Chile, 1973-2001. Questioning a Neoliberal Model. *Global Social Policy*, 3, 21-44.
- TAYLOR, P. J. & FLINT, C. (2002) *Geografía Política. Economía-Mundo, Estado-Nación y Localidad*, Madrid, Trama.
- TEITELBAUM, A. (2004) El ALCA está entre nosotros: Los tratados bilaterales de libre comercio. *Argenpress*.
- TEJERINA, B. (1998) Los movimientos sociales y la acción colectiva. De la producción simbólica al cambio de valores. IN IBARRA, P. & TEJERINA, B. (Eds.) *Los movimientos sociales: transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid, Trotta.
- TELLIS, W. (1997) Application of a Case Study Methodology. *The Qualitative Report*, 3.
- TFP (2002) An Update on New Providers. *The Futures Project*, www.futuresproject.org.
- THEILER, J. C. (2005) Internationalization of Higher Education in Argentina. IN WIT, H. D., JARAMILLO, C., GACEL-ÁVILA, J. & KNIGHT, J. (Eds.) *Higher Education in Latin America. The International Dimension*. Washington DC, The World Bank.
- THERBON, G. (1987) *La ideología del poder y el poder de la ideología*, Madrid, Siglo XXI.
- TIRAMONTI, G. (2001b) *Modernización educativa de los 90 ¿el fin de una ilusión emancipadora?*, Buenos Aires, Temas.
- TOMASEVSKI, K. (2005) Globalizing What: Education as a Human Right or as a Traded Service? . *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 12, 1-78.
- TOOLEY, J. (2002) Justificación de las soluciones de mercado en educación. IN NARODOWSKI, M., NORES, M. & ARANDA, M. (Eds.) *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*. Buenos Aires, Granica.
- TORRENT, R. (2001) La participación de la Comunidad Europea y los Estados miembros en la OMC. IN ESPÓSITO, C., BLÁZQUEZ-NAVARRO, I. & REMIRO-BROTÓNS, A. (Eds.) *La Organización Mundial del Comercio y el regionalismo europeo*. Madrid, Dykinson.
- TORRES, C. A. & SCHUGURENSKY, D. (2002) The political economy of higher education in the era of neoliberal globalization: Latin America in comparative perspective. *Higher Education in Europe*, 43, 429-455.
- TORRES, R. M. (2000a) *One Decade of Education for All: The Challenge Ahead*, Buenos Aires, IIEP.
- TORRES, R. M. (2000b) Reformas educativas, docentes y organizaciones docentes en América Latina y el Caribe. *Los docentes protagonistas*. Bogotá, CAB/Editorial Magisterio Nacional.
- TRAMER, V. (2002) Instrumentos de Prochile para la vinculación. *ENCUENTRO NACIONAL UNIVERSIDADES-EMPRESAS. Desafíos y Oportunidades para el Desarrollo*. Valparaíso, 14 y 15 de noviembre de 2002.
- TSUTSUI, K. & WOTIPKA, C. M. (2004) Global Civil Society and the International Human Rights Movement: Citizen Participation in HHRR International Nongovernmental Organizations *Social Forces*, 83, 587-620.
- TUGORES, J. (1997) *Economía internacional i integració econòmica*, Barcelona, McGraw-Hill/Edicions Universitat de Barcelona.
- UMAÑA PEÑA, R. A., ÁLVAREZ-DARDET DÍAZ, C. & VIVES CASES, C. (2006) La opacidad de los acuerdos generales de bienes y servicios en España. *Gaceta Sanitaria*, 20, 228-232.
- UN (2003) Enhanced cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector. New York, United Nations General Assembly.
- UNCTAD (2005) Trade in Services and Development Implications. TD/B/COM.1/71, United Nations Conference on Trade and Development.

- UNESCO (1998) *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción*, Paris, 1998, Conferencia Mundial sobre la Educación Superior.
- UNESCO (2004) *Educación Superior en una Sociedad Mundializada*, Paris, UNESCO.
- UNESCO (2005a) *Convention on the protection and promotion of the diversity of cultural expressions*, Paris, UNESCO.
- UNESCO (2005b) Follow-up to the World Conference on Higher Education UNESCO'S action (1998-2005)- An overview. *ED/HED/RIQ/2005/ME/17*.
- UNESCO (2005c) *Guidelines for Quality Provision in Cross-border Higher Education*, Paris, UNESCO.
- UNESCO (2006) *Global Education Digest 2006*, Montreal, UNESCO Institute for Statistics.
- UVALIC-TRUMBIC, S. (2002) UNESCO's conventions on the recognition of qualifications: regional frameworks. *First Global Forum on International Quality Assurance, Accreditation and the Recognition of Qualifications in Higher Education*. UNESCO, Paris, 17-18/10/02.
- VAN DAMME, D. (2003) Globalisation, liberalisation and the need for international public regulation. *SG Meeting, 16/01/03*. Geneva.
- VAN DIJK, T. (1992) *La ciencia del texto*, Barcelona, Ariel.
- VAN DIJK, T. (2003) *Ideología y discurso*, Barcelona, Ariel.
- VAN GINKEL, H. J. A. & RODRIGUES DIAS, M. A. (2006) Retos Institucionales y políticos de la acreditación en el ámbito internacional. IN GUNI (Ed.) *La Educación Superior en el Mundo 2007. Acreditación para la garantía de calidad: ¿Qué está en juego?* Barcelona, Ediciones Mundi-Prensa.
- VANLATHAM, J.-M. (2003) Education and General Agreement on Trade in Services: preserving public education is the best way to achieve the Education For All program. *Policy Futures in Education*, 1, 342-350.
- VERBIK, L. & MERKLEY, C. (2006) International Branch Campuses. Model and Trends. *OBHE Report*.
- VERGER, A. (2005a) Transformaciones globales y educación pública. El caso del AGCS de la OMC. *Aula de Innovación Educativa*, 141.
- VERGER, A. (2005b) El Acuerdo General de Comercio de Servicios de la OMC. Aproximación a sus impactos en los sistemas educativos. *El Clarión*, 12.
- VERGER, A. (2006a) Cambiando las reglas de juego en la OMC. El caso de las negociaciones de servicios en la Ministerial de Hong Kong. *Latin American Network for Trade* (www.latn.org), LATN Working Papers.
- VERGER, A. (2006b) Las reglas de juego en la OMC. Análisis de las negociaciones de servicios en la Conferencia Ministerial de Hong Kong. *LATN (Latin American Trade Network) - Papers de Divulgación*. www.latn.org.ar.
- VERGER, A. (2008, forthcoming-a) GATS and Higher Education. State of the Play of the Liberalisation Commitments. *Higher Education Policy*.
- VERGER, A. (2008, forthcoming-b) Measuring Educational Liberalisation. A Global Analysis of GATS. *Globalisation, Societies and Education*.
- VERGER, A. & BONAL, X. (2004) El movimiento de movimientos en el escenario global. El caso de las campañas contra la OMC y el AGCS. *Revista Liminar*, 3, 7-26.
- VERGER, A. & BONAL, X. (2006) Against GATS: the Sense of a Global Struggle. *Journal for Critical Education Policy Studies*, 4.
- VERGER, A. & LLISTAR, D. (2006) La Jerarquía Global-Local en el Sistema de Estratificación Mundial. Nuevas Estrategias ante Nuevos Escenarios. *Politika. Revista de Ciencias Sociales. Universidad del País Vasco*, 1, 129-146.
- VERGER, A. & TERRONES, A. (2005) *La solidaritat en moviment: formes d'entendre la solidaritat des de l'acció col.lectiva*, Palma, Lleonard Muntaner.
- VIDAL VILLA, J. M. (1976) *Teorías del Imperialismo*, Barcelona, Anagrama.
- VILLANUEVA, E. (2003) La Educación Transnacional y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEAU). Argentina. IN CSE/CNAP (Ed.) *VIII Seminario Internacional 2003. Cruzando fronteras: Nuevos desafíos para la educación superior*. Santiago, CSE/CNAP.

