

Organismos Internacionales y Políticas en Educación Superior: su aporte al campo de estudios de la educación superior y a la construcción de políticas públicas*

Daniela Perrotta**

* Malee Bassett Roberta y Alma Maldonado-Maldonado (Coords.) (2014). *Organismos Internacionales y Políticas en Educación Superior. ¿Pensando globalmente, actuando localmente?*, México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (Cinvestav), Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IIUE).

** Dra. Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). Becaria post-doctoral del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Correo electrónico: danielaperrotta@gmail.com

La obra *Organismos Internacionales y Políticas en Educación Superior. ¿Pensando globalmente, actuando localmente?*, coordinada por Roberta Malee Bassett y Alma Maldonado Maldonado, constituye una referencia imprescindible en el campo de estudio de la educación superior y es un aporte valioso para la construcción de políticas públicas en las que participen, entre otros, los actores gubernamentales, los movimientos sociales y las instituciones universitarias. Sin lugar a dudas, este trabajo se erige ya como un “clásico” para todo estudiante, investigador, profesor y tomador de decisiones en la materia, en cuanto compila las contribuciones de 26 expertos, académicos y/o funcionarios, provenientes de diferentes países del mundo. Recoge las características centrales de los organismos internacionales y regionales que cuentan con una agenda para la educación superior, a la vez que realiza un análisis certero de la incidencia que éstos han tenido en las instituciones y en los actores de este campo de estudio. Se trata, en definitiva, de una obra que señala la “huella” de las dinámicas, los procesos y las tendencias que caracterizan a la educación superior desde mediados del siglo xx hasta nuestros días.

El punto de partida es el escrutinio y la visibilidad de la producción del conocimiento acerca de la educación superior que se origina en las diferentes agencias e instituciones, y no sólo en la instancia tradicional: la Universidad. Phillip Altbach, en el capítulo inicial, plantea que los organismos

internacionales de diverso tipo, las agencias estatales, las diferentes redes y asociaciones de actores de la educación superior, así como los tanques de pensamiento, continuamente están generando conocimiento sobre este sector educativo, y el proceso de internacionalización de la propia educación superior ha derivado en profesionalizar los servicios que brindan información acerca de las temáticas mundiales y transnacionales. Con este panorama, es preciso destacar que el fenómeno en conjunto puede ser considerado un campo de estudio –en tanto campo de conocimiento–, tal como lo define Bourdieu: “un campo de fuerzas [...] dotado de una estructura, así como un campo de luchas para conservar o transformar ese campo de fuerzas [...]” (Bourdieu, 2010: 125). El libro, entonces, logra dar cuenta de los diferentes actores y sus posiciones en torno al campo de la educación superior.

La obra se estructura en cuatro secciones. La primera es un capítulo inicial de Altbach que delinea el mapa de la investigación en educación superior y su vinculación con el diseño de las políticas. La segunda está abocada al estudio de una selección de organismos internacionales (la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura –UNESCO–; la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE–; el Banco Mundial –BM–; la Organización Mundial de Comercio –OMC–), a partir del estudio del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios –AGCS–; los trabajos de este apartado son realizados por Stamenka Uvalic-Trumbic, Karen Mundy, Meggan Madden, Tom Schuller, Stephan Vincent-Lancrin, Alberto Amaral, Guy Neave, Jamil Salmi, Richard Hopper, Roberta Malee Bassett, Susan Robertson, Aik Hoe Lim y Dale Honeck. La tercera se dedica a la presentación de las regiones: África, Asia –desde el caso de China–, Europa y América Latina; los autores que aquí colaboran son: Damtew Teferra, Rui Yang, José Ginés Mora, Juan Félix, Ángel Díaz Barriga y Blanca Minerva Torres Olave. Finalmente, la cuarta y última parte incorpora la participación de otros actores de suma relevancia y de actuación “glocal” como son una gama de diferentes fundaciones estadounidenses (sobre países en vías de desarrollo), donantes variados (en el caso africano) y organismos para la ayuda bilateral; firman aquí Jorge Balán, Peter Maassen, Nico Cloete, Alma Maldonado Maldonado y Brendan Cantwell. Las conclusiones quedan a cargo de las coordinadoras.