- VINOKUR, A. (2006) Brain migration revisited. *Globalisation, Societies and Education*, 4, 7-24.
- VLK, A. (2006) *Higher Education and GATS. Regulatory Consequences and Stakeholders' Responses*, University of Twente, CHEPS.
- WADE, R. H. (2005) Failing States and Cumulative Causation in the World System. *International Political Science Review*, 26, 17-36.
- WALLERSTEIN, I. (1979) *The Capitalist World-Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- WALSH, J. I. (2000) When do Ideas Matter? Explaining the Successes and Failures of Thatcherite Ideas. *Comparative Political Studies*, 33, 483-516.
- WALT, S. M. (1998) International Relations: one world, many theories. *Foreign Policy*, 110, 29-46.
- WATERMAN, P. (2001) *Globalization, Social Movements and the New Internationalisms*, London, Continuum.
- WB (1994) *Higher Education: The Lessons of Experience*, Washington DC, World Bank.
- WB (2002) *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education*, Washington, DC, World Bank.
- WB (2004) Global Economic Prospects. Trade Regionalism and Development.
- WB & UNCTAD (1994) *Liberalizing International Transactions in Services: A Handbook*, Ginebra, NNUU.
- WEISS, F. (2001) Aspectos jurídicos del comercio de servicios en una economía globalizada. IN ESPOSITO, C., BLÁZQUEZ-NAVARRO, I. & REMIRO-BROTÓNS, A. (Eds.) *La Organización Mundial del Comercio y el regionalismo europeo*. Madrid, Dykinson.
- WENDE, M. C. V. D. (2003) Globalisation and Access to Higher Education. *Journal of Studies in International Education*, 7, 193-206.
- WENDT, A. (1999) *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- WESSELIUS, E. (2002) Behind GATS 2000: Corporate power at work. *The WTO series*, nº 4. Transnational Institute.
- WILKINSON, R. (2002) The World Trade Organisation. *New Political Economy*, 7, 129-141.
- WILKINSON, R. (2002b) *Global governance: critical perspectives*, London, Routledge.
- WILKINSON, R. (2004) The Politics of Collapse: Development, the WTO and the Current Round of Trade Negotiations. *IPEG Papers in Global Political Economy*, 15.
- WILLIAMS, S. (2003) UNESCO in action education: Borderless Education. *The New Courier*, 2.
- WIT, H. D. (1995) *Strategies for Internationalisation of Higher Education, A Comparative Study of Australia, Canada, Europe and the United States of America*, Amsterdam, EAIE.
- WIT, H. D. (1999) Changing Rationales for the Internationalization of Higher Education. *International Higher Education*, Spring 1999.
- WIT, H. D. (2005) Implicaciones para la Educación Superior de los Acuerdos de Libre Comercio. IN ANECA (Ed.) *La OMC y la Educación Superior. III Foro ANECA*. Madrid, Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación.
- WOLF, K. D. (2007) Bologna as a Reform Process. *ECPR Joint Sessions - Workshop 11 'Reforming Educational Policy: Internationalization - Privatization - Governance'*. Helsinki 7-12 May 2007.
- WOODS, N. & NARLIKAR, A. (2001) Governance and the Limits of Accountability: The WTO, the IMF, and the World Bank. *International Social Science Journal*, 53, 569-583.
- WORTH, J. (2000) The threat to higher education. A briefing on current WTO negotiations. www.peopleandplanet.org/tradejustice.
- WRIGHT-MILLS, C. (1968) Consecuencias Metodológicas de la Sociología del Conocimiento. IN HOROWITZ, I. L. (Ed.) *Historia y Elementos de la Sociología del Conocimiento*. Buenos Aires, Eudeba.

- WTO (1996) Guidelines for arrangements on relations with Non-Governmental Organizations. WT/L/162.
- WTO (1998) Education Services. Background note by the Secretariat. S/C/W/49.
- WTO (1999) *Introducción al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS)*, Ginebra, División del Comercio de Servicios de la OMC.
- WTO (2000a) Communication from US. Higher (Tertiary) Education, Adult Education and Training., Council for Trade in Services Session.
- WTO (2000b) *Diez ventajas del sistema de comercio de la OMC*, Ginebra, OMC.
- WTO (2000c) *Guide to the GATS. An Overview of Issues for Further Liberalization of Trade in Services*, The Hague, Kluwer Law International.
- WTO (2001a) Communication from Australia. Negotiation Proposal for Education Services., Council for Trade in Services Session.
- WTO (2001b) Communication from New Zealand. Negotiation Proposal for Education Services. Council for Trade in Services.
- WTO (2001c) *Con el comercio hacia el futuro*, Ginebra, OMC.
- WTO (2001d) *GATS- fact and fiction*, Geneva, World Trade Organization.
- WTO (2002a) Communication from Japan. Negotiation Proposal for Education Services. Council for Trade in Services Session.
- WTO (2002b) Director-general of WTO and chairman of WTO services negotiations reject misguided claims that public services are under threat. *WTO NEWS: 2002 PRESS RELEASES*, Press/299 28 June 2002.
- WTO (2003) *Entender la OMC*, Geneva, WTO- Information and Media Relations Division.
- WTO (2003b) *Declaraciones de Doha*, Ginebra, OMC.
- WTO (2004) *The Future of WTO*, Geneva, World Trade Organisation.
- WTO (2005a) Comunicación de Suiza. Los servicios de enseñanza y el AGCS: la experiencia Suiza., Council for Trade in Services Session.
- WTO (2005b) Council for Trade in Services, Special Session. EDUCATION SERVICES. Information Note by the Secretariat. *JOB(05)/203*, 21/09/05.
- WTO (2005c) Informe anual del Director General- 2004. *Revista General de la Evolución del Entorno Comercial Internacional*. OMC.
- WTO (2005d) *Understanding the WTO*, Geneva, WTO- Information and Media Relations Division.
- WTO (2005e) *WTO Annual Report - 2005*, Geneva, WTO Secretariat.
- WTO (2005b) Initial and Revised Offers. A factual assessment of the state of play. Council for Trade in Services. Special Session.
- WTO (2005e) Ministerial Declaration: Ministerial Conference. Sixth Session. Hong Kong, 13 - 18 December 2005. *Adopted on 18 December 2005*, WT/MIN(05)/DEC.
- YIN, R. K. (1994) *Case study research : design and methods*, Thousand Oaks, Sage Publications.
- ZDOUC, W. WTO Dispute Settlement Practice Relating to the GATS.
- ZHANG, C. (2003) Transnational Higher Education in China: Why has the State encouraged its Development? . *School of Education*. Sanford, University of Stanford.
- ZIGURAS, C., REINKE, L. & MC BURNIE, G. (2003) 'Hardly Neutral Players': Australia's role in liberalising trade in education services. *Globalisation, Societies and Education*, 1, 359-374

ANNEXOS

ANNEX 1: Importació de serveis educatius des de la perspectiva Nord-Sud

Taula A.1. Taula de contingència: Nord i Sud / Importació de Serveis d'Educació Superior

		Categories: Importació serveis educatius (Ed. Sup.)							Total
Categoria de desenvolupament		Molt baix	Baix	Mig baix	Mig	Mig alt	Alt	Molt alt	
Sud	Recompte	22	16	7	5	6	10	16	82
	% de Categories: Nord i Sud	26,8%	19,5%	8,5%	6,1%	7,3%	12,2%	19,5%	100,0%
Nord	Recompte	13	13	3	3	1	2	2	37
	% de Categories: Nord i Sud	35,1%	35,1%	8,1%	8,1%	2,7%	5,4%	5,4%	100,0%
Total	Recompte	35	29	10	8	7	12	18	119
	% de Categories: Nord i Sud	29,4%	24,4%	8,4%	6,7%	5,9%	10,1%	15,1%	100,0%