La fortaleza de este libro radica en la combinación de tres elementos nodales que lo recorren transversalmente: primero, una mirada holística e integral sobre las políticas en educación superior, que combina las diferentes escalas y/o arenas políticas para la formulación, la decisión y la implementación de las políticas (la global, la nacional y la local); segundo, la pre-

sentación de parte de los propios actores de los organismos internacionales que tienen injerencia –directa o indirecta– sobre el sector de la educación superior y que, a la vez, los atraviesan dinámicas de puertas giratorias con el sector académico; tercero, la presentación de análisis críticos y sólidos de los organismos internacionales revisitados, así como de experiencias regionales y de otras instituciones o agentes donantes. Con todo, la obra constituye un avance en el campo, pues sistematiza tanto constructos teóricos como opciones metodológicas, dejando una caja de herramientas para la investigación social, y nos lega una agenda de estudio para la educación superior en este milenio.

La mirada integral: visualizando las múltiples y variadas interrelaciones entre las escalas para la definición de políticas

El primer elemento nodal toma en cuenta que en buena parte de la literatura sobre la educación han predominado los análisis estancos que diseccionan las diferentes escalas (global, nacional, local) para la acción política, en detrimento de un abordaje holístico e integral. Y contrario a esa tendencia, el texto aquí presentado se nutre de una visión de corte más sistémico que permite indagar en las múltiples incidencias sobre las definiciones locales de las políticas públicas, así como en las propias prácticas y políticas institucionales de las universidades o de otras instituciones de educación superior. En este sentido, la pregunta inicial “¿Pensando globalmente, actuando localmente?” invita al lector a desentrañar esas múltiples y variadas conexiones entre las prerrogativas –directas o indirectas– por parte de estos organismos internacionales y regionales, y su vinculación con el andamiaje político-institucional local, que puede ser tanto a nivel nacional como al del sector de la educación superior. Es decir, incita a pensar en los procesos de difusión de las políticas, en los actores que contribuyen a esa difusión –tanto emisores como receptores–, y en los diferentes mecanismos que operan en pos de los cambios en las políticas o en las instituciones, por la vía de instrumentos directos (persuasión) o indirectos (emulación).¹

A la tradicional interpretación de cómo los diferentes organismos internacionales y regionales han constreñido –a raíz de su capacidad material– a diferentes países mediante condicionamientos al estilo de “préstamos por

¹ Sobre este corpus de literatura véase: Börzel y Risse (2011), Mok (2012), Perrotta (2014), Robertson (2009).

reformas domésticas”, la mirada propuesta por el libro permite incorporar el rol que juegan las ideas, las normas y los valores en la promoción de realizar cambios en la política nacional. Además, se amplía la precisión contextual para analizar las tendencias de la educación superior, evitando ceñir exclusivamente el análisis a los procesos políticos y a los actores nacionales. La incorporación de las escalas regional y global, a su vez, contribuye a la identificación de rupturas y continuidades a lo largo del tiempo así como a encontrar puntos de similitud y de diferencia –en términos comparativos– entre las experiencias de diferentes latitudes.

Al mismo tiempo, la obra alerta que lo anterior no implica *per se* la existencia de una traducción literal de los lineamientos colocados en la arena global o regional sobre los de la arena nacional–sectorial. Los procesos de difusión de las políticas nunca son asépticos, sino que –como ya ha sido demostrado por varios autores– siempre hay una apropiación local que genera ritmos y formas diferenciales en la implementación de las políticas y en la puesta en marcha de nuevas prácticas. Por su lado, las instituciones internacionales tampoco constituyen esferas ajenas a toda influencia: la gran mayoría de estas instituciones tienen conformaciones intergubernamentales que operan como vasos comunicantes entre el organismo y los gobiernos nacionales, por medio de procesos de aprendizaje social y de socialización. En síntesis, tal como está cabalmente abordado en la estructura del libro, lo valioso en términos analíticos consiste en asir esas variadas vinculaciones entre las instituciones de las diferentes escalas de acción y los actores intervinientes e interesados.

La voz de los actores

El segundo elemento nodal a destacar aquí consiste en que las presentaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), así como del Banco Mundial (BM), las ofrecen funcionarios y actores clave de dichos Organismos Internacionales (OI). Esta sección se organiza en torno a la presentación de los OI por parte de sus actores, y cada contribución es continuada por un trabajo de analistas del campo académico. En este sentido, la voz de los actores de los OI sobre su institución y sus prácticas se balancea con la posterior argumentación crítica sobre los mismos. Consideramos, a todas luces, que ésta fue una apuesta innovadora y atrevida de las coordinadoras del libro, que demos-

tró ser sumamente enriquecedora para el avance del conocimiento y el debate político.

Vale destacar, igualmente, que muchos de estos “actores” no son “funcionarios puros” de los OI en cuestión; se observa un fenómeno de puertas giratorias entre la academia y el funcionariado internacional, que da cuenta del proceso de escasa estabilidad y permanencia de las burocracias en estas instituciones. La voz de los actores de los diferentes OI, en la descripción del sinuoso recorrido de estas instituciones a lo largo de los años-y de su mirada analítico-reflexiva respecto a los cambios y continuidades-, es un interesante puntapié para la investigación y para el diálogo con los capítulos que siguen después.

Asimismo, la incorporación de la voz de los propios actores reporta al menos dos beneficios. Primero, son ellos quienes abordan documentos y procesos que a veces escapan al analista, pues todo aquel investigador social sabe que el trabajo de campo en este tipo de instituciones suele ser arduo y difícil; las coordinadoras mencionan que los OI han sido poco permeables y bastante opacos a su estudio, por lo tanto, estos trabajos iluminan sobre aspectos no conocidos de ellos y contribuyen a desentrañar la literatura gris a su alrededor. Segundo, estos capítulos también tienen el potencial para convertirse en material empírico que sirva a ulteriores indagaciones, por ejemplo, entre quienes utilicen la técnica del rastreo de procesos.

La voz de los analistas críticos

El tercer elemento que compone la triada de aspectos novedosos y meritorios de esta obra es la producción de colaboraciones de expertos reconocidos en el campo de estudios de la educación superior que, con un análisis crítico y preciso, logran cerrar cabalmente el mapa planteado por Malee Bassett y Maldonado Maldonado: las influencias de las ideas, las normas y los valores de los actores internacionales (OI, regiones, donantes) *pensando globalmente*, sobre las escalas de acción política nacional y local (Estadonación, gobiernos subnacionales, las propias instituciones de educación superior), *actuando localmente*. En este sentido, al estudio de los OI se suman indagaciones sobre regiones específicas (África, Asia, Europa, América Latina), así como sobre donantes tradicionales y emergentes en el escenario internacional y de cara al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Estos capítulos permiten, como se expuso, contar con una mirada certera sobre el rol de los organismos internacionales y regionales en la incidencia de las políticas para la educación superior en diferentes latitudes, y además brindan una caja de herramientas conceptuales, teóricas y metodológicas para el avance en la construcción del conocimiento. Ello deviene en una interesante combinación de enfoques inter, multi y transdisciplinarios para abordar aristas de las actuales tendencias de la educación superior. Por ejemplo, la mirada de Susan Robertson recupera aportes del campo de la economía política internacional desde la perspectiva de Robert Cox (gramsciano), lo cual es perfectamente compatible con el enfoque de Amaral y Neave en su identificación del *ethos*, las inclinaciones y las formas de incidencia de los OI sobre los gobiernos.