Font: Elaboració pròpia amb dades de l'Institut d'Estadística de la UNESCO

ANNEX 2: Membres i observadors de l'OMC

a) Membres de l'OMC

Taula A.2. Membres de l'OMC

PRIMERS MEMBRES	ALTRES MEMBRES	OBSERVADORS
Antigua and Barbuda -1 gener 1995	Trinidad and Tobago -1 Març 1995	Afghanistan
Argentina -1 gener 1995	Zimbabwe - 5 Març 1995	Algeria
Australia -1 gener 1995	Dominican Republic - 9 Març 1995	Andorra
Austria -1 gener 1995	Jamaica - 9 Març 1995	Azerbaijan
Bahrain, Kingdom of -1 gener 1995	Turkey - 26 Març 1995	Bahamas
Bangladesh -1 gener 1995	Tunisia - 29 Març 1995	Belarus
Barbados -1 gener 1995	Cuba - 20 Abril 1995	Bhutan
Belgium -1 gener 1995	Israel - 21 Abril 1995	Bosnia and Herzegovina
Belize -1 gener 1995	Colombia - 30 Abril 1995	Cape Verde
Brazil -1 gener 1995	Mozambique - 26 Agost 1995	Equatorial Guinea
Brunei Darussalam -1 gener 1995	El Salvador - 7 Maig 1995	Ethiopia
Canada -1 gener 1995	Botswana - 31 Maig 1995	Holy See (Vatican)
Chile -1 gener 1995	Central African Republic - 31 Maig 1995	Iran
Costa Rica -1 gener 1995	Djibouti - 31 Maig 1995	Iraq
Côte d'Ivoire -1 gener 1995	Guinea Bissau - 31 Maig 1995	Kazakhstan
Czech Republic -1 gener 1995	Lesotho - 31 Maig 1995	Lao People's Democratic Republic
Denmark -1 gener 1995	Malawi - 31 Maig 1995	Lebanese Republic
Dominica -1 gener 1995	Maldives - 31 Maig 1995	Libya
European Communities -1 gener 1995	Mali - 31 Maig 1995	Montenegro
Finland -1 gener 1995	Mauritania - 31 Maig 1995	Russian Federation
France -1 gener 1995	Togo - 31 Maig 1995	Samoa
Gabon -1 gener 1995	Burkina Faso - 3 Juny 1995	Sao Tomé and Príncipe
Germany -1 gener 1995	Egypt - 30 Juny 1995	Serbia
Ghana -1 gener 1995	Poland - 1 Juliol 1995	Seychelles
Greece -1 gener 1995	Switzerland - 1 Juliol 1995	Sudan
Guyana -1 gener 1995	Guatemala - 21 Juliol 1995	Tajikistan
Honduras -1 gener 1995	Burundi - 23 Juliol 1995	Ukraine
Hong Kong, China -1 gener 1995	Sierra Leone - 23 Juliol 1995	Uzbekistan
Hungary -1 gener 1995	Cyprus - 30 Juliol 1995	Vanuatu
Iceland -1 gener 1995	Slovenia - 30 Juliol 1995	Yemen
India -1 gener 1995	Liechtenstein - 1 Setembre 1995	
Indonesia -1 gener 1995	Nicaragua - 3 Setembre 1995	
Ireland -1 gener 1995	Bolivia - 12 Setembre 1995	
Italy -1 gener 1995	Guinea - 25 Octubre 1995	
Japan -1 gener 1995	Madagascar - 17 Novembre 1995	
Kenya -1 gener 1995	Cameroon - 13 Desembre 1995	
Korea, Republic of -1 gener 1995	Qatar - 13 Gener 1996	
Kuwait -1 gener 1995	Fiji - 14 Gener 1996	
Luxembourg -1 gener 1995	Ecuador - 21 gener 1996	
Macao, China -1 gener 1995	Haiti - 30 Gener 1996	
Malaysia -1 gener 1995	Saint Kitts and Nevis - 21 Febrer 1996	
Malta -1 gener 1995	Benin - 22 Febrer 1996	
Mauritius -1 gener 1995	Grenada - 22 Febrer 1996	
Mexico -1 gener 1995	United Arab Emirates - 10 Abril 1996	
Morocco -1 gener 1995		
Myanmar -1 gener 1995		

Namibia -1 gener 1995 Netherlands -1 gener 1995 New Zealand -1 gener 1995 Nigeria -1 gener 1995 Norway -1 gener 1995 Pakistan -1 gener 1995 Paraguay -1 gener 1995 Peru -1 gener 1995 Philippines -1 gener 1995 Portugal -1 gener 1995 Romania -1 gener 1995 Saint Lucia -1 gener 1995 Saint Vincent & the Grenadines - 1 gen. 95 Senegal -1 gener 1995 Singapore -1 gener 1995 Slovak Republic -1 gener 1995 South Africa -1 gener 1995 Spain -1 gener 1995 Sri Lanka -1 gener 1995 Suriname -1 gener 1995 Swaziland -1 gener 1995 Sweden -1 gener 1995 Tanzania -1 gener 1995 Thailand -1 gener 1995 Uganda -1 gener 1995 United Kingdom -1 gener 1995 United States of America -1 gener 1995 Uruguay -1 gener 1995 Venezuela -1 gener 1995 Zambia -1 gener 1995	1996 Rwanda - 22 Maig 1996 Papua New Guinea - 9 Juny 1996 Solomon Islands - 26 Juliol 1996 Chad - 19 Octubre 1996 The Gambia - 23 Octubre 1996 Niger - 13 Desembre 1996 Angola - 23 Novembre 1996 Bulgaria - 1 Desembre 1996 D.R. of the Congo - 1 gener 1997 Mongolia - 29 Gener 1997 Congo - 27 Març 1997 Panama - 6 Setembre 1997 Kyrgyz Republic - 20 Desembre 1998 Latvia - 10 Febrer 1999 Estonia - 13 Novembre 1999 Jordan - 11 Abril 2000 Georgia - 14 Juny 2000 Albania - 8 Setembre 2000 Oman - 9 Novembre 2000 Croatia - 30 Novembre 2000 Lithuania - 31 Maig 2001 Moldova - 26 Juliol 2001 China - 11 Desembre 2001 Chinese Taipei - 1 gener 2002 Armenia - 5 Febrer 2003 Macedonia - 4 Abril 2003 Nepal - 23 Abril 2004 Cambodia - 13 Octubre 2004 Saudi Arabia - 11 Des. 2005 Tonga - 27 de juliol 2007 Vietnam - 11 de gener 2007	
---	--	--

Font: wto.org [consulta: 12/09/07]

b) Organitzacions Internacionals Intergovernamentals amb la condició d'observadores a l'OMC, en funció dels diferents òrgans de l'OMC (pàg. següent)

Consell General

Banc Mundial
Centre de Comerç Internacional (CCI)
UNCTAD
Fons Monetari Internacional (FMI)
OCDE
Nacions Unides (NU)
Organització de les Nacions Unides per a la Agricultura i l'alimentació (FAO)
Organització Mundial de la Propietat Intel·lectual (OMPI)

Òrgan d'Examen de les Polítiques Comercials

Associació Europea de Lliure Comerç (AELC)
Banc Europeu de Reconstrucció i Desenvolupament (BERD)
Banc Mundial
UNCTAD
Fons Monetari Internacional (FMI)
OCDE
Organització de les Nacions Unides per a la Agricultura i l'alimentació (FAO)

Consell del Comerç de Mercaderies

Banc Mundial
UNCTAD
Fons Monetari Internacional (FMI)
Nacions Unides (NU)
Oficina Internacional dels Tèxtils i les Prendes de Vestir (OITP)
OCDE
Organització de les Nacions Unides per a la Agricultura i l'alimentació (FAO)
Organització Mundial d'Aduanes (OMA)

Consell del Comerç de Serveis

Banc Mundial
Centre de Comerç Internacional (CCI)
UNCTAD
Fons Monetari Internacional (FMI)
Nacions Unides (NU)
Unió Internacional de Telecomunicacions (UIT)
Organització d'Aviació Civil Internacional (OACI)
Organització Mundial de la Salut (OMS)
Organització Mundial del Turisme (OMT)

Consell dels aspectes dels Drets de la Propietat Intel·lectual relacionats amb el Comerç

Banc Mundial
UNCTAD
Fons Monetari Internacional (FMI)
Nacions Unides (NU)
OCDE
Organització de les Nacions Unides per a la Agricultura i l'alimentació (FAO)
Organització Mundial d'Aduanes (OMA)
Organització Mundial de la Propietat Intel·lectual (OMPI)
Unió Internacional per a la Protecció de les Obtencions Vegetals (UPOV)
Organització Mundial de la Salut (OMS)

Comitè de Pràctiques Antidumping

Banc Mundial
UNCTAD
Fons Monetari Internacional (FMI)
Grup d'Estats d'Àfrica, el Carib i el Pacífic (ACP)
OCDE

Comitè de Subvencions i Mesures Compensatòries

Banc Mundial
UNCTAD
Fons Monetari Internacional (FMI)
Organització de les Nacions Unides per a la Agricultura i l'alimentació (FAO)
Grup d'Estats d'Àfrica, el Carib i el Pacífic (ACP)
OCDE

Comitè de Salvaguardes

Banc Mundial
UNCTAD
Fons Monetari Internacional (FMI)
Grup d'Estats d'Àfrica, el Carib i el Pacífic (ACP)
OCDE

Comitè d'Agricultura

Banc Mundial
UNCTAD
Consell Internacional de Cereales (CIC)
Fons Monetari Internacional (FMI)
OCDE
Organització de les Nacions Unides per a la Agricultura i l'alimentació (FAO)
Programa Mundial d'Aliments de les Nacions Unides (PMA)

Comitè de Mesures Sanitàries i Fitosanitàries

Banc Mundial
Centre de Comerç Internacional (CCI)
Comissió Mixta FAO/OMC del Codex Alimentarius (Codex)
UNCTAD
Convenció Internacional de Protecció Fitosanitària (CIPF) de la FAO
Fons Monetari Internacional (FMI)
Oficina Internacional d'Epizooties (OIE)
Organització de les Nacions Unides per a la Agricultura i l'alimentació (FAO)
Organització Internacional de Normalització (ISO)
Organització Mundial de la Salut (OMS)
Associació Europea de Lliure Comerç (AELC)
Grup de Estats de Àfrica, el Carib i el Pacífic (ACP)
Institut Interamericà de Cooperació per a la Agricultura (IICA)
Organisme Internacional Regional de Sanitat Agropecuària (OIRSA)
OCDE
Sistema Econòmic Llatinoamericà (SELA)

Comitè de Restriccions per Balança de Pagaments

Associació Europea de Lliure Comerç (AELC)
Banc Europeu de Reconstrucció i Desenvolupament (BERD)
Banc Mundial
UNCTAD
Fons Monetari Internacional (FMI)
Grup d'Estats d'Àfrica, el Carib i el Pacífic (ACP)
OCDE

Comitè de Acords Comercials Regionals

Associació Europea de Lliure Comerç (AELC)
Banc Mundial
UNCTAD
Fons Monetari Internacional (FMI)
Organització de les Nacions Unides per a la Agricultura i l'alimentació (FAO)
Organització dels Estats Americans (OEA)

Associació Llatinoamericana d'Integració (ALADI)

Comitè de Comerç i Desenvolupament

Associació Europea de Lliure Comerç (AELC)
Associació Llatinoamericana de Integració (ALADI)
Banc Interamericà de Desenvolupament (BID)
Banc Mundial
Centre de Comerç Internacional (CCI)
Comissió Econòmica de les Nacions Unides per a Àfrica (CEPA)
Comissió Econòmica de les Nacions Unides per a Amèrica Llatina i el Carib (CEPAL)
Comissió Econòmica de les Nacions Unides per a Europa (CEPE)
Comissió Econòmica i Social de les Nacions Unides per a Àsia i el Pacífic (CESPAP)
Comunitat Andina
Comunitat de Desenvolupament del Àfrica Meridional (SADC)
Comunitat Econòmica i Monetària de Àfrica Central (CEMAC)
UNCTAD
Consell Internacional de Cereals (CIC)
Consell per a la Cooperació en el Golf (CCG)
Fons Monetari Internacional (FMI)
Grup de Estats de Àfrica, el Carib i el Pacífic (ACP)
Nacions Unides (NU)
OCDE
Organització de les Nacions Unides per a el Desenvolupament Industrial (ONUUDI)
Organització de les Nacions Unides per a la Agricultura i l'alimentació (FAO)
Organització de los Estats Americans (OEA)
PNUD
Secretaria de la Comunitat del Carib (CARICOM)
Secretaria del Commonwealth
Secretaria Permanent del Tractat General de Integració Econòmica Centramerica (SIECA)
Sistema Econòmic Llatinoamericà (SELA)
Banc Islàmic de Desenvolupament (BISD)
Comunitat Econòmica de los Estats de Àfrica Occidental (CEDEAO)
Corporació Interàrab de Garantia d'Inversions
Fons Comú per a los Productes Bàsics
Fòrum de les Illes del Pacífic
Organització de Cooperació Econòmica (OCE)
Organització de la Conferència Islàmica (OCI)
Organització Mundial de la Propietat Intel·lectual (OMPI)
Programa de les Nacions Unides per a el Medi Ambient (PNUMA)
South Centre
Unió Africana (UA)
Unió del Magrib Arab (UMA)
Unió Econòmica i Monetària del Àfrica Occidental (UEMAO)

Comitè de Comerç i Medi Ambient

Associació Europea de Lliure Comerç (AELC)
Banc Mundial
Centre de Comerç Internacional (CCI)
Comissió de les Nacions Unides sobre el Desenvolupament Sostenible (CDS)
Comissió Internacional per a la Conservació de la Tonyina Atlàntica (ICCAT)
UNCTAD
Convenció Marco de les Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic (CMNUCM)

Convenció sobre el Comerç Internacional de Espècies Amenaçades de Fauna i Flora Silvestres (CITES)
Conveni sobre la Diversitat Biològica (CDB)
Fons Monetari Internacional (FMI)
Fòrum de les Illes del Pacífic
Grup de Estats de Àfrica, el Carib i el Pacífic (ACP)
Institut Internacional de Recursos Fitogenètics (IPGRI)
Nacions Unides (NU)
OCDE
Organització de les Nacions Unides per a el Desenvolupament Industrial (ONUUDI)
Organització de les Nacions Unides per a la Agricultura i l'alimentació (FAO)
Organització Internacional de Normalització (ISO)
Organització Mundial d'Aduanes (OMA)
Organització Mundial de la Propietat Intel·lectual (OMPI)
PNUD
Programa de les Nacions Unides per a el Medi Ambient (PNUMA)
Sistema Econòmic Llatinoamericà (SELA)
Banc Islàmic de Desenvolupament (BISD)
Centre per a el Desenvolupament de la Pesca en Àsia Sudoriental (SEAFDEC)