La sección abocada a los estudios de las regiones resulta pertinente y relevante, va en línea con la temática general del libro y ofrece, en cierta forma, la continuidad de la sección dedicada exclusivamente a los OI más gravitantes en materia de educación superior. Consideramos que es así porque, sin decirlo expresamente, los capítulos de este apartado realizan un análisis que permite identificar el rol de las regiones de manera activa (Hettne y Söderbaum, 2002), y deja de considerarlas solamente como arenas políticas para el establecimiento y/o la provisión de las políticas públicas o de las regulaciones. Con ello quiero decir que el libro logra trascender la configuración meramente geográfica de las regiones, para tomar a éstas como construcciones sociales y políticas que se encuentran siempre en contestación permanente (Hurrell, 1995). De esta manera, las instituciones regionales –más allá del grado de formalización que adquieran– están colocando provisiones para la educación superior, muchas veces sobrepasando a los Estados-nación, y a la vez permitiendo que diferentes grupos de interés y/o movimientos se organicen transnacionalmente, de manera defensiva u ofensiva a lo establecido en la escala regional de acción (Perrotta, 2014). De manera simultánea, en el caso de la educación superior también es palpable cómo ciertas regiones del mundo –en especial Europa– se erigen como actores en sí mismos, capaces de imponer dinámicas puntuales en “la política” de la educación superior, y son a la vez agentes transmisores de nuevas reformas (Robertson, 2009).

Por último, la sección dedicada al muy diverso tipo de donantes –desde las fundaciones hasta la cooperación bilateral al desarrollo– añade a la problemática del libro una cuestión central, pues estos actores internacionales –no necesariamente OI– también están incidiendo en las políticas para la educación superior. La riqueza de los trabajos en este eje es, por un lado, visualizar este tipo de acciones que se encuentran escasamente analizadas

en la literatura de la educación superior, y por otro indagar, de manera diacrónica, cómo han sido los caminos recorridos por estos actores a lo largo del tiempo.

A modo de cierre

El aporte de este libro al campo de estudio de la educación superior es indiscutible; constituye un trabajo de referencia para docentes, estudiantes, investigadores y responsables de las políticas públicas. Las autoras logran mantener, para indagar en una problemática central del campo, la coherencia entre los diferentes capítulos y sus secciones: ¿cuáles son los actores que inciden en la formulación de las políticas públicas para la educación superior?; ¿cómo se da ese proceso de incidencia?; ¿cuáles son las tensiones que se plantean entre los diversos elementos involucrados?; ¿qué ideas, intereses y valores se ven expresados en la configuración –y la forma final– de esas políticas?

Así, queda consolidado un campo de estudio que no es solamente el conformado por los académicos, sino que se encuentra crecientemente acompañado de la explosión de diversas agencias nacionales, regionales e internacionales que producen conocimiento. En este sentido, todos los capítulos parten de la emergencia del campo, que se relaciona con la emergencia de un modelo de acumulación que asigna al conocimiento un papel central.

Este riguroso trabajo ilumina tendencias actuales y brinda una caja de herramientas para asir a la educación superior por diversos actores, así como deja planteada una agenda de investigación futura.

Referencias

- Börzel, Tanja y Risse, Thomas (2011). When Europeanisation Meets Diffusion: Exploring New Territory. *West European Politics*, 35(1), 192-207.
- Bourdieu, Pierre (2010). *La dominación masculina y otros ensayos*. Buenos Aires: La Página.
- Hettne, B., y Söderbaum, F. (2002). Theorising the rise of Regionness. En Shaun Breslin, Christopher Hughes, Nicola Phillips y Ben Rosamond (Eds.), *New Regionalisms in the Global Political Economy. Theories and cases* (pp. 33-47). London: Routledge.
- Hurrell, Andrew (1995). Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics. *Review of International Studies*, 21 (4), 331-368.
- Mok, Ka Ho (2012). Global Aspirations and Strategizing for World-Class Status: New Modes of Higher-Education Governance and the Emergence of Regulatory Regionalism in

- East Asia. En Adam. Nelson y Ian P. Wei (Eds.), *The global university: past, present and future perspectives* (Vol. 1, pp. 25-54). New York: Palgrave Macmillan.
- Perrotta, Daniela (2014). MERCOSUR's regional policies in higher education: the diffusion of accreditation and quality assurance policies. En Andrea Bianculli y Andrea Ribeiro-Hoffman (Eds.), *Regional Organizations and Social Policy in Europe and Latin America: A Space for Social Citizenship?* London: Palgrave Macmillan.
- Robertson, Susan (2009). *The EU, 'Regulatory State Regionalism' and New Modes of Higher Education Governance*. Trabajo presentado en el panel "Constituting the Knowledge Economy: Governing the New Regional Spaces of Higher Education" de la Conferencia de la International Studies Association realizada en New York.