Comitè de Acceso a los Mercados

Banc Interamericà de Desenvolupament (BID)
Banc Mundial
UNCTAD
Fons Monetari Internacional (FMI)
Grup de Estats de Àfrica, el Carib i el Pacífic (ACP)
Oficina Internacional de los Textils i les Prendas de Vestir (OITP)
Organització de les Nacions Unides per a la Agricultura i l'alimentació (FAO)
Organització Mundial d'Aduanes (OMA)

Comitè de Llicències de Importació

Banc Mundial
UNCTAD
Fons Monetari Internacional (FMI)

Comitè de Normes de Origen

Associació Europea de Lliure Comerç (AELC)
Banc Interamericà de Desenvolupament (BID)
Banc Mundial
UNCTAD
Fons Monetari Internacional (FMI)
Grup de Estats de Àfrica, el Carib i el Pacífic (ACP)
Oficina Internacional de los Textils i les Prendas de Vestir (OITP)
OCDE
Organització Mundial d'Aduanes (OMA)

Comitè d'Obstacles Tècnics al Comerç

Centre de Comerç Internacional (CCI)
Comissió Econòmica de les Nacions Unides per a Europa (CEPE)
Banc Mundial
Comissió Electrotècnica Internacional (CEI)

Comissió Mixta FAO/OMC del Codex Alimentarius (Codex)
UNCTAD
Fons Monetari Internacional (FMI)
Oficina Internacional de Epizooties (OIE)
OCDE
Organització de les Nacions Unides per a la Agricultura i

l'alimentació (FAO)
Organització Internacional de Normalització (ISO)
Organització Mundial de la Salut (OMS)
Associació Europea de Lliure Comerç (AELC)
Associació Llatinoamericana de Integració (ALADI)
Grup de Estats de Àfrica, el Carib i el Pacífic (ACP)
Organització de les Nacions Unides per a el
Desenvolupament Industrial (ONUUDI)
Organització Internacional de Metrologia Legal (OIML)

Comitè de Mesures en matèria d'Inversions relacionades amb el Comerç

Banc Mundial
UNCTAD
Fons Monetari Internacional (FMI)
Nacions Unides (NU)
OCDE

Comitè de Valoració en Aduana

Banc Interamericà de Desenvolupament (BID)
Banc Mundial
UNCTAD
Fons Monetari Internacional (FMI)
Grup de Estats de Àfrica, el Carib i el Pacífic (ACP)
Organització Mundial d'Aduanes (OMA)

Comitè del Comerç de Serveis Financers

Banc Mundial
UNCTAD
Fons Monetari Internacional (FMI)
Grup de Estats de Àfrica, el Carib i el Pacífic (ACP)
Nacions Unides (NU)
OCDE

Grup de Treball sobre les Normes del AGCS

Banc Mundial
UNCTAD
Fons Monetari Internacional (FMI)
OCDE
Nacions Unides (NU)

Grup de Treball sobre la Reglamentació Nacional

Banc Mundial
UNCTAD
Fons Monetari Internacional (FMI)
Grup de Estats de Àfrica, el Carib i el Pacífic (ACP)
Nacions Unides (NU)
OCDE

Comitè de Compromisos Específics

Banc Mundial
UNCTAD
Fons Monetari Internacional (FMI)
Nacions Unides (NU)
OCDE

Grup de Treball sobre la Transparència de la Contractació Pública

Banc Mundial
Centre de Comerç Internacional (CCI)
Comissió de les Nacions Unides per a el Dret Mercantil Internacional (CNUDMI)
UNCTAD
Fons Monetari Internacional (FMI)

Grup de Treball sobre la Relació entre Comerç e Inversions

Banc Mundial
UNCTAD
Fons Monetari Internacional (FMI)
OCDE
Organització de les Nacions Unides per a el
Desenvolupament Industrial (ONUUDI)

Grup de Treball sobre la Interacció entre Comerç i Política de Competència

Banc Mundial
UNCTAD
Fons Monetari Internacional (FMI)
OCDE

Grup de Treball sobre Comerç, Deute i Finances

Organització de les Nacions Unides per a la Agricultura i l'alimentació (FAO)
Fons Monetari Internacional (FMI)
Centre de Comerç Internacional (CCI)
OCDE
Nacions Unides (NU)
UNCTAD
Banc Mundial
Organització Mundial de la Propietat Intel·lectual (OMPI)

Grup de Treball sobre Comerç i Transferència de Tecnologia

Banc Mundial
UNCTAD
Fons Monetari Internacional (FMI)
Organització de les Nacions Unides per a el
Desenvolupament Industrial (ONUUDI)

Comitè de Contractació Pública

Centre de Comerç Internacional (CCI)
UNCTAD
Fons Monetari Internacional (FMI)
OCDE

Comitè del Comerç de Aeronaus Civils

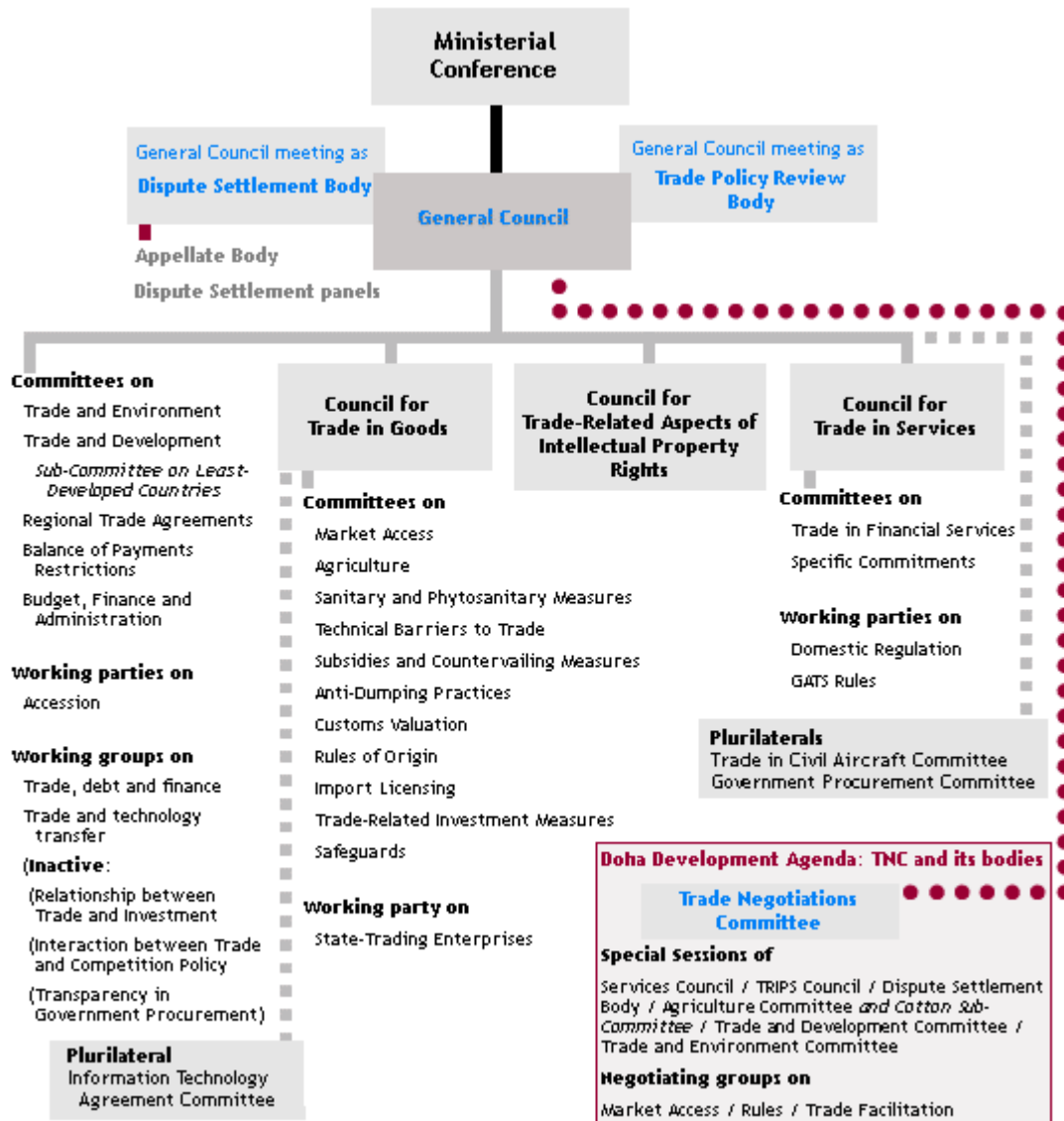
UNCTAD
Fons Monetari Internacional (FMI)

Comitè de Participants sobre la Expansió del Comerç de Productes de Tecnologia de la Informació

Centre de Comerç Internacional (CCI)
OCDE
Organització Mundial d'Aduanes (OMA)

ANNEX 3: Organigrama de l'OMC

Gràfic A.1. Organigrama de l'OMC



Font: www.wto.org [consulta: 12/07/07]

ANNEX 4: Subsectors educatius en l'AGCS

Taula A.3. Subsectors educatius en l'AGCS

SUB-SECTOR	Codi CPC	SERVEIS QUE COMPREN	Codi	SERVEIS EXCLOSOS	Codi
Educació Primària	921	Pre-escolar	92110	Child day-care services	93321
		Altres serveis d'educació primària	92190	Alfabetització d'adults	92400
Educació Secundària	922	Serveis generals d'educació secundària	92210		
		Serveis d'educació secundària superior	92220		
		Serveis d'educació secundària tècnica i professional	92230		
		Serveis d'ed. secundària tècnica i professional per persones discapacitades	92240		
Educació Superior	923	Serveis d'educació tècnica i professional post-secundària	92310		
		Altres serveis d'educació superior (universitari o equivalent)	92390		
Educació d'Adults	924	Serveis per adults fora del sistema educatiu reglat (inclou serveis proveïts per ràdio, TV o correspondència; els programes poden incloure educació general o formació professional –lifelong learning)	924	Serveis d'educació tècnica i professional post-secundària en el sistema reglat	92310
		Alfabetització d'adults	92400	Altres serveis d'ed. superior reglats	92390
Altres	929	Altres serveis no classificats	929	Serveis esportius i recreatius	9641
				Serveis proveïts per institutius o tutors contractats per les llars	9800

Font: Elaboració pròpia amb dades de la *Provisional Central Product Classification* de les NNUU

ANNEX 5: Valor EduGATS per Educació Superior i EduGATS promig de tots els subsectors educatius

Taula A.4. Valor de l'EduGATS en els països membres de l'OMC

Països	EduGATS Educació Sup.	EduGATS promig
Australia	0,59	0,36
Austria	0	0,43
Japan	0,21	0,20
Liechtenstein	0,43	0,34
New Zealand	0,66	0,39
Norway	0,55	0,44
Switzerland	0,70	0,40
United States	0	0,23
Belgium	0,64	0,51
Denmark	0,61	0,49
France	0,55	0,45
Germany	0,62	0,49
Greece	0,58	0,48
Ireland	0,62	0,49
Italy	0,58	0,48
Luxembourg	0,64	0,51
Netherlands	0,64	0,51
Portugal	0,62	0,49
Spain	0,60	0,49
United Kingdom	0,64	0,51
DESENVOLUPATS	0,52	0,44
China	0,42	0,42
Taiwan	0,70	0,52
Costa Rica	0	0,11
Ghana	0	0,37
Jamaica	0,81	0,49
Jordan	0,65	0,55
Mexico	0,70	0,56
Oman	0,69	0,55
Panama	0,57	0,34
Thailand	0	0,29
Trinidad and Tobago	0,33	0,20
Turkey	0,91	0,63
PVDs	0,48	0,42
Congo	0,76	0,15
Cambodja	0,73	0,44
Gambia	0	0,45
Haiti	0	0,20
Lesotho	0,89	0,89
Mali	0	0,20
Nepal	0,67	0,40
Rwanda	0	0,2
Sierra Leone	0,53	0,53
PMA's	0,40	0,38

Albania	0,92	0,7
Armenia	0,86	0,34
Bulgaria	0	0,30
Croatia	0,72	0,52
Czech Republic	0,38	0,68
Estonia	0,75	0,75
Georgia	0,62	0,52
Hungary	0,70	0,56
Kyrgyzstan	0,72	0,58
Latvia	0,87	0,69
Lithuania	0,77	0,61
Macedonia	0,67	0,40
Moldova	0,88	0,88
Poland	0,62	0,50
Slovakia	0,67	0,67
Slovenia	0,65	0,39
PAÏSOS EN TRANSICIÓ	0,67	0,57

Font: Elaboració pròpia

ANNEX 6: Entrevistes realitzades

a) Actors d'àmbit supraestatal

Taula A.5. Entrevistes a actors d'àmbit supraestatal

NºEntr.	Càrrec/s persona/es entrevistades	Codi entrevista
1	Conseller de serveis de Brasil davant l'OMC	Negociador serveis 01
2	Conseller de serveis d'Argentina davant l'OMC	Negociador serveis 02
3	Conseller de serveis de Bolívia davant l'OMC	Negociador serveis 03
4	Conseller de serveis de Xile l'OMC	Negociador serveis 04
5	Conseller de serveis de Colòmbia davant l'OMC	Negociador serveis 05
6	Conseller de serveis de Costa Rica davant l'OMC	Negociador serveis 06
7	Conseller de serveis de Guatemala davant l'OMC	Negociador serveis 07
8	Conseller de serveis de El Salvador davant l'OMC Ambaixador de la Missió de El Salvador davant l'OMC	Negociador serveis 08
9	Conseller de serveis d'Espanya davant l'OMC	Negociador serveis 09
10	Conseller de serveis de Mèxic davant l'OMC	Negociador serveis 10
11	Ambaixador de la Missió de Veneçuela davant l'OMC	Ambaixador a l'OMC 01
12	Ambaixador de la Missió de Xile davant l'OMC	Ambaixador a l'OMC 02
13	Ambaixador de la Missió d'Argentina davant l'OMC	Ambaixador a l'OMC 03
14	Ambaixador de la Missió de Mèxic davant l'OMC / President del Consell de Comerç de Serveis	Ambaixador a l'OMC 04
15	Tècnic de la Divisió de Serveis de l'OMC	Staff OMC 01
16	Tècnic de la Divisió de Serveis de l'OMC	Staff OMC 02
17	Consellera d'Educació d'Espanya a OCDE i UNESCO	Membre UNESCO/OCDE 01
18	Conseller d'Educació d'Argentina a la UNESCO	Membre UNESCO 01
19	Ambaixadora de la Missió de Xile a la UNESCO	Membre UNESCO 02
20	Tècnica de la Divisió d'Educació Superior de la UNESCO	Tècnica UNESCO 01
21	Secretària General de la International Association of Universities	Tècnica IAU 01
20	Tècnic del CERI de l'OCDE	Tècnic OCDE 01
21	Tècnic de la Divisió de Serveis de la UNCTAD	Tècnic UNCTAD 01
22	Tècnic de la Divisió de Serveis de la UNCTAD	Tècnic UNCTAD 02
23	Tècnica Divisió d'Educació Superior d'Education International	Tècnic EI 01
24	Secretari General d'Education International	Tècnic EI 02
25	Tècnic d'EI desplaçat a Ginebra	Tècnic EI 03
26	Tècnica de l'àrea de serveis del South Center	Tècnica South Center 01
27	President de l'ESIB	Responsable ESIB 01

28	Experta en AGCS. Assessora UNESCO i OCDE	Experta AGCS01
29	Resposable del Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe ⁴⁶⁶	Responsable IESALC01

b) Entrevistes en els diferents països

Taula A.6. Entrevistes a escala estatal

NºEntr.	Càrrec/s persona/es entrevistades	Codi entrevista
ARGENTINA		
1	Ambaixador de la Missió d'Argentina davant l'OMC	Cancillería ARG01
2	Conseller de serveis d'Argentina davant l'OMC	Cancillería ARG02
3	Alt funcionari Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Nacional y Culto	Cancillería ARG03
4	Funcionari Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Nacional y Culto	Cancillería ARG04
5	Ex asesor Secretaria de Polítiques Universitàries	SPU ARG05
6	Ex Secretari de Polítiques Universitàries	SPU ARG06
7	Ex Responsable Àrea Internacionalització S ^a Polítiques Universitàries	SPU ARG07
8	Responsable Àrea Internacionalització S ^a Polítiques Universitàries	SPU ARG08
	Tècnic Àrea Internacionalització S ^a Polítiques Universitàries	SPU ARG09
9	Coordinador àrea MERCOSUR de la Direcció Nacional de Cooperación Internacional	DNCI ARG10
10	Responsable CONEAU	CONEAU ARG11
11	Conseller d'Educació de la Missió d'Argentina davant la UNESCO	UNESCO ARG12
12	Tècnic Direcció Nacional de Gestió Universitaria	DNGU ARG13
	Tècnica Direcció Nacional de Gestió Universitaria	DNGU ARG14
13	Secretari General CTERA	CTERA ARG15
14	Responsable Relacions Internacionals CTERA	CTERA ARG16
15	Responsable Relacions Internacionals Consejo de Rectores de Universidades Privadas	CRUP ARG17
CHILE		
16	Ambaixador de la Missió de Xile davant l'OMC	DIRECON XL01
17	Conseller de serveis de Xile davant l'OMC	DIRECON XL02
18	Alt funcionari Ministerio de Relaciones Exteriores	DIRECON XL03
19	Ex Conseller de serveis de Xile a la Ronda Uruguai. Responsable de serveis en les negociacions del TLC amb els EUA	DIRECON XL04
20	Ambaixadora de la Missió de Xile a la UNESCO i ex responsable de la Divisió d'Educació Superior, Ministeri d'Educació	DES XL05 / UNESCO XL06*

⁴⁶⁶ Aquesta entrevista fou realitzada per Cibele Cesca, alumna del Master d'*International Development Studies* de la *Universiteit van Amsterdam* a la que dirigeixo la tesi de màster sobre AGCS i MERCOSUR al Brasil.

21	Funcionària Divisió d'Educació Superior	DES XL07
	Responsable del programa MESESUP de la DES	DES XL08
22	Responsable Consejo Superior de Educación	CSE XL09
23	Tècnica Consejo Superior de Educación	CSE XL10
24	Responsable CNAP	CNAP XL11
25	Tècnica CNAP	CNAP XL12
26	Ex responsable de RRII del Colegio de Profesores	CdP XL13
27	Responsable de RRII del Colegio de Profesores	CdP XL14
28	Responsable de RRII de la Universidad de Chile	UC XL15
29	Tècnica CRUCH	CRUCH XL16
ESPANYA		
30	Conseller de Serveis d'Espanya davant l'OMC	MITC ESP01
31	Funcionària de la S.G. de Comercio Internacional de Servicios del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITC)	MITC ESP02
32	Funcionari de la S.G. de Comercio Internacional de Servicios del MITC	MITC ESP03
33	Negociador de Serveis durant la Ronda d'Uruguai	MITC ESP04
34	Funcionari de la D.G de Régimen Jurídico y Coordinación Universitaria, Ministerio de Educación y Ciencia (MEC)	MEC ESP05
35	Alt Càrrec Secretaria de Estado de Universidades e Investigación, MEC	MEC ESP06
36	Tècnic ANECA	ANECA ESP07
	Tècnic ANECA	ANECA ESP08
36	Consellera d'Educació davant l'OCDE i la UNESCO	UNESCO/OCDE ESP09
37	Responsable de Relacions Internacionals dels STES-i	STES ESP10
39	Responsable d'Educació Superior de FECCOO	FECCOO ESP11
40	Responsable relacions internacionals de la CRUE	CRUE ESP12
41	Responsable FETE UGT	FETEUGT ESP13

* Dependent del tema del que parli s'usarà un o altre codi.

ANNEX 7: Instruments de la recerca

a) Guió de l'entrevista a negociadors comercials⁴⁶⁷

DADES TÈCNIQUES:

1. Quantes persones conformen la seva missió?
2. Quantes estan especialitzades / centrades en negociar serveis?
3. De quina instància governamental depenen?
4. Des de quan estan ubicats a Ginebra? (ha canviat la composició de la missió en funció de canvis de govern?)
5. Tenen formació "diplomàtica"? on us vareu formar?

RONDA DE DOHA:

6. S'han intensificat la ronda de serveis des de Hong Kong? Creu que la ronda acabarà a octubre de 2006?
7. Quines expectatives tenen en la Ronda?
8. Va assistir a la darrera conferència ministerial? Com es va desenvolupar la negociació sobre el canvi de modalitats (tema annex C)?

PROCÉS DE NEGOCIACIÓ:

9. Com i des d'on defineix les estratègies de negociació el seu país? Se'ls té en compte des de la capital?
10. Quin tipus de relació tenen amb l'*staff* de l'OMC (divisió de serveis)?
11. Així com hi ha aliances entre països en agricultura, també n'hi ha en serveis?
12. Com defineixen la seva estratègia negociadora i les seves preferències en matèria de serveis? Tenen en compte al sector exportador del país?
13. Tenen en compte les demandes de la societat civil (nacional o internacional)? Quins actors específicament?

SECTOR EDUCATIU:

14. Tenen interessos ofensius / defensius en matèria de serveis?
15. I, concretament, en educació? Pot esdevenir moneda de canvi en el decurs de la negociació?
16. Quines avantatges i inconvenients creuen que podria tenir adquirir compromisos de liberalització en el sector educatiu?
17. Han rebut demandes en el sector educatiu per part d'altres països? I la demanda plurilateral de febrer de Nova Zelanda? Han entaulat ja negociacions? Ja saben què pensen fer al respecte?
18. En matèria educativa, existeixen actors / grups de pressió domèstics que pretenen incidir en la posició del seu país? Quins? Poden participar en espais formals (consells o similars)? (en cas afirmatiu: des de quan i per què es varen crear aquests espais?)
19. Reben assessorament internacional sobre la temàtica de l'educació?
20. Per què creu que el sector de serveis educatius - juntament al del salut - és el sector en que hi ha menys compromisos establerts?
21. Si s'escau: Perquè consideren que es qualifica l'educació com a "sector sensible"?

⁴⁶⁷ Aquest guió fou dissenyat per als negociadors a Ginebra, tot i que s'aplicà també als negociadors comercials que treballen des de la capital amb petites adaptacions.

b) Guió de l'entrevista a l'staff de l'OMC (Divisió de Serveis)⁴⁶⁸

TECHNICAL DATA:

1. Which are the aims of the Services Division?
2. How many people are working in the services division?
3. How many of you are specialized in the educational sector?
4. Which is your everyday job?
5. How is the relation you establish with member countries delegations? Do they need your advisement? In relation to which kind of issues?
6. Are you in contact with the Education Ministry of some member country?
7. And with civil society actors?

DOHA ROUND:

8. Has GATS2000 been intensified since Hong Kong? Do you believe that it will finish in October 2006?
9. How do you think that GATS2000 is going to finish?
10. Did you attend to the last Ministerial Conference in Honk Kong? Could you describe to me the development of the negotiation in relation to the services area?

EDUCATION:

11. Why do you believe that, at least until now, the commitments (and offers) on education are so poor?
12. Do you hope / think it can change soon?
13. Which are the main barriers to trade in education that member countries don't want to eliminate?
14. Which are the main doubts or dilemmas that they have in relation to the liberalization of the educational sector?
 - a. Educational quality
 - b. Domestic regulation
15. Could you recommend to me some publications on the topic?

⁴⁶⁸ Aquest guió, adaptat, va servir per fer les entrevistes a la UNCTAD

c) Guió d'entrevista a responsables del món educatiu (organismes, sindicats, reguladors, agències de qualitat, etc.)⁴⁶⁹

1. ¿Cuáles cree que son, en líneas generales, los retos que plantea el fenómeno de la internacionalización de la Educación Superior?
2. ¿Cómo los afrontan desde su entidad / organización?
3. Según su opinión, cuáles son las principales características del marco regulador para la calidad de la Educación Superior en su país? ¿Podría centrarse en las fortalezas y debilidades de dicho marco?
4. ¿Cómo analizan desde su entidad la inserción de la educación superior en los acuerdos de libre comercio?
5. ¿Qué oportunidades y riesgos conllevan este tipo de procesos para la Educación Superior en su país?
6. ¿Ha sido consultada usted o la entidad que representa en el proceso de negociación del AGCS?
7. ¿Cuál era el objetivo de dichas consultas?
8. ¿Qué otros actores del sector educativo fueron consultados?
9. ¿Cuál fue la postura que mantuvo su entidad en las consultas?
10. ¿Necesitaron recurrir a otras fuentes para definir su postura sobre la temática? (trabajos académicos, experiencias de otros países, información ofrecida por la propia cancillería, etc.). Concretamente, ¿cuáles fueron esas fuentes?
11. ¿Han participado en seminarios y foros internacionales donde se ha tratado la temática?
12. ¿Se han articulado con otros actores de su país o de otros países para tratar la temática?

⁴⁶⁹ L'entrevista s'acomodava al tipus d'interlocutor en qüestió.

ANNEX 8: Els serveis en l'OSD

Taula A.6. Els serveis en l'OSD

ANY	Nº DEM	CASOS (DEMANDANT) –artícles de l'AGCS invocats -	EVOLUCIÓ DEL LITIGI
1995	1	EC – Bananes (Guatemala, Hondures, Mèxic i EUA) - Art. II, XVI, XVII -	Consultes sol·licitades — no s'ha establert un grup especial ni notificat una solució
1996	4 ⁴⁷⁰	EUA – Cuba i la Llei <i>Helms Burton</i> (CE) - Art. I, III, V, XI, XIII - Canadà – Publicacions (EUA) Japó – Serveis de distribució (EUA) - Art. III, XVI, XXIII -	Solucions convingudes mútuament Consultes sol·licitades — no s'ha establert un grup especial ni notificat una solució Consultes sol·licitades — no s'ha establert un grup especial ni notificat una solució
		Comunitats Europees — Bananes (Equador, Guatemala, Hondures, Mèxic, EUA) - Art. II y XVII -	Informes de Grups Especials i del Òrgan d'Apel·lació adoptats
1997	2	Bèlgica – Directoris Telefònics (EUA) - Art. II, VI, VIII, XVII -	Consultes sol·licitades — no s'ha establert un grup especial ni notificat una solució
		Comunitats Europees — Bananes (Panamà) - Art. II y XVII -	Consultes sol·licitades — no s'ha establert un grup especial ni notificat una solució
1998	3	Canadà – Distribució de pel·lícules (CE) - Art. II, III -	Consultes sol·licitades — no s'ha establert un grup especial ni notificat una solució
		Canadà – Indústria Automotor (Japó) - Art. II, VI, XII -	Informes de Grups Especials i del Òrgan d'Apel·lació adoptats
		Canadà – Indústria Automotor (CE) - Art. II, VI, XII -	Informes de Grups Especials i del Òrgan d'Apel·lació adoptats
1999	1	Comunitats Europees — Bananes (Guatemala, Hondures, Mèxic, Panamà, EUA) - Art. II i XVII -	Consultes sol·licitades — no s'ha establert un grup especial ni notificat una solució
2000	2 ⁴⁷¹	Mèxic – Telecomunicacions (EUA) - VI, XVI, XVII, XVIII i annex sobre <i>Telecomunicacions del AGCS</i> -	Informe del Grup Especial adoptat
2001	1	Turquia — Determinats procediments aplicats a la importació de fruits frescs (Equador) - VI y XVII -	Solucions convingudes mútuament
2002	0	-----	-----
2003	1	EUA – Jocs d'Atzar (Antigua i Barbuda) - art. II, VI, VIII, XI, XVI, XVII -	Informes de Grups Especials i del Òrgan d'Apel·lació adoptats
2004	1	Xina — Impost sobre el valor afegit aplicable als circuits integrats (EUA) - art. XVII -	Solucions convingudes mútuament
2005	0	-----	-----

Font: Elaboració pròpia amb dades procedents del portal de solució de diferències de la OMC (accés: agost de 2006)

⁴⁷⁰ Segons (Leitner and Lester, 2005) en aquest any hi hagué tres casos en els que s'invocava l'AGCS, tot i que nosaltres n'hem localitzat quatre en el portal de solució de diferències de l'OMC. És probable que no consideressin el cas de Canadà – Publicacions com un caso relacionat amb serveis.

⁴⁷¹ Una de las dues demandes no es troba en el Portal de Solució de Diferències de l'OMC.

ANNEX 9: Zones lliure d'AGCS

Taula A.7. Zones lliures d'AGCS

COUNTRY	GATS FREE ZONES AND OTHER MOTIONS	SMs IMPLIED
France	600 local governments have demanded more transparency in the negotiations and a moratorium in the GATS. Some have declared <i>GATS-free zones</i> , among these the city of Paris.	ATTAC-France
Belgium	171 Flemish communities have signed motions against the GATS and water supply services.	11.11.11
Switzerland	Geneva and Lausanne are GATS free zones. The governments of 15 cantons and 25 communities have presented different motions regarding GATS.	Attac-Switzerland
United Kingdom	26 local governments have signed motions in which they express their concern about the effects of the Agreement	Union and NGO campaigns such as World Development Movement
Austria	280 declarations regarding GATS made by municipalities, including Vienna. These declarations reject greater liberalisation of quotas for public services and insist on an immediate moratorium in the negotiations	Stop GATS Campaign
Italy	The provinces of Genoa and Ferrara, as well as such communities as Turin have passed motions against the GATS.	NGO platform and Italian trade unions
Canada	Declaration by the <i>Federation of Canadian Municipalities</i> (represents some 1000 cities) which is strictly opposed to municipal services being included in the agreement.	Council of Canadians Attac-Quebec
Australia	Declaration by the <i>Australian Local Government Association</i> (represents 700 local governments) that demands that certain service be excluded from the GATS.	Australian Services Union (ASU)
New Zealand	Declaration by the <i>Local Government New Zealand</i> federation that represents the 86 local authorities in the country.	Arena
India	200 <i>Panchayat</i> (local governments) demand of the government a moratorium in negotiations until they have evaluated the impact of the agreement.	Equations, Manthan and Global South
Spain	Declaration against GATS by the Andalusian parliament. City council s in Andalusia, Extremadura and the Basque Country have declared themselves GATS Free Zones.	Attac

Font: (Verger and Bonal, 2006)